

# La gobernanza territorial de los recursos naturales

Ileana Gómez, Elías Escobar y Rafael E. Cartagena

Documento de Trabajo N° 113  
Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Este documento es el resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Gomez, I., Escobar, E. y Cartagena, R.E. 2012. "La gobernanza territorial de los recursos naturales". Documento de Trabajo N° 113. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Casilla 228-22  
Santiago, Chile  
Tel +(56-2) 236 45 57  
[dtr@rimisp.org](mailto:dtr@rimisp.org)  
[www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)

# Índice

1.- Introducción.....	2
2.- Concepto y metodología .....	4
3.- Desigualdad económica entre Tejutla y El Paraíso .....	6
3.1. Características generales de El Paraíso y Tejutla .....	6
3.2. Acceso a la educación .....	9
3.3. Desigualdad: una medición indirecta .....	10
3.4. Concentración de la tenencia y de la propiedad.....	11
3.5. Acceso a la tierra .....	13
3.6. Tamaño de las explotaciones agropecuarias.....	14
3.7. Acceso a otros activos naturales .....	15
3.8. Las grandes fincas agropecuarias .....	18
4.- Caracterización de las estructuras de poder político y legal .....	20
Diferencias sociales entre pobladores: origen, identidad, ideología.....	25
4.1. Fuentes de poder económico y político.....	27
4.2. Partidos políticos que predominan en los municipios: apoyos y alianzas .....	31
4.3. Género y participación en la gobernanza local.....	36
4.4. Caracterización de las prácticas institucionales municipales .....	38
5.- Competencias institucionales en la gobernanza institucional: Aprovechamiento de recursos naturales.....	44
5.1. Caracterización de las prácticas institucionales en el tema de aprovechamiento forestal .....	50
5.2. Análisis de las solicitudes de aprovechamiento.....	52
5.3. Competencias institucionales en la gobernanza ambiental: denuncias ambientales .....	58
6.- Conclusiones: Gobernanza ambiental y estructuras de poder local .....	63
Bibliografía .....	69
Anexo 1. Fuentes consultadas .....	71



## 1.- Introducción

Este documento es parte del estudio temático “La gobernanza territorial de los recursos naturales: desigualdad, prácticas institucionales y potenciales de transformación” realizado como parte del Programa Dinámicas Territoriales Rurales de RIMISP, que compara casos en territorios específicos en Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

El objetivo de esta investigación es explicar cómo la desigualdad interviene en que algunos municipios puedan establecer una gobernanza ambiental basada en el control democrático y en otros no. Para tal efecto se seleccionaron en El Salvador los municipios de Tejutla y El Paraíso, ambos del departamento de Chalatenango, ubicados en la ribera nor-occidental del Humedal del Cerrón Grande.

Aunque se trata de municipios pequeños y contiguos, los indicadores relacionados con el acceso a la tierra y la educación presentan un mismo patrón, señalando desigualdades sociales más arraigadas en El Paraíso que en Tejutla. En este municipio, la existencia de un grupo relativamente numeroso de propietarios medianos, y una élite latifundista menos concentrada, presentaba mejores condiciones para que se desarrollaran prácticas de poder basadas en la participación y el respeto a derechos, por lo menos entre quienes podían reconocerse entre sí como iguales en cuanto a su estatus socio-económico. En cambio, los niveles de concentración de la tierra en El Paraíso –municipio dominado hace menos de 40 años por un gran latifundio– y la forma en que se realizó la Reforma Agraria en la década de 1980, tuvieron un efecto desfavorable al desarrollo de formas de ejercer el poder que fueran compatibles con instituciones participativas del territorio

Así, el presente documento realiza una comparación de estas diferencias y se hace también una descripción de las prácticas institucionales para la gobernanza ambiental. La investigación presenta resultados a nivel explicativo sobre la relación entre gobernanza ambiental y estructuras del poder local, en el sentido de advertir como los cambios económicos y demográficos, más el clima político de la década de 1980, llevaron a una recomposición de las élites económicas y políticas de estos municipios con resultados diferenciados en términos de sus prácticas institucionales, los cuales inciden en la gobernanza ambiental.

En El Paraíso existen intereses económicos de reciente desarrollo que tienen acceso al gobierno local a partir de su vinculación a los partidos políticos. En este caso se puede decir que sí hay un proceso de “empoderamiento del espa-



cio político” y a su vez también hay evidencias de toma de decisiones que impiden el ejercicio democrático del poder local como corrupción, uso arbitrario del patrimonio e instrumentación de la organización comunal que realiza las denuncias ambientales. Tejutla muestra mayor equidad, como se advierte en los apartados sobre desigualdades. El presente estudio también ha encontrado que en Tejutla hay un proceso con mayores posibilidades para la formación de instituciones y prácticas institucionales equitativas que tiene que ver con el desarrollo de una burocracia municipal técnicamente formada, prácticas sistemáticas de transparencia para informar el destino y uso de los fondos, y un perfil más profesional de los alcaldes.

Se concluye que estas diferencias entre gobiernos locales pueden relacionarse teóricamente a las diferencias observadas en Tejutla y El Paraíso en cuanto a la historia de su estructura agraria e instituciones políticas, donde el contexto —nuevos actores, vacíos de liderazgo, visión de los líderes—permite la continuidad de prácticas no democráticas y clientelares, o bien abren la posibilidad a nuevas formas del ejercicio del poder.



## 2.- Concepto y metodología

Este documento es parte del estudio temático “La gobernanza territorial de los recursos naturales: desigualdad, prácticas institucionales y potenciales de transformación” realizado como parte del Programa Dinámicas Territoriales Rurales de RIMISP, que compara casos en territorios específicos en Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

El estudio temático parte de la siguiente hipótesis:

*“Entre más desigual es la distribución de los recursos económicos en un territorio, mayor es el riesgo frente a la descentralización política de que pueda pasar una de las dos cosas siguientes: a) La primera opción es que la élite local se empodere del nuevo espacio político. La élite busca por vías no democráticas asegurar que el gobierno municipal toma decisiones que sean a su favor y así impide su funcionamiento democrático; b) La segunda opción es que la élite local no logra o no opta por empoderarse del nuevo espacio político que ofrece la descentralización política y por esto/en vez de eso busca hacer valer su influencia a través de otros espacios, por ejemplo, a través del gobierno central, y de esta manera invalidar al gobierno municipal. Esto no impide el funcionamiento democrático interno del gobierno municipal como tal, sino que niega someterse a sus procedimientos y a sus decisiones y busca autoridades que pueden controlar al gobierno municipal.”*

En el caso de El Salvador, el análisis de la relación entre desigualdad y gobernanza de los recursos naturales se realizó a partir de enfoque comparado, para lo cual se escogieron dos municipios similares en población dentro del mismo territorio (ribera norte del Cerrón Grande), pero con historias distintas en términos de estructuras agrarias y de poder. Aunque estos municipios, Tejutla y El Paraíso, resultaron semejantes en términos de algunos indicadores de pobreza y desigualdad por ingresos, muestran trayectorias distintas en la evolución de su estructura agraria durante los últimos 40 años.

Esta comparación se basó en datos demográficos, sociales y acceso a activos naturales recogidos por el último Censo de Población (2007) y el último Censo Agrario (2007/2008), mientras que la historia singular de la propiedad, élites de poder de ambos municipios se reconstruyó a partir de entrevistas y fuentes secundarias.

La caracterización de prácticas institucionales se realizó a partir de entrevistas estructuradas con funcionarios municipales y recopilación de información sobre solicitudes de aprovechamiento de recursos naturales y denuncias ambientales. Para ello se entrevistó al técnico forestal de la Dirección General de Ordena-



miento Forestal, Cuencas y Riego, DGOFCR; al síndico municipal de El Paraíso, al Jefe de la Unidad Ambiental de la Asociación de Municipalidades de Servicios del Norte, AMUSNOR; a la Jefa de Catastro y a un concejal de Tejutla.

En el caso de las solicitudes de aprovechamiento forestal, el técnico proporcionó la información, por lo que se tuvo acceso a expediente de solicitudes, inspecciones, autorizaciones, constancias, informes mensuales, actas y reportes de denuncias. Con esta información el personal del proyecto llenó las fichas. En el caso de las solicitudes de aprovechamiento forestal (casco urbano), el Síndico Municipal de El Paraíso y la Jefa de Catastro de Tejutla proporcionaron la información sobre solicitudes y autorizaciones y/o negaciones de permisos, y, al igual que en el caso anterior, el personal del proyecto llenó las fichas.

En el tema de las denuncias ambientales recibidas por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, MARN, el personal de este ministerio apoyó con el llenado de las fichas. En relación a las denuncias que por su naturaleza deben ser remitidas a las alcaldías, únicamente se conoce de denuncias hechas en el marco del proyecto de la Asociación de Desarrollo Integral Sostenible para la Humanidad y el Medio Ambiente, ADIS, y solo se tuvo acceso a copias de las denuncias de Tejutla. Con esta información el personal del proyecto llenó las fichas.

Las solicitudes de aprovechamiento forestal aprobadas por el técnico forestal y las alcaldías corresponden al periodo de enero a agosto de 2011, al igual que las denuncias presentadas al MARN y a la Agencia Forestal. Las denuncias ambientales que se presentaron a la alcaldía de Tejutla en el marco del proyecto de ADIS corresponden a agosto de 2010, mes en el cual se realizó la capacitación sobre denuncias, aunque se refieren a situaciones recurrentes y no precisamente eventos ocurridos en ese mes. Se han tomado en cuenta como casos de referencia.

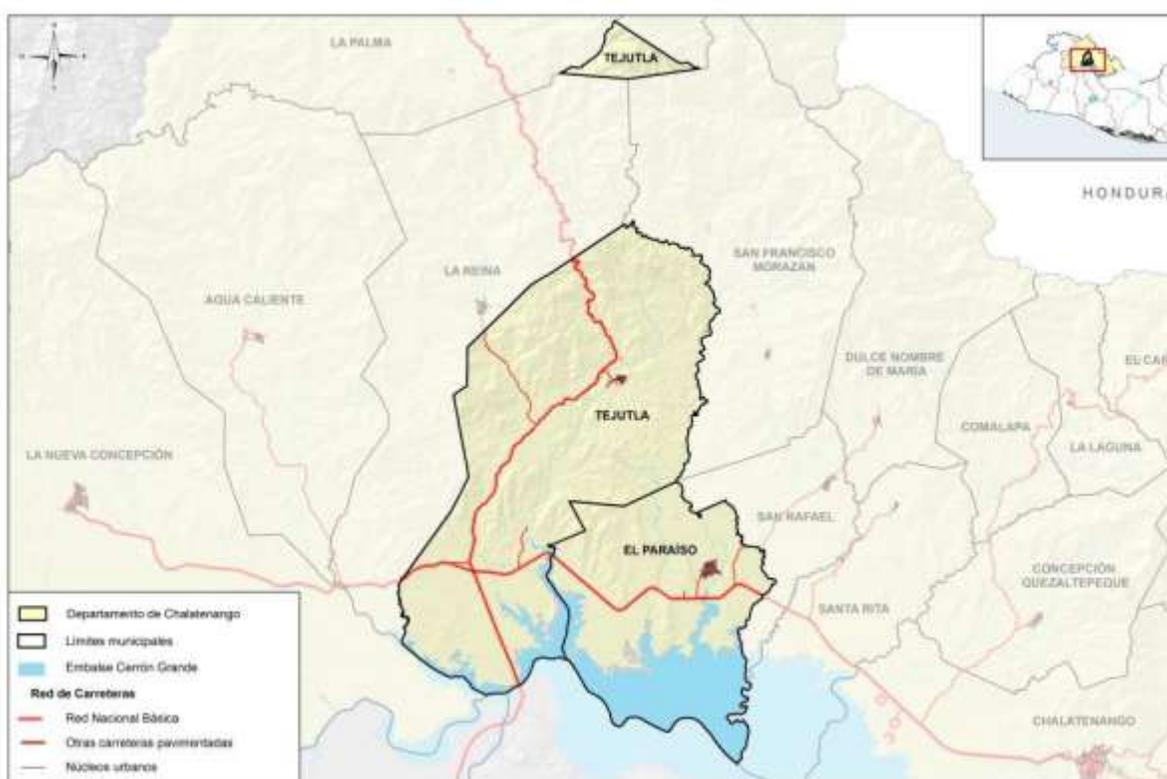


### 3.- Desigualdad económica entre Tejutla y El Paraíso

#### 3.1. Características generales de El Paraíso y Tejutla

Los municipios de El Paraíso y Tejutla son municipios vecinos ubicados en la zona norte de El Salvador en el departamento de Chalatenango. En términos de población, ambos son similares, encontrándose en el rango de los 10 mil a 15 mil habitantes; la relación porcentual entre hombres y mujeres no es muy diferente (el IM es 93 en ambos municipios) tanto a nivel de la población total como rural (tabla 1). La población en su mayoría es rural, existiendo un mayor porcentaje en El Paraíso, donde alcanza el 73%.

#### Mapa 1. Ubicación del área de estudio<sup>1</sup>



Fuente: Elaborado por PRISMA, según bases cartográficas 1:50,000 IGN.

<sup>1</sup> Nótese que Tejutla presenta un territorio externo a su comprensión administrativa principal. Esta particularidad se conoce como *territorio de enclave o enclave municipal*, consiste en un territorio que estaría incluido en otro con diferentes características políticas, administrativas, geográficas.



Nótese que aún cuando casi tres cuartas partes de la población de El Paraíso se considera rural, la densidad de población es bastante alta, de 201 personas por Km<sup>2</sup>. Tejutla con una población rural proporcionalmente menor tiene una densidad de 127 hab/Km<sup>2</sup>. En términos de extensión, Tejutla tiene el doble de área con relación a El Paraíso.

Por otra parte, es importante señalar que la población involucrada en actividades primarias ronda alrededor de una tercera parte de la población económicamente activa (PEA) en ambos municipios (véase la tabla 2). El sector agropecuario específicamente representa el 27% y 26% de la PEA en Tejutla y El Paraíso, respectivamente. En este último, también existe un importante grupo de pescadores, que representan el 9% de la PEA. Estas cifras se incrementan sustancialmente si se atiende únicamente a la PEA masculina: más del 40% de la misma en ambos municipios se dedican a actividades primarias, mientras que solamente el 5% de la PEA femenina participa en ellas.

**Tabla 1. Población total y rural de los municipios de El Paraíso y Tejutla**

Municipio	Población Total			Población Rural	Extensión
	Mujeres	Hombres	Total		
El Paraíso	52%	48%	10,483	73%	52.14 Km <sup>2</sup>
Tejutla	52%	48%	13,608	60%	107.48 Km <sup>2</sup>

Fuente: Censo de Población de 2007

Es decir, más de la mitad de la PEA en El Paraíso y Tejutla está ocupada fuera del sector primario, incluso en el área rural (Véase las tablas 3 y 4). El grupo de actividades que más concentra mano de obra son las del sector terciario: comercio, construcción y servicios, representando casi el 50% en las zonas rurales de ambos municipios, y arriba del 60% en las zonas urbanas (60% en Tejutla y 74% en El Paraíso). En el caso de la PEA femenina, la proporción ocupada en el sector terciario supera el 70%, ya se trate de zonas urbanas o rurales.

Sin embargo, el peso del sector terciario en la PEA no debe ocultar que muchos hogares realizan actividades vinculadas directamente a los recursos naturales. En el caso de las mujeres, aunque la mayoría se encuentra fuera de la definición oficial de la PEA, una proporción mayoritaria se ocupa en labores domésticas donde la producción agropecuaria de patio –realizada en el solar del hogar– representa una parte importante de la economía familiar<sup>2</sup>. Cruzando datos

<sup>2</sup> El Censo Agropecuario define la “producción de patio” como la realizada de forma “incidental”, circunscrita “estrictamente al área de la vivienda o solar” y “destinada al autoconsumo del hogar y/o venta incidental” (MEIC/MAG, 2009: 11).



del Censo Agropecuario y del Censo de Población, se verifica que un 85% de los hogares en Tejutla y un 81% en El Paraíso reportaron este tipo de actividad agrícola. Nótese también que aproximadamente la mitad de la PEA masculina en las zonas rurales, está ocupada en actividades agropecuarias y pesqueras, un poco más en El Paraíso que en Tejutla (54% frente a 48%).

Por otra parte, algunas actividades secundarias y terciarias guardan una dependencia directa con el aprovechamiento local de recursos naturales, por ejemplo la elaboración y venta artesanal de alimentos, la industria de los lácteos, los servicios relacionados con el turismo y, principalmente, las relacionadas a sector agropecuario (comercio al por mayor de alimentos y animales, agroservicios, veterinaria, alquiler de equipo agropecuario). Estas actividades representan alrededor de un 10% de la PEA en zonas urbanas y rurales de ambos municipios.

**Tabla 2. Porcentaje de la PEA empleada en actividades primarias. Tejutla y El Paraíso**

	Tejutla			El Paraíso		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Agricultura	4.1	26.9	22.1%	4.2	30.8	23.7%
Cría de ganado	0.5	6.0	4.4%	0.4	2.4	1.9%
Cría de otros animales y explotación mixta	0.7	0.8	0.8%	0.0	0.6	0.4%
Forestería e industria forestal básica	0.	0.4	0.3%	0.0	0.3	0.2%
Pesca y conserva de pescado	0.8	6.4	4.7%	0.8	11.3	8.5%
<b>Total</b>	<b>5.4</b>	<b>42.8</b>	<b>32.3%</b>	<b>5.5</b>	<b>45.1</b>	<b>34.7%</b>

Nota: Ocupados y cesantes. No se incluye a quienes buscaron trabajo por primera vez.

Fuente: Censo de Población de 2007.



**Tabla 3. Distribución de la PEA RURAL. Tejutla y El Paraíso. Porcentajes.**

	Tejutla			El Paraíso		
	Hom- bres	Mu- jeres	Total	Hom- bres	Mu- jeres	Total
Actividades agropecuarias y pesqueras	47.9	7.7	36.6	54.0	8.2	43.3
Servicios y ventas relacionados con el sector agropecuario	7.8	0.3	5.7	5.1	0.6	4.0
Comedores, restaurantes y servicios turísticos	0.1	7.3	2.1	0.5	9.3	2.5
Industria básica (alimentaria y forestal)	1.8	6.2	3.1	1.2	5.6	2.2
Industria (otras manufacturas)	3.5	3.0	3.3	1.9	2.8	2.1
Construcción, comercio y servicios	38.9	75.5	49.2	37.4	73.5	45.8
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**Tabla 4. Distribución de la PEA URBANA. Tejutla y El Paraíso. Porcentajes.**

	Tejutla			El Paraíso		
	Hom- bres	Mu- jeres	Total	Hom- bres	Mu- jeres	Total
Actividades agropecuarias y pesqueras	35.6	3.8	25.8	17.5	0.7	11.5
Servicios y ventas relacionados con el sector agropecuario	3.5	0.2	2.5	5.1	0.7	3.5
Comedores, restaurantes y servicios turísticos	0.7	12.7	4.4	0.4	5.2	2.2
Industria básica (alimentaria y forestal)	1.8	6.7	3.3	2.5	5.6	3.6
Industria (otras manufacturas)	4.6	2.0	3.8	5.3	4.9	5.1
Construcción, comercio y servicios	53.9	74.6	60.3	69.2	82.8	74.1
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

### 3.2. Acceso a la educación

Según el Censo de Población de 2007, ambos municipios presentan altas tasas de analfabetismo, con 23,6% en El Paraíso y 21,6% en Tejutla. Otros indicadores obtenidos en el Censo, confirman que a nivel de la población total, el acce-



so a la educación se muestra casi idéntico en los dos municipios. Sin embargo, llama la atención que la PEA agropecuaria presenta indicadores más bajos en el caso de El Paraíso, como se muestra en la tabla No.5.

Así, el analfabetismo de la PEA agropecuaria llega a 39% en El Paraíso, frente a 27% en Tejutla. El contraste es más claro en el caso de las mujeres, nótese que en El Paraíso, las mujeres rurales y mujeres dedicadas a la actividad agropecuaria tienen una situación más desfavorable. Así, en El Paraíso, solamente el 47% de las mujeres ocupadas en la actividad agropecuaria asistió a la educación formal, en Tejutla esa proporción llega al 66%. En el caso de los hombres, las cifras son de 70% en Tejutla y 59% en El Paraíso. Nótese entonces que la brecha por sexo es algo mayor en El Paraíso.

**Tabla 5. Indicadores de educación para la PEA agropecuaria de El Paraíso y Tejutla**

	% Población analfabeta (mayor a 10 años)			% Acceso a la educación formal de PEA mayor de 10 años								
				Nunca asistió			Cursó primaria			Cursó educación media o superior		
	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total
El Paraíso	47.1	38.4	38,8	52.9	41.1	41.7	47.1	55.9	55.5	0.0	3.0	2.8
Tejutla	36.4	26.2	26,8	32.7	27.9	28.2	60.0	65.5	65.2	7.3	6.6	6.6

Nota: M=Mujeres, H=Hombres

Fuente: Censo de Población de 2007.

### 3.3. Desigualdad: una medición indirecta

Un estudio realizado por CEPAL en el marco del Programa Dinámicas Territoriales Rurales de RIMISP, determinó el ingreso per cápita de cada uno de los municipios del país con base en los censos de población de 1992 y 2007 (Damianovic, 2009)<sup>3</sup>. Como se puede apreciar en la tabla 6, ambos municipios son muy similares en cuanto al ingreso mensual por persona (algo mayor a los 80 dólares), niveles de pobreza y desigualdad de ingresos (medida por el índice de Gini).

<sup>3</sup> La estimación se basa en un modelo que predice el ingreso del hogar a partir de indicadores no monetarios proporcionados por los Censos de Población de 1992 y 2007 (Damianovic, 2009).



**Tabla 6. Desigualdad de ingresos entre el municipio de Tejutla y El Paraíso**

	<b>Gini 2007</b>	<b>Cambio Gini 1992 – 2007</b>	<b>Ingresos 2007 (\$)</b>	<b>Cambio ingresos 1992-2007</b>	<b>Pobreza 2007 (%)</b>	<b>Cambio en pobreza 1992-2007 (%-%)</b>
<b>El Paraíso</b>	0.45	+0.06	80.55	27 %	53.58	-13.56
<b>Tejutla</b>	0.46	+0.07	88.35	37%	55.92	-5.96

Fuente: Damianovic (2009).

Otros indicadores relacionados con el acceso a la tierra también sugieren que El Paraíso y Tejutla se asemejan en cuanto a sus niveles de desigualdad, presentando una gran masa de productores agropecuarios minifundistas, frente a un número pequeño de medianos y grandes propietarios. Sin embargo, como se expone en las secciones siguientes, este segmento de medianos y grandes propietarios se muestra más concentrado y reducido en El Paraíso, lo cual constituye una diferencia importante en términos de su efecto en la cultura política. Es decir, para los propósitos de esta investigación, el contraste entre El Paraíso y Tejutla no lo es tanto en términos de que uno sea más igualitario/desigual que el otro, si no en cuanto a las características de los medianos y grandes propietarios.

Adicionalmente, otros indicadores que muestran una diferencia entre El Paraíso y Tejutla –diferencia pequeña pero real, según datos del Censo de Población— refieren al acceso de las mujeres a la tierra y la educación.

Estas no son diferencias muy importantes en términos de tener efectos diferenciados en los procesos sociales y políticos, pues en ambos municipios se trata de cifras bajas, pero sí son diferencias suficientemente grandes como para interrogarnos sobre sus causas. En tal sentido, podemos decir que si bien los indicadores actuales no muestran grandes contrastes entre El Paraíso y Tejutla, las diferencias todavía existentes remiten a una historia muy distinta en términos de su estructura agraria, tal como se expondrá más adelante.

### 3.4. Concentración de la tenencia y de la propiedad

La tabla 7, abajo, muestra la distribución de la tierra según rangos de extensión de las fincas, señalando la proporción de propiedades más los datos sobre cantidad y proporción de tierras concentradas en cada rango.

Si se descuentan las tierras estatales, el segmento de las fincas más grandes (las de 100 Mz o más) controla el 10% de la tierra en El Paraíso, frente a un 20% acumulado por las fincas del mismo estrato en Tejutla. Véase también



que las fincas menores de 10 Mz abarcan el 58% de la tierra en El Paraíso, pero solamente el 30% en Tejutla.

**Tabla 7. Concentración de la tierra en explotaciones agropecuarias según rangos de extensión. El Paraíso y Tejutla**

Tamaño de la explotación	El Paraíso				Tejutla			
	Explotaciones % del total	Exten- sión total (Mz)	Tierra % del total	% acu- mulado	Explotaciones % del total	Exten- sión total (Mz)	Tierra % del total	% acu- mula- do
Menos de 0.5 Mz	6.0%	12.25	.7%	.7%	5.1%	16.28	.4%	.4%
De 0.5 a 0.99 Mz	41.2%	169.35	9.5%	10.2%	35.4%	217.91	5.1%	5.5%
De 1 a 4.99 Mz	45.8%	619.45	34.7%	44.8%	49.1%	815.19	19.2%	24.8%
De 5 a 9.99 Mz	4.2%	228.14	12.8%	57.6%	2.9%	216.00	5.1%	29.9%
De 10 a 19.99 Mz	.9%	105.75	5.9%	63.5%	3.5%	531.80	12.6%	42.4%
De 20 a 49.99 Mz	1.4%	304.73	17.0%	80.5%	2.5%	863.49	20.4%	62.8%
De 50 a 99.99 Mz	.3%	160.34	9.0%	89.5%	.9%	733.23	17.3%	80.1%
De 100 y más mzs	.2%	187.42	10.5%	100.0%	.6%	843.49	19.9%	100.0%
Todas las explotaciones /1	100%	1787.41	100%	100%	100%	4237.40	100%	100%

Fuente: Censo Agropecuario, 2007/2008.

Nota: /1 Incluye todas las explotaciones agropecuarias localizadas en El Paraíso y Tejutla, independientemente del lugar de residencia de quien la maneja. Se excluye de la contabilidad las tierras de propiedad estatal.

Sin embargo, según las cifras de la tabla 8, más adelante, los estratos medios y altos se muestran menos concentrados en Tejutla. Donde las propiedades de tamaño mediano —de 10 Mz a 49 Mz—son más numerosas, incluso en términos relativos, y que concentran más tierras que sus equivalentes en El Paraíso. Así, Tejutla presenta 68 explotaciones en dicho rango, que concentran 33% de la tierra, frente a 19 explotaciones con 23% de la tierra en El Paraíso. En el



rango de las propiedades más grandes, las de 50 o más Mz, encontramos 17 productores en Tejutla pero solamente 4 en El Paraíso.

El tamaño más concentrado de la élite agraria en El Paraíso se explica por un pasado, relativamente reciente, en el que la dinámica social del municipio estaba dominada por un único gran latifundio y un puñado de grandes terratenientes.

### 3.5. Acceso a la tierra

De acuerdo con el último Censo Agropecuario, en el municipio de Tejutla se reportaron 1149 explotaciones agropecuarias, todas ellas propiedad de personas naturales. En El Paraíso se reportaron 801 explotaciones en manos de productores privados (personas naturales, cooperativas, empresas). Debe tomarse en cuenta que en El Paraíso también existen dos grandes propiedades estatales, el Área Natural Protegida de Santa Bárbara, de 253 Mz y otra de 214 Mz reportada en el Censo, aunque sin identificar (1 Mz = 0.7 Ha)<sup>4</sup>.

Tanto el Censo de Población y Censo Agropecuario recientes coinciden en que menos del 50% de los hogares o productores en El Paraíso y Tejutla trabajan en tierra propia: un 36% en ambos municipios, según el Censo Agropecuario. En Tejutla el porcentaje de productores que trabajan tierra propia es muy similar entre hombres y mujeres (36% y 34%, respectivamente), mientras que este indicador muestra una brecha mayor en El Paraíso (26% de las mujeres, frente a 37% de los hombres).

La mayoría de las explotaciones reportadas en el Censo Agropecuario son manejadas por productores residentes en el mismo municipio: solo el 10% de las explotaciones en Tejutla y el 9% en El Paraíso reportaron estar a cargo de un productor de fuera del municipio, en casi todos los casos personas de municipios cercanos. En cuanto al tamaño de estas explotaciones, en El Paraíso todas son menores a 16 Mz, pero en Tejutla se reportó una propiedad de 50 Mz y otra de 150 Mz manejadas por personas del municipio de La Reina, para producción ganadera.

---

<sup>4</sup> Se trata probablemente de los terrenos de la Cuarta Brigada de Infantería, a juzgar por la características reportadas en el Censo: 14 Mz están ocupadas por “instalaciones” y las restantes 100 por “bosques”.



### 3.6. Tamaño de las explotaciones agropecuarias

El minifundio se encuentra casi igualmente extendido en los dos municipios, como se puede apreciar en la tabla abajo, pues en ambos municipios alrededor del 90% de las explotaciones agropecuarias tiene menos de 5 Mz. Ahora bien, las explotaciones menores a 1 Mz representan una proporción menor en Tejutla, representando 40,5% de todas ellas, mientras en El Paraíso suman 47,3%. Esto quiere decir que las explotaciones suelen ser mayores en Tejutla que en El Paraíso. Así, Tejutla muestra una cantidad de explotaciones levemente mayor en el rango de mediano tamaño, entre las 5 y las 50 manzanas.

**Tabla 8. Cantidad de explotaciones agropecuarias según rangos de extensión en El Paraíso y Tejutla**

Tamaño de la explotación	Cantidad de explotaciones agropecuarias					
	El Paraíso			Tejutla		
		%	Acumulado		%	Acumulado
Menos de 0.5 Mz	48	6.0%	6.0%	58	5.1%	5.1%
De 0.5 a 0.99 Mz	330	41.2%	47.3%	407	35.4%	40.5%
De 1 a 4.99 Mz	367	45.8%	93.0%	565	49.1%	89.6%
De 5 a 9.99 Mz	33	4.2%	97.2%	34	2.9%	92.6%
De 10 a 19.99 mz	7	.9%	98.1%	40	3.5%	96.0%
De 20 a 49.99 mzs	12	1.4%	99.5%	28	2.5%	98.5%
De 50 a 99.99 mzs	3	.3%	99.8%	11	.9%	99.4%
De 100 y más mzs	1	.2%	100.0%	6	.6%	100.0%
Todas las explotaciones /1	801	100%	100%	1149	100%	100%

Fuente: Censo Agropecuario, 2007/2008.

Nota: /1 Incluye todas las explotaciones agropecuarias localizadas en El Paraíso y Tejutla, independientemente del lugar de residencia de quien la maneja. Se excluye de la contabilidad las tierras de propiedad estatal.

La tabla No. 9 muestra la extensión promedio, mínima y máxima de tierra manejada por hombres y mujeres residentes en cada municipio.



**Tabla 9. Extensión de tierra manejada según sexo. En manzanas.**

	El Paraíso			Tejutla		
	Muje- res	Hom- bres	Total de productores (/2)	Muje- res	Hom- bres	Total de produc- tores
Total de productores (/1).	78	741	819	97	1077	1174
Promedio de tierra maneja- da (Mz)	1,4	2,4	2,3	4,4	3,2	3,3
Tamaño de la explotación más pequeña (Mz)	0,50	0,60	0.60	0,25	0,10	0,10
Tamaño de la explotación más grande (Mz)	14,2	140	140	114	125	150
Distribución de la toda la tierra según sexo	6.0%	93.5%	100%	10.8%	89,2%	100%

Fuente: Censo Agropecuario, 2007/2008.

Notas: /1: Se incluyen productores con residencia en Tejutla y El Paraíso, incluso si su explotación se encuentra fuera de estos municipios.

(/2) Nota: contempla las propiedades a nombre de empresas privadas (personas jurídicas). En Tejutla no se encontraron productores de este tipo residentes en el municipio.

Se puede apreciar, en primer lugar, que la proporción de mujeres productoras resulta bastante limitada en ambos municipios, aunque levemente mayor en Tejutla (10.8% frente a 6% en El Paraíso). En cuanto a la extensión promedio manejada.

Se puede apreciar que en Tejutla son las mujeres las que presentan el promedio mayor de tierra manejada. Esto se debe a que algunas mujeres en este municipio manejan explotaciones medianas y grandes. Incluso alguna cuenta con más de 100 Mz.

### 3.7. Acceso a otros activos naturales

Cuando se toma en cuenta la tenencia de ganado y de recursos forestales, se puede apreciar que las explotaciones agropecuarias de Tejutla están un poco mejor dotadas de recursos que las propiedades de El Paraíso.

Para el caso de la tenencia de ganado, en El Paraíso es casi inexistente el ganado en las explotaciones menores a 1 Mz, hay en Tejutla algunas de estas que atestiguan cierta capacidad de inversión en animales. Por otra parte, nótese cómo en las propiedades menores de 20 Mz la cantidad de ganado por finca es similar en ambos municipios, aunque mayor en Tejutla. Luego tiende a ser mayor en El Paraíso cuando se trata de explotaciones entre las 20 y 100 Mz.



Sin embargo, en las propiedades más grandes, las que tienen más de 100 Mz, el promedio por finca en Tejutla supera claramente el promedio en El Paraíso.

Por otra parte, la información del Censo Agropecuario permite comprobar que el acceso la actividad forestal es muy limitada en ambos municipios. En el caso de El Paraíso, toda la superficie de bosque reportada por los productores agropecuarios (203.7 Mz de bosque natural) representó 10.2 % de la extensión total de las explotaciones agropecuarias. Para el caso de Tejutla se reportaron 223.5 Mz de bosque (184.6 Mz de bosque natural y 38.9 Mz de plantaciones), equivalentes a 5.3% de la superficie incorporada a explotaciones agropecuarias.

**Tabla 10. Proporción de explotaciones agropecuarias que cuentan con ganado, según rangos extensión**

Tamaño de la explotación	% de explotaciones		Cabezas (promedio)	
	El Paraíso	Tejutla	El Paraíso	Tejutla
Menos de 0.5 Mz	0.0	0.0	--	--
De 0.5 a 0.99 Mz	1.5	6.6	5.0	8.7
De 1 a 4.99 Mz	20.2	21.4	8.2	6.7
De 5 a 9.99 Mz	60.6	64.7	20.9	25.9
De 10 a 19.99 mzs	71.4	80.0	28.5	31.6
De 20 a 49.99 mzs	100.0	96.4	60.3	39.6
De 50 a 99.99 mzs	100.0	81.8	82.5	59.2
De 100 y más mzs	100.0	100.0	73.4	151.0
<b>Todas las explotaciones</b>	<b>17.6</b>	<b>22.4</b>	<b>17.7</b>	<b>20.7</b>

Fuente: Censo Agropecuario 2007/2008

Sin embargo, el número de explotaciones de tamaño mediano con acceso a recurso forestal es claramente mayor en Tejutla. Podemos ver que en El Paraíso el 98% de la extensión de bosque reportada en el Censo Agropecuario se encontraba en una explotación de propiedad estatal, de modo que los propietarios del lugar solo son poseedores del 2% del bosque reportado en explotaciones agropecuarias. Esta fracción, equivalente a tan solo 4 Mz, se repartía en tres fincas con superficies boscosas entre 0.3 y 2 Mz. Tejutla presenta una concentración menor en el recurso forestal, pues allí se reportaron 37 explotaciones con bosques de superficies de 0.1 Mz a 28.3 Mz. La distribución por estratos puede observarse en la tabla 11.

Ahora bien, tómesese en cuenta que según lo reportado, la gran mayoría de parcelas y fincas en esta zona del país carecen de superficies reconocidas como "bosques", ya se trate de bosques naturales o plantaciones. Así, en el munic-



pio de El Paraíso, únicamente el 0,5% de las explotaciones reportó tener algún "bosque", y en Tejutla ese porcentaje llega a 3,2%.

En ambos municipios, todas las explotaciones que reportaron tener bosque parecían realizar algún aprovechamiento del mismo, ya que el número de fincas con bosque coincide con la cifra de fincas donde se reportó "actividad forestal". Probablemente otras superficies forestales fueron reportadas en el Censo Agropecuario como áreas en barbecho o bien "no aptas para la agricultura".

De modo que las cifras en la tabla anterior seguramente subestiman la superficie forestal de estos municipios. Sin embargo, los datos evidencian que la gran mayoría de fincas no cuenta con masa forestal desarrollada para realizar un aprovechamiento comercial de madera. Esta situación es más notoria en El Paraíso.

En este municipio, los únicos bosques se encuentran en el Área Natural Protegida de Santa Bárbara y en otra propiedad estatal que el Censo no identifica. La falta de cobertura forestal no es un fenómeno reciente, si no que se remonta a muchas décadas atrás. Por el contrario especialmente en la zona de Tejutla, se ha dado algún incremento en la cobertura forestal durante la posguerra, fenómeno atribuido a una presión menor sobre los recursos debido a la falta de dinamismo de la agricultura y actividades agropecuarias (Díaz et al, 2010). Sin embargo, muchos de estos "bosques" pueden aparecer reportados como áreas en descanso o en barbecho.

**Tabla 11. Reporte de explotaciones agropecuarias con bosque, según rangos de extensión**

Tamaño de la explotación (en Mz)	Fincas donde se reportó "bosque"		% de las fincas		% de la superficie boscosa	
	El Paraíso	Tejutla	El Paraíso	Tejutla	El Paraíso	Tejutla
Menos de 0.5	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
De 0.5 a 0.99	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
De 1 a 4.99	2	2	0.5	0.4	0.8	1.1
De 5 a 9.99	0	6	0.0	17.6	0.0	5.9
De 10 a 19.99	0	5	0.0	12.5	0.0	4.5
De 20 a 49.99	0	14	0.0	51.9	0.0	41.7
De 50 a 99.99	1	5	50.0	45.5	1.3	25.8
De 100 o más	1	4	50.0	66.7	98.0	21.1
Todas las explotaciones	4	37	0.5	3.2	100.0	100.0

Fuente: Censo Agropecuario, 2007/2008.



### 3.8. Las grandes fincas agropecuarias

Cabe preguntarse qué características tienen los grandes terratenientes, los que pudieran utilizar su poder económico para moldear las instituciones locales.

Lo que se considera una gran propiedad varía de un país a otro, y también depende de la capitalización de la propiedad. En el caso de los municipios de Tejutla y El Paraíso, aproximadamente el 90% de los propietarios tiene menos de 5 Mz. En este rango, solamente una quinta parte de las explotaciones cuenta con ganado, pero conforme crece el tamaño de la explotación aumenta la proporción de propiedades con ganadería y crece la proporción de tierra ocupada con pastos. Así, en Tejutla la proporción de pastos es mayor que la de cultivos a partir de las 10 Mz de extensión, y en El Paraíso a partir de las 5 Mz. De allí en adelante, casi todas las propiedades en ambos municipios dependen más de la ganadería que de la agricultura.

En Tejutla observamos que de toda la tierra manejada por las grandes propiedades (mayores a 50 Mz, menos del 5%) se dedicó a cultivos, mientras el 77% se dedicó a pastos. La densidad de animales por tierra es baja en todos los casos, típicamente de uno o dos animales por manzana, y en ningún caso llega a 5 cabezas por Mz. Este se explica por los bajos niveles de inversión, pues solamente 6 de 17 propietarios reportaron tener alguna superficie de pastos de cultivo, y todos dependen de la estacionalidad de las lluvias para mantener sus potreros.

En El Paraíso, estas tendencias se muestran mucho más claras. Descontando una gran propiedad que pertenece al Estado<sup>5</sup>, todos los productores con más de 50Mz (unos 4 en total) reportaron dedicar entre el 85% y 99% de su tierra a pastos, y solo uno reportó tener cultivos. La densidad de ganado por pastos resulta ser similar a Tejutla, pues también varía entre uno y dos animales por manzana.

Ahora bien, el tipo de uso del suelo en las propiedades de 50 Mz o más, es muy similar en las propiedades con más de 10 manzanas. Esto sugiere una coincidencia entre medianos y grandes terratenientes con respecto a sus estrategias económicas, lo cual es un factor importante para el surgimiento de una identidad gremial alrededor de la ganadería. Este sentido de cuerpo está más evolucionado en Tejutla, donde existe desde hace años la Asociación Ganadera

<sup>5</sup> Se trata seguramente de los terrenos de la Cuarta Brigada de Infantería, a juzgar por sus características: con una extensión de 214 Mz, 14 Mz están ocupadas por “instalaciones” y las restantes 100 por “bosques”, según reporta el Censo Agropecuario.



de Tejutla, no así en El Paraíso, donde la asociación de ganaderos es de reciente fundación.

**Tabla 12. Uso de la tierra en las propiedades de 50 Mz y más. Municipios de Tejutla y El Paraíso.**

	<b>Tejutla</b>	<b>El Paraíso</b>
Área ocupada con cultivos	4.7	3.0
Área ocupada con pastos permanentes (de cultivo)	7.1	9.5
Área ocupada con pastos estacionales	70.2	85.3
Área en descanso	8.1	1.0
Área "no apta para producción"	2.8	0.0
Área ocupada por bosques	6.9	0.7
Otras áreas	0.3	0.6

Fuente: Censo agropecuario 2007/2008.



## 4.- Caracterización de las estructuras de poder político y legal

Las estructuras de poder político guardan relación con los cambios en la tenencia de la tierra y en la dinámica demográfica y en la cultura política producida por la guerra interna, como se abordó en el apartado anterior. El peso de estos cambios es diferente en los dos municipios. En El Paraíso ambos factores reconfiguran la estructura de poder político, por el fuerte peso de la desestructuración de la Hacienda Santa Bárbara seguida de la formación y desmembramiento de la cooperativa agrícola, la migración de los habitantes originales y la llegada de refugiados. Mientras que en Tejutla el peso de las transformaciones agrarias no parece impactar tanto como lo hace el abandono del casco urbano por la migración de sus pobladores originales y el mayor peso económico ganado por la periferia en transición a área conurbada vinculada a la actividad de la Troncal del Norte, la principal vía de comunicación del norte del país.

Los procesos más destacados en la historia de estas municipalidades que definen la actual estructura de tenencia de la tierra y las dinámicas políticas parten de la posguerra salvadoreña (1992), están vinculados con la desarticulación de latifundios y la dinámica migratoria caracterizada por desplazamientos de población internos y hacia el extranjero.

### Desarticulación de los latifundios

En El Paraíso la Hacienda Santa Bárbara guarda una relación importante con las estructuras de poder económico basadas en latifundios pertenecientes a familias oligárquicas o con fuerte influencia local. Este latifundio era uno de los pocos existentes en Chalatenango hasta época reciente. La Hacienda Santa Bárbara, era propiedad de la señora Luisa de Bustamante, contaba con 7 mil manzanas al momento de ser intervenida por la reforma agraria de 1980. Alrededor de esta hacienda giraba buena parte de la actividad productiva de la zona ya que contaba con plantaciones de caña de azúcar y con el Ingenio San Esteban, además se sembraban granos básicos, yuca y otros.

Previamente a la reforma agraria la hacienda había perdido tierras por diversas razones: 700 has son ocupadas por el Ministerio de Defensa para la construcción de la Cuarta Brigada de Infantería, unas 200 mz se pierden por la inundación que se produce al formarse el Embalse Cerrón Grande<sup>6</sup>, 700 has fueron vendidas a los pueblos de los alrededores y 1,200 se quedaron en manos de la cooperativa, que se forma después de la expropiación (Van der Borgh, 2003: 179).

---

<sup>6</sup> Cuando se construye la represa hidroeléctrica del mismo nombre en 1977.



La reforma agraria da lugar a la formación de la Cooperativa Santa Bárbara para el desarrollo de actividades productivas, otra parte de la hacienda se destina como "área de reserva forestal" para la "preservación del orden ecológico" constituyendo lo que hoy se conoce como Área Protegida de Santa Bárbara, de 176.64 has, donde se ubica el casco de la hacienda original. De acuerdo a los entrevistados, la familia Bustamante se van de la zona al perder la hacienda. (Entrevista con Bernardo Mejía, Ernesto Alvarenga y Blanca Alicia Fonseca, 22/07/11).

A diferencia de El Paraíso, las haciendas de Tejutla no eran tan grandes como para ser afectadas por la Reforma Agraria. Sin embargo, de acuerdo a la información reunida, la guerra da lugar a la fragmentación de las últimas grandes propiedades, ya que por la situación conflictiva algunos de los terratenientes emigran hacia los Estados Unidos. Unas 10 personas poseen todavía entre 125 y 150 manzanas, de acuerdo con informantes locales. Alrededor de 3 o 4 de estas grandes propiedades se encuentran en la zona de El Coyolito, surcada por la carretera Troncal del Norte, que comunica con Honduras (Entrevista con Mario Alvarado, 15/07/2001). Coincidiendo con estos informes, el Censo Agropecuario estima la existencia de unas 7 explotaciones mayores a 100 Mz.

Un ejemplo de la fragmentación de las propiedades más grandes en Tejutla es la zona hoy conocida como El Coyolito, que deriva su nombre de una propiedad de grandes extensiones que colindaba con la hacienda Santa Bárbara. En medio de estas dos haciendas se encontraba la comunidad de Aldeita. El Coyolito se vendió por etapas en los años 70, y algunas familias de Aldeita pudieron comprar tierra.

### **Migración y reasentamiento de población**

En ambos municipios la guerra introduce un nuevo patrón de asentamiento de población: la migración de algunas familias "nativas" que habitaban el casco urbano, la llegada de nuevos pobladores procedentes de los cantones y de otros municipios, otra parte de los refugiados forman nuevos asentamientos incrementando sobretudo la población en la ribera del humedal.

Ninguno de los municipios fue escenario de enfrentamientos armados, sin embargo El Paraíso contaba con un importante objetivo militar, la Cuarta Brigada de Infantería que lo convertía a la vez en blanco y en área resguardada. El control militar de la zona y la inseguridad del contexto repercute en que gran parte de los pobladores en estos municipios emigren a San Salvador o al extranjero, principalmente a Estados Unidos. En el caso de Tejutla, también se produce la migración a Italia. Esta migración hacia el extranjero no fue exclusiva de la población del casco urbano, por ejemplo hacia 1996 se estimaba que



la mitad de los nativos de Aldeita (Tejutla), ubicado en la zona del humedal habían emigrado a New Jersey, Estados Unidos (Van der Borgh, 2003: 178-179).

Otra dinámica se relaciona con la formación de nuevos asentamientos, o el incremento de pequeños poblados como producto del conflicto armado. En El Paraíso se produce la inmigración de más o menos 4 mil refugiados procedentes de la parte norte del departamento de Chalatenango que buscaban protección del ejército de la Cuarta Brigada de Infantería. Mucha de esta población se instala en la margen del Embalse Cerrón Grande, en la zona de amortiguamiento del área protegida Santa Bárbara, atraídos también por los recursos del humedal, sobre todo por la posibilidad de realizar actividades pesqueras artesanales que no requieren de mucha inversión. En El Coyolito, Tejutla, en la zona ribereña del humedal surgen dos asentamientos, Copinolito establecido por la Iglesia Católica para acoger a familias desplazadas de la zona oriental de Chalatenango; y Guadalupe producto de una repatriación de refugiados en Honduras (Van der Borgh, 178-179).

Los efectos de la dinámica de migración y desplazamiento fueron distintos para cada municipio. En El Paraíso se estima que solo el 40% de las personas del municipio son nativos y el resto refugiados. Los nativos se concentran más en el casco urbano y los refugiados en los cantones o asentamientos que se forman a raíz de la inmigración. De acuerdo a la información recopilada, un 40% de las personas de El Paraíso son nativos y el resto refugiados (Entrevista con Erasmo Girón). Igualmente en el casco urbano de Tejutla "ya casi no quedan habitantes originarios" (Entrevista con Inés Pinto, 23/09/2011). Pero a diferencia de El Paraíso se produce una especie de relevo de pobladores, ya que las personas de los cantones llegaron a poblar el casco urbano.

Estas dinámicas provocan impactos en el territorio al nivel de la recomposición de las estructuras de poder, nuevos usos del suelo y conflictos por el uso de recursos naturales:

### **Reconcentración de la tierra y formación de grupos de poder a raíz de la rápida crisis de la Reforma Agraria**

La Ley de Reforma Agraria contemplaba que las propiedades confiscadas se repartieran a campesinos agrupados en cooperativas y asociaciones comunitarias (Stephens, 1982) (Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, 2005). La Cooperativa Santa Bárbara adquirió la mayoría de las tierras fluctuantes, cultivaba unas 400 has de caña de azúcar, tenía 700 cabezas de ganado y cada uno de sus 240 miembros recibió de una a dos has para cultivos de subsistencia (Van der Borgh, 2003: 179). Pero las tierras no se otorgan a



los colonos como en otros casos de confiscación, de acuerdo a los entrevistados estas quedan en poder de "terceros", no especificados, pero que se relacionan con campesinos vinculados al gobierno de esa época y a varios de los "refugiados".

Está ampliamente documentado que como el proceso de reforma agraria fue una estrategia contrainsurgente para contener el movimiento social y campesino, no hubo políticas sostenidas que permitieran fortalecer administrativamente a las cooperativas ni asegurar su viabilidad productiva. Como ocurre con la Cooperativa Santa Bárbara, muchas cooperativas caen en deuda con la banca debiendo pagar la deuda con la venta de tierras. A estos nuevos dueños no se les da la tecnología ni los insumos necesarios para hacer la tierra productiva y también pasa por momentos de fuerte inseguridad, se producen varios secuestros y robo de ganado. Así, las tierras de la Cooperativa fueron vendidas a los que podían comprarlas, aquellos que contaban con más dinero, favoreciendo nuevas tendencias de concentración de la tierra.

Los Bustamante, tenían otras cinco haciendas en otras partes del país, aun son considerados por los pobladores actuales como una familia benefactora, pues ellos donaron la mayor parte del terreno de lo que hoy es el casco urbano del municipio. Muchos de los habitantes "nativos" actuales trabajaron en esta hacienda o son hijos de quienes lo hicieron, por lo que en su imaginario esa época fue de progreso y bienestar, la época de la hacienda es definida como próspera y exitosa. Una de las entrevistadas afirma que "la familia Bustamante mantenía al municipio. Una vez la hacienda entró en la reforma agraria, no hubo ganancias para el pueblo, ya que cuando existía el ingenio también había movimiento comercial. La reforma agraria dañó la dinámica del pueblo. Ahora al pueblo lo mantienen las remesas" (Entrevista con Blanca Alicia Fonseca, maestra, 22/07/2011).

En El Paraíso los directivos de la cooperativa, se constituyen en grupos decisivos que permiten que ganaderos y no agricultores tengan acceso a tierra. De acuerdo a los entrevistados los más beneficiados con la venta de las tierras de la cooperativa fueron precisamente varios de los directivos de la cooperativa de esa época, entre ellos varios de los "refugiados", entre los cuales se encuentra el actual alcalde Emilio Ortíz Carvajal y varios miembros de su concejo municipal (Entrevista con José Erasmo Girón, Misael Delgado, Nazario Vásquez Chinchilla, Luis Ramírez López y Juan Pablo Villalta, 1/07/11 y Entrevista con Cecilia León, 09/09/11).



## **Nuevos patrones de uso del suelo y conflictos: conurbación, asentamientos precarios y presión sobre recursos del humedal y área protegida**

Nuevos asentamientos de población surgen en los setenta con pobladores que buscan aprovechar los recursos del humedal y la actividad económica producida por la carretera Troncal del Norte CA-4, esta dinámica se ve incrementada por los desplazamientos de población debido al conflicto armado, dando lugar a la aparición de asentamientos e incluso conurbaciones de carácter precario. Los nuevos asentamientos se localizan en zonas de acceso inmediato a las principales vías de comunicación en ambos municipios, en la zona conocida como El Coyolito-Amayo, adquieren una fuerte dinámica económica. Además, la formación irregular de asentamientos, que en algunos casos se producen por la invasión de tierras, incrementa la presión y los conflictos por el uso de los recursos naturales del humedal y del Área Natural Protegida Santa Bárbara, situaciones que demandan acciones para la gobernanza local.

La dinámica de crecimiento urbano desregulado es más notoria en el área conocida como El Coyolito-Amayo perteneciente al Municipio de Tejutla. Unas 700 familias viven en El Coyolito en distintos asentamientos precarios, casi todos ellos en las orillas del humedal Cerrón Grande (FLACSO/PNUD, 2010). El Coyolito-Amayo forma una conurbación de carácter semi-urbano, con mezcla de usos, que constituyen una "ciudad en formación" de acuerdo al Plan de Desarrollo Territorial de Chalatenango por su localización estratégica sobre la Troncal del Norte tiene una alta presión de desarrollo. Es la zona más dinámica del municipio de Tejutla y tiene un carácter más urbano que la propia cabecera municipal, la cual presenta un crecimiento poblacional moderado, en gran parte porque quedó separada de la principal vía de comunicación que en el pasado le había dado el carácter de zona de comercio y servicios públicos, con la presencia de bancos y la agencia del CENTA-MAG: "lo que vino a terminarse el pueblo fue la construcción de la Troncal del Norte (años 40), antes el comercio pasaba por el pueblo, y con eso se beneficiaba la gente, en la plaza se juntaban los peregrinos que iban a Esquipulas (Guatemala)"(Entrevista con Julio Fabián, comerciante y miembro de Comité Pro Tejutla en Los Angeles, 22/09/2011).

Por su ubicación estratégica El Coyolito-Amayo se encuentra en la mira de las inversiones públicas, tanto en las propuestas del Plan de Desarrollo Territorial de Chalatenango y en los futuros proyectos de la Municipalidad de Tejutla que busca la reactivación económica del municipio enfocándose en la potencialidad productiva, turística y la conectividad de esta zona a partir de diversos proyectos como el plan de construcción de un puerto lacustre en Quitasol, el fortalecimiento de la comunidad de Belén (que presenta problemas delincuenciales)



con la construcción de un supermercado comunal y lanchas, y la construcción de un centro de acopio y mercadito en Amayo que usaría las antiguas instalaciones del ex Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA) (Entrevista con Rafael Tejada, Alcalde Tejutla, 22/09/2011).

Al oriente de El Coyolito-Amayo se encuentra el Área Natural Protegida Santa Bárbara, donde persiste la conflictividad por la fuerte presión sobre los recursos naturales que se expresa en la invasión de tierras, la extracción de recursos forestales y piedras de río o la cacería furtiva de especies silvestres. La violencia también es expresión de esta conflictividad, se han reportado casos de las amenazas a muerte a los guardarrrecursos. El área también ha servido como refugio para delincuentes ya que se encuentra en la ribera del Humedal Cerrón Grande donde se reportan actividades ilícitas como rutas de contrabando<sup>7</sup>. Por parte de la municipalidad no existen acciones específicas para gestionar los conflictos, más bien hay una disputa por el uso de los recursos que ya ha producido enfrentamientos entre municipalidad y pobladores organizados.

### **Diferencias sociales entre pobladores: origen, identidad, ideología**

Los patrones de migración establecen marcadas diferencias entre la población original o "los nativos" y los refugiados que impactan de manera diferenciada en ambos municipios. En Tejutla los "nativos" o pobladores originarios prácticamente dejaron el casco urbano, su lugar fue ocupado por los habitantes de los cantones del mismo municipio. En El Paraíso, disminuye la población originaria pero se mantiene un núcleo suficientemente considerable para marcar diferencias con la población refugiada.

Hay diversas percepciones sobre los refugiados, las cuales se orientan a reafirmar sus diferencias con la población nativa, estas percepciones son más fuertes en El Paraíso, entre sus características se les reconoce por ser personas laboriosas y productivas, que se unen para trabajar juntos y son más solidarios entre sí, otro elemento que explicaría su mayor dinamismo sería que han tenido que esforzarse más para mejorar sus condiciones de vida frente a una situación adversa (Entrevista José Erasmo Girón, 1/07/11 y Cecilia León, 09/09/11).

En El Paraíso la diferenciación entre nativos y refugiados se debe también a sus diferentes ideologías políticas y tradiciones culturales. Los refugiados son personas procedentes de municipios que en esa época estaban bajo el control

---

<sup>7</sup> Diversas notas de prensa señalan que en los municipios aledaños al Cerrón Grande existe una ruta de tráfico de drogas, ver por ejemplo, La Ruta Norteña de la Cocaína, en Diario de Hoy, 8 de Enero, 2010, versión electrónica, [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6358&idArt=4410659](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=4410659), consultado el 3 de octubre 2011.



de la entonces guerrilla del FMLN, los pobladores que huyeron no simpatizaban con el movimiento guerrillero y algunos de ellos eran familiares de soldados o bien miembros de los grupos de defensa civil. Mientras que en Tejutla las diferencias se dan más bien entre las personas del casco urbano, que en su mayoría no son originarias y proceden de los cantones que abandonaron por el temor a la guerra, estos habitantes son mayormente de derecha. La izquierda tiene más base social en los cantones, a su vez repoblados por personas que formaban parte de los simpatizantes y bases de la exguerrilla.

También se establecen diferencias en términos de identidad cultural. El responsable de la casa de la cultura de El Paraíso enfatiza que con la llegada de los refugiados poco a poco se fue perdiendo la celebración de San Bartolomé patrono del pueblo, porque los nuevos pobladores incidieron fuertemente para que predominara su patrón cultural y religioso, tanto con las autoridades municipales como religiosas y en consecuencia se acaba con las tradiciones antiguas del pueblo (Entrevista José Erasmo Girón, 1/07/11).

Un elemento que puede explicar la fuerte incidencia de los pobladores nuevos en los aspectos culturales en El Paraíso, es que si bien llegan con desventaja en términos de acceso a propiedad, tienen ventaja numérica respecto a los nativos y sus afinidades ideológicas les vincularon a los partidos gobiernistas, primero el PDC, y luego ARENA, el partido político de derecha que gobernó desde 1989 a 2009. Aunque no todos los nativos son de izquierda, sí hay reconocidos líderes locales de izquierda vinculados con este grupo de población.

En el caso de Tejutla las diferencias se establecen en términos ideológico-políticos. Como veremos más adelante la derecha ha sido más votada en el municipio, contando con fuerte respaldo en los cantones, sin embargo los maestros de educación media y básica apoyan a la izquierda, incluso el Secretario General del FMLN es un maestro del Instituto de Tejutla. La incidencia de los maestros en las formas de pensar de sus discípulos puede a largo plazo incidir en la formación de nuevas formas de pensamiento en las generaciones de niños y jóvenes, de hecho existen críticas por que los "maestros de la escuela e instituto no transmiten valores cívicos porque no creen en la Independencia...no son nada cívicos" (Entrevista con Ines Pinto, Directora de la Casa de La Cultura, 23/09/2011), aludiendo a la posición más crítica que los sectores de izquierda tienen sobre el constructo ideológico de la Independencia Patria.



## 4.1. Fuentes de poder económico y político

El Paraíso es un municipio que se forma prácticamente desde la influencia de la actividad económica y en las propiedades de la Hacienda Santa Bárbara. Existen datos que resultan indicadores del tipo de relaciones patrono-clientelares que todavía existían entre los grandes hacendados y la población que habitaba El Paraíso. Así, se menciona que la familia Bustamante, propietaria de la hacienda Santa Bárbara, donó "la mayor parte del terreno de lo que hoy en día es El Paraíso" (Entrevista a Bernardo Mejía y otros, 22/07/11). Por otra parte, la familia Saca, de origen palestino que llega a El Paraíso a principios del siglo XX<sup>8</sup>, tuvo en su momento unas 400 manzanas de tierra. Otro terrateniente, de apellido Cruz, era el dueño de la tierra donde ahora se asienta el cantón Las Cruces.

Si bien se menciona que la antigua Hacienda le daba "vida al pueblo", no debe entenderse con ello que El Paraíso era un municipio próspero. El Instituto Nacional de El Paraíso (nivel secundaria), fundado en 1966, fue cerrado en 1972 y solo fue reabierto en 1982. Todavía en aquel año "estuvo a punto de fracasar y tuvieron que emigrar varios alumnos a otro lugar" (Entrevista con Ernesto Alvarenga, 22/07/11)<sup>9</sup>.

Aunque lejos de la bonanza económica, con el fin de la hacienda se rompe la principal estrategia de reproducción de medios de vida. La desaparición de las relaciones patrono-clientelares basadas en la hacienda y el posterior colapso de la cooperativa dan lugar a dinámicas de reconcentración de la tierra que tienen como beneficiarios principales a los directivos de la cooperativa, todos ellos hombres, varios de los cuales forman parte de los actuales grupos de poder local. De acuerdo al siguiente testimonio, la directiva de la cooperativa concentró suficiente poder para definir quiénes se beneficiaban de la venta y reparto de tierras dejando de lado a varios cooperativistas, entre estos algunas mujeres que trabajaron por años en la hacienda: "Muchas personas se benefician del quiebre de la cooperativa para repartir los bienes que poseían, hay mujeres que dejaron sus años de juventud y no fueron tomadas en cuenta para recibir beneficios, no se les dio nada. Las personas del grupo de refugiados fueron beneficiados, por ejemplo la familia Carvajal, la del actual alcalde que

<sup>8</sup> La dinámica de agroexportación alrededor del café fortaleció a una creciente clase de terratenientes que además ganaron capacidad de consumo, esto atrajo a los extranjeros de todas partes entre ellos árabes, hebreos, norteamericanos, ingleses, alemanes, españoles, franceses, que llegaron alrededor de 1900. Tomado de <http://www.cuscatla.com/cuzcatlan11.htm>, julio 2011.

<sup>9</sup> Véase también reseña histórica en <http://www.miportal.edu.sv/sitios/10849/historia.htm>



llegó a ser directivo de la cooperativa y otro de los síndicos actuales” (Entrevista con Cecilia León, 9/09/11).

La compra venta de las tierras de la hacienda no fue la única forma de reconcentración de tierras, también existen prácticas de usura, usurpación de derechos, compra-venta irregular de terrenos. Un caso destacado por los entrevistados, explica cómo una de las familias más poderosas del municipio, de origen extranjero, acumula una importante cantidad de tierras a partir de su actividad comercial. De manera que las deudas de los pobladores, que se abastecían de diversos artículos en su comercio se pagaban con tierras, también se menciona cómo esta familia se vio implicada en compras irregulares y pleitos por linderos de tierra que se aprovechan de la falta de papeles de propiedad de muchos campesinos.

En Tejutla los cambios en la tenencia de la tierra no fueron tan radicales ni marcan cambios importantes en la configuración de los grupos de poder político, pero se mantienen vinculados a los sectores mayor peso económico como los ganaderos, que son el gremio mejor organizado del municipio, representados por la Asociación Ganadera de Tejutla (AGATE). Otra élite local parece formarse a partir de un sector profesionalizado en el que destacan los maestros de educación básica y jóvenes profesionales, incluyendo el actual alcalde. Es un sector profesional que no depende exclusivamente de los recursos productivos del municipio, muchos de ellos encuentran empleo en San Salvador por la facilidad de conectividad con la capital.

Las entrevistas realizadas confirman la influencia que aun tienen los propietarios de tierras y su relación con el poder político local. El Cuadro no. 1 recoge las principales fuentes de poder representadas principalmente por líderes y personalidades emblemáticas reconocidas por los entrevistados, destacando sobretodo en El Paraíso los hombres propietarios de tierra y ganado, algunos de los cuales también tienen relación con la actividad comercial, como el caso de Salomón Saca.

Otros personajes del municipio destacan por su posición económica ligada al comercio, el trabajo municipal y comunitario o el liderazgo político, su acceso a la tierra es menor pero su influencia local descansa en la afiliación partidaria o pertenencia a organizaciones locales gremiales y comunitarias que inciden a partir de la acción de denuncia y movilización social. Las mujeres están más relacionadas con este tipo de liderazgos, su influencia no se vincula directamente con la posesión de activos económicos, a pesar que por lo menos en el caso de Tejutla los datos de la distribución de tierra indican que las mujeres tienen el mayor promedio de tierra manejada, y tienen explotaciones de mayor extensión que los hombres. Su reconocimiento social no parece estar vinculado



a la posesión de la tierra, sino que se desarrolla en las relaciones establecidas mediante la actividad política, cargos públicos, como el caso de las maestras y la directora de la casa de la cultura de Tejutla, o por su influencia en grupos religiosos locales.

La formación académica es un elemento que aparece en el reconocimiento de estos liderazgos de forma diferenciada en los dos municipios. En El Paraíso no parece ser relevante, sobre todo en el caso de los hombres el único profesional mencionado es el director de la casa de la cultura. Sin embargo, en el caso de las mujeres sí es un elemento distintivo, destacando las maestras con influencia en la vida local. En Tejutla sí parece ser un indicador de liderazgo, al menos al nivel de los alcaldes encontramos dos figuras fuertes, la del profesor Juan de Dios Rivera y la del actual alcalde Rafael Tejada.

**Cuadro 1. Liderazgos y su relación con el poder económico y político**

<b>Casos El Paraíso</b>	<b>Base de reconocimiento de poder o influencia social</b>	<b>Relación identificada con el poder político local</b>
Emilio Ortíz Carvajal	<b>Tierra, ganado y liderazgo político.</b> Dueño de casi 150 manzanas de tierra, las cuales arrienda para ganado y tiene mucho poder económico en la región. Fue uno de los beneficiarios de las tierras de la antigua Hacienda Santa Bárbara.	Actual alcalde por cuarto periodo consecutivo. Su estrategia política para captar el voto se basa en mantener relaciones clientelares, brindando dinero a personas o grupos para asegurar su apoyo, aporta dinero a la asociación de ganaderos, el gremio más importante del municipio y del departamento.
Salomón Saca	<b>Tierra, ganado y comercio.</b> Es miembro de una tercera generación de la familia Saca, de origen palestino que se establecen como comerciantes pero acumulan tierra obtenida en pago a préstamos realizados a pobladores locales.	Es un simpatizante de los partidos de derecha. No se mencionan vínculos directos con el poder local, sin embargo los Saca son una de las familias más influyentes política y económicamente en el país, pero no hay evidencias de que use esta influencia para su bienestar personal o intereses políticos.
Humberto Arias	<b>Comercio.</b> Dueño del supermercado, el centro más fuerte de abasto en el casco urbano, lo consideran solo un comerciante fuerte y gestor de empleo.	No hay información sobre sus simpatías políticas.
Bernardo Mejía	<b>Ganadería y liderazgo político.</b> Presidente de la Asociación Agrícola y Agropecuaria ULTRALEMPA, además es fundador del partido FMLN en El	Participó en actividades del movimiento revolucionario, fue el encargado de hacer una toma al cuartel de la Cuarta Brigada, proporcionando mapas y planos del interior del cuartel. Tiene una antigua relación con los líderes históricos



	Paraíso.	del FMLN. Se lanzó como candidato a alcalde en 1994, elección que pierde frente al candidato de ARENA Cástulo Rodríguez". Actualmente su peso moral parece ser muy fuerte entre la organización de ganaderos.
Cecilia León	<b>Liderazgo político y comunitario</b> Maestra, líder ambientalista y secretaria municipal del FMLN en El Paraíso.	Candidata a alcaldesa en las elecciones municipales de 2009-2012 que no logra ganar. Es coordinadora de la Asociación de Cuencas de los Ríos Soyate y Tilapa (ASOCTISO) y opositora del actual alcalde. Es una líder reconocida en los espacios de organizaciones multiactores de Chalatenango como CACH y el Comité Humedal Cerrón Grande.
José Erasmo Girón	<b>Cargo público y liderazgo comunitario</b> Director de la Casa de la Cultura, proveniente de San Rafael, una población cercana.	Líder local, opositor al alcalde, persona reconocida del pueblo, participa activamente apoyando a las organizaciones locales y medio ambiente.
Jorge Palencia	<b>Liderazgo político</b> Fue miembro de la comisión político-diplomática del FMLN en el extranjero durante los noventa. Actualmente vive en España.	Recibe mucho reconocimiento por su rol durante la guerra, pero no tiene vinculación ni influencia directa con la vida local.
Cristina Beltrán	<b>Liderazgo social y religioso</b> Maestra jubilada originaria de El Paraíso,.	Su liderazgo está relacionado con la vida religiosa pues es coordinadora de la Iglesia Católica y originaria del pueblo.
<b>Casos Tejutla</b>	<b>Base de reconocimiento de poder o influencia social</b>	<b>Relación identificada con el poder político local</b>
Juan de Dios Rivera Batres	<b>Liderazgo político con perfil profesional.</b> Fue profesor del Instituto y luego alcalde. Llegó a Tejutla como profesor, en 1961.	Siempre fue político gobiernista. Fue alcalde por el PCN. En 1978-1979 fue diputado propietario por un periodo de 2 años. Más adelante fue alcalde por un periodo para el partido de ARENA (1994-1997). En el año 1999 se pasó al partido PCN. Uno de sus hijos milita hoy en día con el partido ARENA.
Rafael Antonio Tejada Ponce	<b>Liderazgo político con perfil profesional.</b> Profesional joven graduado de administración de empresas que presenta un perfil técnico que sus predecesores no tuvieron.	Entró a trabajar en la alcaldía en el año de 1998, y en el periodo 2003-2006, durante la administración de Rosa Rivera de Pineda, fue Secretario Municipal. No procede de una familia vinculada al poder económico local, pero se destacó desde muy joven durante sus estudios de secundaria.
Rosa Rivera de Pineda	<b>Comerciante.</b> Alcaldesa del municipio durante 3 periodos consecutivos (1997-2006).	Su primer periodo lo hizo con el partido ARENA (1997-2000), luego se re-eligió dos veces con el partido PCN.
Julio Fabian	<b>Comercio e influencia polí-</b>	Pertenece a una reconocida familia de ganade-



	<b>tica.</b> Policía de hacienda y dueño del comedor central.	ros, es propietario de un agroservicio (almacén) frente al parque de la ciudad.
Nelson León (hijo)	<b>Ganadería y perfil profesional.</b> Presidente de la asociación de ganaderos y profesional en medicina veterinaria.	Candidata a alcaldesa en las elecciones municipales de 2009-2012 que no logra ganar. Es coordinadora de la Asociación de Cuencas de los Ríos Soyate y Tilapa (ASOCTISO) y opositora del actual alcalde. Es una líder reconocida en los espacios de organizaciones multiactores de Chalatenango como CACH y el Comité Humedal Cerrón Grande.
Inés Pinto	<b>Cargo público y liderazgo comunitario.</b> Directora de la casa de la cultura.	No tiene aspiraciones políticas pero no simpatiza con la izquierda a los que califica de "resentidos". La Casa de la Cultura es reconocida como un espacio activo de encuentro entre los ciudadanos del municipio.

Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas realizadas con informantes locales.

## 4.2. Partidos políticos que predominan en los municipios: apoyos y alianzas

En ambos municipios los partidos de derecha ARENA y PCN han tenido el control de las municipalidades, los grupos de poder local se vinculan a estos partidos para mantener sus propios intereses económicos, como parece es el caso en El Paraíso donde los ex refugiados ven el poder político como una forma de ganar ascenso social y gozar de privilegios en la toma de decisiones para el control de recursos. Pero también los partidos políticos aprovechan el poder económico, la influencia o reconocimiento social de los grupos y líderes locales para extender su influencia, para ello es clave el reclutamiento de liderazgos exitosos como es el caso de Tejutla donde los profesionales locales están conduciendo la actividad política partidaria de partidos de derecha e izquierda.

Revisamos la trayectoria de los alcaldes y sus alianzas en ambos municipios desde 1994 a la fecha, debido a que cada caso es muy diferente los explicaremos por separado para poder extraer conclusiones generales al final del documento.

Desde hace unos 20 años, la Alcaldía de El Paraíso ha sido gobernada por los partidos ARENA y PCN, ambos de corte conservador. Con una sola excepción el FMLN obtuvo la alcaldía en el periodo 2000-2003. La continuidad de estos partidos al frente del gobierno local se explica por los alineamientos políticos ocurridos durante la guerra civil y a la formación de grupos de poder que se vincu-



lan con la reestructuración de la tenencia de la tierra después de la reforma agraria.

En este caso los grupos de poder no obedecen a una vinculación de las familias "tradicionales" de esta población con dichos partidos, si no a la influencia de una población de reciente presencia en el municipio. Recuérdese que el municipio de El Paraíso recibió una cantidad importante de migrantes que eran simpatizantes del gobierno en su proyecto contra-insurgente, además era la sede de una base militar. Los gobiernos de derecha sellaron la lealtad de esta población mediante proyectos de vivienda, infraestructura y distribución de tierras (Entrevista con Carlos Ramírez, líder comunal de Santa Bárbara y de Cooperativa La Vela, 8/12/2012). Aún hoy, esta población no votaría por el FMLN.

El tipo de migración ocurrida en la década de 1980 favoreció políticamente a los partidos conservadores, mientras que las familias "nativas" experimentaron vivencias muy heterogéneas. Algunas se vincularon a la oposición armada, otras emigraron y otras más lograron sortear el periodo de la guerra en convivencia o alianza con las autoridades de gobierno y Fuerzas Armadas.

La actividad de las organizaciones de protección ambiental se ve influenciada por esta polarización política. Por ejemplo, la presidenta de la Asociación de Cuencas de los Ríos Soyate y Tilapa, ASOCTISO, ha sido candidata a la Alcaldía por parte del FMLN, y quienes ocupan actualmente la Alcaldía ven a organizaciones como ASOCITISO y la Casa de la Cultura como grupos del FMLN (Entrevista con Catarino Lovato, Síndico Municipal de El Paraíso, 8/01/2012).

Adicionalmente, los grupos de poder que sostienen a los partidos políticos conservadores en El Paraíso se originan en la fragmentación de la Hacienda Santa Bárbara. Diversas fuentes coinciden en que un pequeño grupo de directivos de esta cooperativa logró hacerse del control de la misma. Hasta finales de la década de 1990, este grupo canalizó el apoyo de la Cooperativa hacia el partido ARENA pero posteriormente se afilió al partido PCN. Este cambio fue determinante en el triunfo de este partido en el año 2003, cuando Emilio Ortíz —ex presidente de la Cooperativa— se convirtió en Alcalde. Algunos de sus concejales también fueron socios de la cooperativa. Ortíz ha sido re-electo en dos ocasiones (Entrevista con Carlos Ramírez, líder comunal de Santa Bárbara y de Cooperativa La Vela, 8/12/2012).

Actualmente a la derecha la respaldan las mujeres rurales, los campesinos, pescadores, cooperativas y los "refugiados". El FMLN tiene más respaldo en las zonas urbanas, los nativos y los jóvenes. Las zonas rurales aun ven al FMLN como una amenaza. A pesar de que las personas demuestran sus preferencias políticas, siempre que hay elecciones el nivel más alto de votos se lo lleva la



abstención. Hay mucho escepticismo pues nunca ha habido un gobierno concertador. Los grupos económicos y con poder no muestran orientación hacia algún partido, lo mismo sucede con el gremio de ganaderos y productores agropecuarios. No son militantes activos, prefieren ser reconocidos social o culturalmente, para no verse envueltos en desgaste y estigmatización.

Al finalizar la guerra, el alcalde de El Paraíso era Cástulo Rodríguez Caballero, de oficio motorista, además de promotor del comité de desarrollo local del partido ARENA, quien se reeligió en 1992. Cuando llegó el periodo de reconstrucción, Rodríguez fue un alcalde muy activo en la gestión de proyectos ante el Fondo de Inversión Social (FIS). Por medio de sus contactos en el partido gobernante logró que se canalizara un donativo del Ducado de Luxemburgo para construir el sistema de agua potable en el casco urbano. Sin embargo, la gestión de Rodríguez Caballero fue también muy polémica, por algunas decisiones acerca de los recursos municipales (el mercado, terrenos, el sistema de agua) (van der Borgh, 2003: 181-182). Cástulo Rodríguez murió asesinado en noviembre de 1995.

**Cuadro 2. Alcaldes el Municipio de El Paraíso desde 1994 a la fecha**

Periodo	Nombre	Partido Político
1994-1995	Cástulo Rodríguez Caballero	ARENA
1995-1997	Isabel Fuentes	ARENA
1997-1998	Manuel Deras Quijada	ARENA
1998-2000	Meolicia Estela Enamorado Franco	ARENA
2000-2003	Carlos Adalberto Guerra	FMLN
2003-2006	Emilio Ortíz Carvajal	PCN
2006-2009	Emilio Ortíz Carvajal	PCN
2009-2012	Emilio Ortíz Carvajal	PCN

Fuente: Entrevista y datos del Tribunal Supremo Electoral

En febrero de 1997, fue electo Manuel Deras Quijada, también transportista, pero un año después abandonó el cargo cuando él y otros miembros del concejo fueron procesados judicialmente por anomalías detectadas en la municipalidad. En sustitución de Manuel Deras, el Concejo nombró a la regidora Meolicia Estela Enamorado Franco. Ella era la tercera designada a sustituir a Manuel Deras, pero el primer designado también estaba procesado judicialmente, y la segunda declinó el nombramiento. Estela Enamorado tenía 28 años de edad y había realizado estudios para ser maestra. Llegó a vivir a El Paraíso en la década de 1980, como desplazada del conflicto. Actualmente se dedica al co-



mercio y ha dejado la política, aunque se le reconoce haber impulsado las actividades de la Casa de la Cultura.

Tras el desprestigio de la última gestión de ARENA, Carlos Adalberto Guerra, empresario de buses, fue electo en el año 2000 como el primer alcalde del FMLN. Su gestión fue también polémica y dividió a sus copartidarios, es el único alcalde que ha ganado el FMLN pero no pertenecía a dicho partido. Deja al FMLN en muy mala posición por el trabajo poco eficiente que hizo. No aparece como líder actualmente.

Al actual alcalde, Emilio Ortíz Carvajal, llegó al puesto desde el año 2003, ha ganado tres periodos consecutivos. Es uno de los principales terratenientes de El Paraíso, dedicado a la ganadería. Pero su ascenso social es reciente. Ortíz Carvajal fue socio de la Cooperativa Santa Bárbara, surgida del proceso de Reforma Agraria. Según los entrevistados Emilio Ortíz *“ha sabido ganarse a la gente y por eso ya va en su tercer periodo, además como tiene plata propia, se financia sus campañas y cuando la gente le pide, el da”* (Entrevista Bernardo Mejía, Ernesto Alvarenga y Blanca Alicia Fonseca, 22/07/11).

La mano derecha de Ortíz ha sido el Síndico que lo ha acompañado en los tres periodos al frente de la alcaldía (Entrevista con Carlos Ramírez, líder comunal de Santa Bárbara y de Cooperativa La Vela, 8/12/2012). Igualmente los miembros del concejo prácticamente no han cambiado en los tres periodos, los concejales son comerciantes, la mayoría de ellos viene del grupo de los “refugiados”, ningún concejal es del casco urbano. El concejo no parece tener una actividad significativa en la gestión local, ninguno coordina comisiones o lleva a cabo tareas específicas que sean reconocidas por los habitantes.

En Tejutla el gobierno del municipio siempre ha estado en manos de partidos de derecha. Antes de la guerra, gobernaba el partido oficial, la década de 1990 fue de dominio de ARENA, y a partir del año 2000 ha dominado el PCN. Los alcaldes y su Concejo Municipal son elegidos por elección popular. Los miembros del Concejo Municipal provienen de las comunidades, pues se busca que los diferentes cantones y ADESCOS estén representados.



**Cuadro 3. Alcaldes del Municipio de Tejutla desde 1994 a la fecha**

<b>Periodo</b>	<b>Nombre</b>	<b>Partido</b>
1994-1997	Juan de Dios Rivera	ARENA
1997-2000	Rosa Rivera de Pineda	ARENA
2000-2003	Rosa Rivera de Pineda	PCN
2003-2006	Rosa Rivera de Pineda	PCN
2006-2009	Luis Alonso Guardado Vargas	PDC
2009-2012	Rafael Antonio Tejada Ponce	PCN

Fuente: Entrevistas y datos del Tribunal Supremo Electoral

Ahora bien, estos cambios de partido no significan un cambio importante en las familias con acceso al poder político. Por el contrario, la dinámica partidista del municipio muestra la existencia de una élite política local cuya lealtad a los partidos políticos nacionales resulta secundaria frente a sus propios intereses o proyectos. Un episodio que nos revela esta dinámica es la migración de varios líderes del partido ARENA al partido PCN.

En el año 1999, la entonces Alcaldesa Rosa Rivera de Pineda, elegida bajo la bandera del partido ARENA, esperaba el apoyo de su partido para re-elegirse en las elecciones del año siguiente. Sin embargo, la cúpula partidaria no le dio su apoyo. La alcaldesa y sus concejales se unieron entonces al PCN y triunfaron en las elecciones de 2000. Una de las personas que facilitó este cambio de partido fue el ex profesor Juan de Dios Rivera, que había sido alcalde en dos ocasiones, la primera antes de la guerra, con el partido PCN, y la otra después de los Acuerdos de Paz, con el partido ARENA.

De acuerdo con Rivera, él utilizó sus antiguos contactos en la cúpula del PCN para que Rosa Rivera fuera aceptada en este partido, y de hecho el antiguo alcalde ocupó el cargo de primer regidor en el periodo 2000-2003, bajo la bandera del partido PCN.

El ex alcalde Rivera sigue siendo una persona altamente estimada en el municipio. Llegó a Tejutla como profesor, en 1961. Como político siempre fue gobiernista. En 1978-1979 fue diputado propietario por un periodo de 2 años, ya tuvo que dejar el cargo con el golpe de estado de 1979. Sus compañeros de partido huyeron, pero él se quedó en la ciudad. Más adelante fue alcalde por un periodo para el partido de ARENA (1994-1997). En el año 1999 regresó al partido PCN. Sin embargo, uno de sus hijos milita hoy en día con el partido ARENA (Entrevista con Juan de Dios Rivera, ex alcalde de Tejutla, 12/08/2011).



Actualmente gobierna el municipio Rafael Tejada Ponce, un joven graduado de administración de empresas que presenta un perfil técnico que sus predecesores no tuvieron. Sin embargo, incluso en este caso se reconoce el legado de Juan de Dios Rivera, pues el actual alcalde entró a trabajar en la alcaldía en el año de 1998, y en el periodo 2003-2006, durante la administración de Rosa Rivera de Pineda, fue Secretario Municipal.

El perfil del actual alcalde también es evidencia del interés de los partidos políticos por reclutar a jóvenes talentos. Tejada Ponce procede de uno de los cantones del municipio, su familia no es acaudalada, sin embargo se destacó desde muy joven, durante sus estudios de secundaria participó en distintos certámenes académicos y al graduarse obtuvo la mención de Mejor Bachiller de la promoción 1997 del Instituto Nacional de Tejutla. Luego fue reclutado por el PCN cuando trabajaba en la Corte de Cuentas en San Salvador, un cargo que aún conserva y para el cual ha pedido permiso laboral a fin de realizar su actividad como alcalde. Su hermano es el actual síndico del gobierno local de El Paraíso.

### **Financiamiento de las campañas**

De acuerdo a las entrevistas, el financiamiento de estas campañas electorales viene en buena medida del propio candidato/a, pues si bien "los partidos políticos otorgan una línea de abastecimiento, no es suficiente". Otra fuente de financiamiento son los aportes de personas del municipio, especialmente ganaderos, que apoyan con la organización de actividades proselitistas, proporcionando alimentos, camiones, toldos, infraestructura en general.

### **4.3. Género y participación en la gobernanza local**

En ninguna de las dos municipalidades en estudio existen políticas o estrategias para impulsar la equidad de género en el gobierno local, lo que se traduce en que permanezcan patrones de participación que relegan a las mujeres de los espacios de mayor decisión. La participación de las mujeres tiende a ser mayor en los espacios que están más cerca de sus hogares y entorno cotidiano, en las Asociaciones de Desarrollo Local, ADESCO, un 37.2% son mujeres en el caso de El Paraíso; y un 31.05% en Tejutla, aunque modestos, estos porcentajes superan a los encontrados en los concejos municipales.

En El Paraíso el concejo municipal está formado solo por hombres y dentro de la misma estructura burocrática municipal las mujeres son minoría, hay 6 empleadas mujeres en contraste con 16 hombres. En los espacios de dirección de las instituciones públicas con presencia en el municipio solo destacan la directora del Instituto Nacional El Paraíso y la directora de la unidad de salud que



no es originaria de la zona y la jefa de enfermeras, quien sí es originaria del municipio. En Tejutla hay una sola mujer participando en el concejo municipal y aunque el balance de género en la estructura burocrática es mejor que en El Paraíso aun son minoría, hay 10 mujeres empleadas de la alcaldía frente a 17 hombres. El alcalde se ha propuesto elevar a cuatro la cantidad de mujeres concejales para el próximo periodo electoral, que seguramente ganará. Para ello dice estar trabajando con los promotores de la alcaldía, quienes son los que movilizan el trabajo en las comunidades.

En el caso de El Paraíso, la participación en la política local ha estado dominada por hombres que cuentan con activos naturales, como la propiedad de la tierra y ganado, en combinación con alianzas político-partidarias, solo una mujer ha ejercido el cargo de alcaldesa, Meolicia Estela Enamorado, pero no por elección sino como relevo frente a una gestión fraudulenta del alcalde titular. Tejutla, en cambio, tuvo una mujer alcaldesa durante tres periodos consecutivos, Rosa Rivera de Pineda, gobernando por partidos de derecha, ella aparece como una excepción y no construye políticas locales que permitan ampliar la participación de las mujeres en el gobierno local. Esto se relaciona con que los partidos de derecha no tienen o son muy incipientes en sus políticas de género, más bien aprovechan los liderazgos de mujeres destacadas en sus comunidades sin que esto implique fortalecer mecanismos para la equidad en la participación político partidaria.

De acuerdo al PNUD la participación de las mujeres en las instancias de gobierno municipal es reducida y en los últimos periodos no alcanza la cuarta parte de los asientos de los consejos municipales, aunque la tendencia es un ligero incremento no exento de oscilaciones (Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). En el Paraíso, tanto en la última elección municipal, como en la siguiente (marzo 2012) el partido FMLN ha llevado mujeres como candidatas a la alcaldía. El FMLN es el único partido que tiene una política de cuotas por género y juventud en el país<sup>10</sup>. La anterior candidata del FMLN para la alcaldía de El Paraíso, Cecilia León, es una conocida y dinámica líder local. Actualmente el FMLN lleva como candidata a una mujer joven, Blanca Castillo, que trabaja como capacitadora de grupos de mujeres, sin embargo es poco conocida para la población. A pesar del impulso de las candidaturas femeninas en el partido FMLN, en general en el municipio no existen estrategias de empoderamiento de base que permitan que estos liderazgos alcancen notoriedad.

---

<sup>10</sup> De acuerdo a sus estatutos el FMLN “promoverá la participación de mujeres y jóvenes en las responsabilidades de dirección del partido y en la postulación de candidaturas con la posibilidad de ganar”. En las estructuras nacionales y locales de participación hay una cuota de 35% de mujeres y 30% de jóvenes.



La estructura del poder municipal abre o limita la participación y el empoderamiento de las mujeres, en la medida en que existan o no mecanismos de ampliación de la participación de mujeres en espacios de decisión. El trabajo por la equidad de género en la participación y en el trabajo político local empieza con los comités de base local, porque es ahí donde las comunidades visualizan y definen quiénes son sus líderes y lideresas. Las organizaciones de mujeres juegan un rol importante en la generación de liderazgos y en una participación política más equitativa en el poder local, si trabajan en forma coordinada con las municipalidades y con las bases comunitarias. Por ejemplo, en el caso de Las Vueltas se han generado diversos mecanismos para la equidad de género en los que se ha contado con el apoyo de organizaciones sociales de mujeres como Las Mélicas<sup>11</sup>.

Ni en el Paraíso ni en Tejutla, existen organizaciones de mujeres. En el Paraíso hay una asociación comunitaria, ADESMUP, y un grupo de ahorro comunitario, formado por mujeres emprendedoras que llevan 3 años fabricando champú y jabón de origen natural, con poca comercialización. Estos grupos no están vinculados a ninguna organización social de mujeres de alcance nacional que fortalezca la capacidad de liderazgo e incida en el mayor protagonismo de las mujeres en los grupos de toma de decisiones locales. Los temas que por hoy convocan a las mujeres en estos municipios tampoco están vinculados con las actividades que dinamizan la economía de la zona, por eso es importante ampliar la participación de las mujeres en el poder local, de esta manera se generan contrapesos a los grupos de poder tradicional y al mismo tiempo se incrementa la importancia de otros ejes de desarrollo no tradicionales que implican también una diversificación de los ingresos familiares.

#### 4.4. Caracterización de las prácticas institucionales municipales

##### Estructura de conformación del concejo municipal

En El Salvador no hay representación proporcional de los partidos políticos en los concejos municipales. Las elecciones municipales se ganan por mayoría simple y el Concejo Municipal no tiene representación proporcional a los votos por partido, esto incide en que la forma de elección de los miembros del concejo guarde relación con las prácticas definidas desde cada partido político. Por lo general, los partidos políticos realizan asambleas en donde las comunidades proponen a las personas que quieren que los representen en el Concejo. Sin embargo, en algunas ocasiones simplemente las directivas municipales de los

---

<sup>11</sup> El Movimiento de Mujeres Mélica Anaya Montes, conocido como “Las Mélicas”, es una organización feminista que trabaja desde la postguerra en temas de ciudadanía, la autonomía del cuerpo y economía justa. Ver <http://www.lasmelidas.org> consultado 08/09/11.



partidos políticos eligen a los candidatos a Concejales de entre sus miembros o a reconocidos líderes comunales que puedan sumar votos para las elecciones.

De acuerdo a la legislación vigente, en ambos municipios el Concejo está integrado por 10 personas (6 propietarios y 4 suplentes) a quienes se suman el Alcalde y el Síndico Municipal. En El Paraíso el concejo está integrado únicamente por hombres, en Tejutla solo hay una mujer ocupando el puesto de concejala. Los criterios para ser miembro de un concejo municipal son muy sencillos y no determinan cuotas o representatividad por género o localidad<sup>12</sup>.

En el municipio de El Paraíso, normalmente siempre se eligen hombres, uno de los entrevistados afirmó que aunque hay mujeres lideresas propuestas para el Concejo, “estas no aceptan por las responsabilidades que implica el cargo” (Entrevista a Miguel Tejada, Secretario municipal, 07/01 2011), pero ya hemos indicado en el apartado de gobernanza y género que en ninguno de los dos municipios existen políticas para incentivar la participación de mujeres en cargos públicos.

En El Paraíso los concejales guardan un perfil muy similar al alcalde, todos son hombres, en su mayoría provienen de los cantones y tienen origen en el grupo de refugiados, lo que nos muestra un concejo bastante homogéneo en extracción y género, (probablemente también tienen actividades económicas similares pero habría que indagar más sobre este aspecto).

En Tejutla la dinámica de elección de los concejales del presente gobierno municipal ha sido “novedosa”, según el alcalde. Los concejales se eligieron a través de ternas propuestas en asambleas comunitarias por cantón. Se respetó la voluntad de la población, aunque muchos elegidos no eran miembros del partido del alcalde e incluso hubo quienes eran simpatizantes de otros partidos o no eran conocidos por él. En el próximo periodo electoral, se está promoviendo una evaluación del actual concejo por parte de los líderes cantonales, las consultas se harán por comunidades, y los candidatos a concejal se elegirán nuevamente en asambleas por cantón.

### **Responsabilidades y actividades del consejo**

En promedio, se realizan 2 sesiones del Concejo al mes de acuerdo a las disposiciones del art. 38 del Código Municipal. Por lo general siempre participa el

<sup>12</sup> De acuerdo al art. 26 del Código Municipal para ser miembro de un Concejo se requieren como únicos requisitos los siguientes: ser salvadoreño, seglar, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y no haberlos perdido en los tres años anteriores a la fecha de la elección, haber cumplido veintiún años de edad, saber leer y escribir, ser de moralidad e instrucción notoria, ser originario o vecino del municipio por lo menos un año antes de la elección de que se trate.



100% de los miembros del Concejo. Siguiendo la normativa las sesiones se realizan en el local de la alcaldía y quien convoca es el Secretario Municipal. En ninguna de las dos municipalidades se han realizado sesiones abiertas al público por lo tanto participan únicamente los miembros del Concejo.

El Código Municipal define las diversas responsabilidades del concejo en cuanto a la aprobación de planes y programas de desarrollo local, presupuesto, contratos, acuerdos etc.<sup>13</sup> temas que deben ser abordados en las sesiones ordinarias o extraordinarias. En Tejutla los concejales realizan 4 sesiones por mes y han tomado un rol más activo, liderando comisiones municipales sobre temas de interés local como salud, medio ambiente, educación o seguridad ciudadana. Esto implica que su presencia en la vida municipal sea más constante o casi diaria y no se limita a las dos sesiones ordinarias mensuales del concejo. El Concejo Municipal de El Paraíso se mantiene en una actividad más tradicional a pesar que ya tienen tres periodos en el cargo no se han producido innovaciones en su forma de trabajo.

En Tejutla un elemento importante en el fortalecimiento de la gestión municipal es el avance de un proceso de rendición de cuentas a través de publicaciones de actividades en el Boletín Municipal donde se divulgan los presupuestos de la obra pública realizada en cada cantón, este presupuesto ha sido decidido de acuerdo al número de habitantes por cada cantón.

### **Temáticas abordadas por el Concejo Municipal**

En ambas alcaldías los principales temas que se discuten están relacionados con proyectos y obras de impacto para el desarrollo local, principalmente se trata de la aprobación de proyectos de infraestructura (agua potable, electrificación, reparación de calles y caminos vecinales, construcción de casas comunales etc.); apoyos varios a organizaciones y personas naturales (materiales de construcción, víveres, apoyos económicos, donaciones, compra de implementos deportivos etc.).

Un tema ambiental común a todas las municipalidades del país es el tratamiento y disposición final de desechos sólidos (mejoramiento del servicio de recolección, ampliación de la cobertura del "tren de aseo" o camión recolector, erogaciones de gastos por la disposición final de desechos sólidos)<sup>14</sup>. En el caso de Tejutla y El Paraíso este tema adquiere un nuevo perfil pues ambos municipios son parte de un esfuerzo mancomunal y del gobierno central que ha permitido la construcción del primer relleno sanitario de la zona norte inaugurado en sep-

<sup>13</sup> Véase art. 30 del Código Municipal, sobre las facultades del Concejo.

<sup>14</sup> Actualmente el servicio de recolección de desechos sólidos es únicamente realizado a nivel urbano. No hay recolección de desechos sólidos en el área rural, y la gente sigue quemando o enterrando la basura.



tiembre de 2011. El relleno sanitario se ubica en Tejutla y será administrado por la Asociación de Municipalidades de Servicios del Norte (AMUSNOR) formada por los municipios de El Paraíso, Tejutla, San Francisco Morazán, Agua Caliente y La Reina. Este relleno es parte del Programa de Manejo Integral de Desechos Sólidos iniciado por el MARN en 2010, su construcción se ejecutó con fondos canalizados a los municipios a través de este ministerio y los aportes de las cinco alcaldías. El proyecto incluye la separación desde el origen de la basura (reciclaje, reutilización y reducción de desechos), además se convierte en una empresa mancomunal que aportará recursos para programas sociales que benefician a las municipalidades socias.

En Tejutla también hay otros temas específicos como la probación de la ordenanza ambiental creada para el manejo del agua y cuidado de la microcuenca, además de la regulación de los sistemas de agua. Esta ordenanza se ha ido consultando con la población y lleva regulaciones ambientales para la quema y la tala. La disponibilidad de agua es un tema relevante para Tejutla que varios entrevistados consideraron el principal problema ambiental del municipio, y está relacionado con la preocupación y denuncia de los pobladores de Tejutla sobre la deforestación en la zona donde se encuentra la fuente de agua que abastece al municipio, relacionada con una tala que tendría permiso forestal vigente. Este problema, si bien se encuentra fuera de la jurisdicción de Tejutla ha requerido la intervención del alcalde en el manejo del conflicto entre los ciudadanos, el delegado forestal y el dueño del terreno donde se efectúa la tala.

### **Estructura organizacional de la municipalidad**

Ambas municipalidades tienen una estructura de organización similar, cuentan con áreas que garantizan el cumplimiento de sus funciones en la gestión del desarrollo local y la administración pública. Tienen las siguientes unidades técnicas: secretaría, contabilidad, tesorería, unidad de adquisiciones y contrataciones (UACI), catastro, cuentas corrientes, registro del estado familiar, servicios municipales. Además Tejutla cuenta con un Centro de Formación y una unidad de promoción social.

La municipalidad de El Paraíso cuenta con 22 empleados, 6 mujeres y 16 hombres. Todos residen y son originarios de la zona, a excepción de la doctora de la Unidad de Salud, pagada por la alcaldía. Tejutla tiene 27 empleados, de los cuales 17 son hombres y 10 son mujeres, un porcentaje un poco más alto que El Paraíso. Un 50% de los empleados en ambos municipios tiene bachillerato, hay pocos profesionales graduados (4 en El Paraíso y 3 en Tejutla), y no se reportan especialidades técnicas, lo que hace suponer que se trata de bachilleres que van recibiendo capacitaciones requeridas por sus labores más específi-



cas. Sin embargo, en las dos alcaldías hay estudiantes universitarios (2 en El Paraíso, 3 en Tejutla), lo que indicaría que al futuro habría un posible incremento del nivel de profesionales ocupando puestos en la burocracia local.

En términos administrativos en el caso de Tejutla hay evidencias de la búsqueda de modernizarse. Se ha puesto en marcha de un programa de modernización tecnológica del equipo, del sistema de cuentas y cobros, ajustes a la red de impresoras, servicio de telefonía, además se está concluyendo la ampliación del edificio municipal. Dicha modernización está acompañada por capacitaciones del recurso humano de la municipalidad (Entrevista con Rafael Tejada, alcalde, 22/11/2011).

### **La Asociatividad Comunal**

La estructura de organización nuclear en El Salvador son las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), en las zonas rurales se constituyen por cantón o barrio, en el caso de los cascos urbanos.

En los dos municipios se reportan ADESCO en todos los cantones, pero el porcentaje de población que se organiza en estas asociaciones es muy bajo, por ejemplo para el caso de Tejutla corresponde al 3% de la población. Las ADESCO son la forma en que los pobladores pueden conseguir obras específicas para la comunidad, en términos formales la asamblea comunitaria, al nivel cantonal, es la encargada de escoger los representantes de las ADESCO. Según la ley, cada año esta elección debería llevarse a cabo, sin embargo esto no siempre sucede, y hay ADESCOS que llevan siendo conformadas por las mismas personas desde hace varios años, esta falta de relevos podría ocasionar el desinterés o imposibilitar que otros ciudadanos participen. Hay que tener en cuenta que en El Salvador no existen políticas o leyes que regulen la participación ciudadana al nivel local o nacional, la actividad de las ADESCO depende mucho del interés de los alcaldes en impulsar su fortalecimiento, o se relaciona con la historia organizativa de la comunidad.

En El Paraíso las ADESCO más activas están formadas por los pobladores que llegaron como refugiados, en Tejutla no se reportan grandes diferencias. En ambos casos las municipalidades establecen estrategias de trabajo con las ADESCO para la realización de proyectos, las dos alcaldías mencionan que se reúnen con las ADESCO para hacer rendición de cuentas y planificar el presupuesto anual. En Tejutla el monto de presupuesto para los cantones se decide de acuerdo al censo de salud, en El Paraíso cada cantón tiene una suma de dinero establecida, y con cada ADESCO determina como quieren gastarla a lo largo del año.



La composición de las ADESCO es principalmente masculina, solo un 37% de mujeres participa en el caso de El Paraíso y un 31% en Tejutla, en este municipio hay 8 mujeres presidentas de un total de 33 ADESCO. Estos porcentajes contrastan con la demanda de servicios públicos por parte de las mujeres, en El Paraíso por ejemplo el 60% de las personas que atiende la alcaldía diariamente son mujeres.

Además de esta organización nuclear, varios municipios forman Comités Interinstitucionales, en el caso de El Paraíso la alcaldía formó un Comité Interinstitucional en el que participan el Alcalde, los directores de Centros Escolares, Casa de la Cultura, Policía Nacional Civil, iglesia cristiana y evangélica. Este comité trata temas de salud, medio ambiente, limpieza del río, prevención de la violencia, y la promoción de la cultura y el arte, entre otros. La prevención de violencia ha sido un tema que está convocando principalmente el interés de estos sectores para coordinarse (Entrevista con Miguel Tejada, Secretario Municipal 01/05/2011). En Tejutla lo que se reporta es la formación de un comité para el desarrollo del turismo formado por los pobladores e instituciones locales.



## 5.- Competencias institucionales en la gobernanza institucional: Aprovechamiento de recursos naturales

En la legislación vigente, la potestad de regular el aprovechamiento de los recursos naturales corresponde a instituciones del gobierno central, especialmente los Ministerios de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. La legislación casi no concede a los gobiernos locales autoridad para decidir sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, excepto cuando se trata de podar o talar árboles en la zona urbana de su jurisdicción (Art. 15 de la Ley Forestal). En el caso de la corta de árboles fuera de las zonas urbanas, la concesión de permisos de tala es competencia únicamente del MAG, a través de las agencias forestales que puedan existir en el territorio.

La ley, eso sí, ordena al gobierno municipal a contribuir a “la gestión pública del medio ambiente”, cuando señala que la misma es “compartida por las distintas instituciones del Estado, incluyendo los Municipios y apoyada y complementada por la sociedad civil” (Art. 2, literal “h” de la Ley de Medio Ambiente).

La poca injerencia de las municipalidades en la gestión del medio ambiente repercute en la poca importancia que se le da a este tema en las agendas municipales. Los problemas ambientales reciben una atención marginal muy acotada a temas puntuales, como la gestión del recurso hídrico o de los desechos sólidos. En el caso de El Paraíso el propio Síndico reconoce que la protección ambiental no es una prioridad para el Concejo, tampoco se cuenta con unidad ambiental y no está en los planes formarla. Por otra parte, existe en el gobierno local la percepción de que instituciones ambientales de reciente creación, como la Ley de Medio Ambiente y el Ministerio de Ambiente, suponen una restricción a la autonomía y potestades municipales (Entrevista con Catarino Lovato, Síndico Municipal de El Paraíso, 8/01/2012).

### Atribuciones de las instituciones del Gobierno Central

Al Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG, le corresponde dar cumplimiento a la Ley Forestal, en virtud de la cual le corresponde atender casi todas las solicitudes de aprovechamiento forestal, incluyendo el seguimiento de planes de manejo en bosques naturales, excepto cuando se pretenda hacer un cambio de uso de suelo, donde sería necesaria la autorización del MARN.

Para los municipios de Tejutla, El Paraíso y La Reina existe un delegado forestal de la Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Riego, DGFCR-MAG; quien es el responsable de otorgar los permisos de aprovechamiento forestal. La existencia de oficinas del MAG para asuntos forestales en



Chalatenango se remonta por lo menos a la década de 1980, cuando se impulsó el proyecto "Ordenación de la cuenca norte del Embalse Cerrón Grande" (CENREN, 1984).

Por otra parte, la DGFCR-MAG es también la responsable de recibir solicitudes y otorgar los permisos para aprovechar las aguas superficiales y subterráneas para riego, de acuerdo a la Ley de Riego y Avenamiento, promueve y supervisa la infraestructura productiva para riego, drenaje y avenamiento. Sin embargo, en las actividades relacionadas con el sector de los recursos hídricos participan de forma directa o indirecta a nivel nacional, 27 instituciones del Estado (FAO, 2000). Cada institución actúa de forma independiente y aplica sus propias políticas en base a las funciones y autoridad que le otorga su ley de creación. Otras entidades de relevancia en la gestión del agua son:

- La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), administra, regula y opera los sistemas de agua potable y los servicios de saneamiento. En este campo también intervienen las municipalidades, Juntas Administradoras de Agua, ONG's y proveedores privados.
- El Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN), es el rector de la política ambiental y el responsable de promover el manejo integrado de las cuencas hidrográficas para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos; supervisando la disponibilidad y la calidad del agua.

La función reguladora del ANDA es difusa y no hay claridad en cuanto a las asignaciones de control y dominio de los recursos hídricos para consumo humano. Existen conflictos locales entre las municipalidades y ANDA por competencia del agua, especialmente de los acuíferos subterráneos, no existiendo control de las extracciones de pozos privados. También se presentan conflictos entre subsectores (agua potable, riego), tanto públicos como privados (FAO, 2000).

En la práctica, la mayoría de aprovechamientos de agua para riego no cuentan con el permiso correspondiente, a pesar que la Ley de Riego y Avenamiento, establece que "solo podrán aprovecharse aguas nacionales con fines de riego, mediante permiso o concesión otorgados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería" (Art. 10).

Se desconoce si existen solicitudes de aprovechamiento del recurso hídrico para los municipios estudiados, sin embargo, hay una buena cantidad de aprovechamientos que se dan al margen de la ley<sup>15</sup>. En los ríos Grande de Tilapa y

---

<sup>15</sup> En El Paraíso por ejemplo hay personas (incluyendo a la Alcaldía Municipal) que hacen represas para almacenar agua en el verano, agua que es utilizada para riego, abrevar animales y para venta de agua en pipa, sin contar con permiso.



Soyate y sus quebradas tributarias, es común observar que los productores desvían agua a través de poliductos, tanto para riego como para actividades pecuarias. Asimismo, en ambos municipios hay un buen número de productores que utilizan agua del embalse Cerrón Grande sin el respectivo permiso o concesión. Por otra parte, muy pocos de los agricultores y ganaderos que hacen uso de agua de pozos perforados (es decir, pozos no artesanales) cuenta con el respectivo permiso (Entrevista a Wilber Alfonso, División de Riego, MAG, 11/19/2011).

De acuerdo a la Ley de Medio Ambiente (Art. 21), existen actividades, obras o proyectos que requieren permiso ambiental para su ejecución. Corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) emitir el permiso ambiental, previa aprobación del estudio de impacto ambiental (Art. 19).

Entre las obras que requieren dicho permiso ambiental se encuentran obras viales, puertos, embarcaderos, sistemas de tratamiento y disposición final de residuos sólidos y desechos peligrosos; explotación de minerales y combustibles fósiles; centrales de generación eléctrica, líneas de transmisión de energía eléctrica; presas, embalses y sistemas hidráulicos para riego y drenaje; plantas o complejos pesqueros, industriales, agroindustriales, turísticos o parques recreativos; proyectos del sector agrícola, acuicultura, manejo de bosques localizados en áreas frágiles; proyectos urbanísticos, construcciones, lotificaciones u obras que puedan causar impacto ambiental negativo, entre otras (Art. 21).

### **Instrumentos de gobernanza ambiental en las Alcaldías de El Paraíso y Tejutla**

Uno de los medios utilizados por algunos gobiernos municipales para contribuir a la aplicación de las leyes ambientales ha sido la emisión de ordenanzas, facultad otorgada por el Código Municipal de 1986 (art. 3). Dado que estas ordenanzas son de rango inferior a la ley, las prohibiciones o mandamientos que estas contienen no pueden si no sujetarse a lo dispuesto en las leyes pertinentes. Aún así, la ordenanza le permite al gobierno local ejercer un papel de vigilancia o fortalecimiento del cumplimiento de la legislación, pues el gobierno local puede establecer sanciones administrativas, típicamente multas a quienes no cumplan con las regulaciones. Las sanciones aplicadas por el gobierno local pueden venir a darle fuerza o énfasis a determinados aspectos de la legislación.

En el caso de los municipios estudiados, solo en Tejutla se ha elaborado una ordenanza ambiental relacionada con el recurso hídrico, pero todavía no ha sido aprobada por el Concejo Municipal. La emisión de una ordenanza ambien-



tal municipal es una decisión propia del municipio, y responde a la existencia de voluntad política o sensibilidad ante una problemática ambiental determinada. Por otra parte, la ordenanza puede fácilmente convertirse en letra muerta, como sucede con otras leyes a nivel nacional.

La Ley de Medio Ambiente también ordena a las municipalidades establecer Unidades Ambientales "organizadas con personal propio y financiadas con el presupuesto de las unidades primarias", para contribuir a la gestión ambiental "de acuerdo a las directrices emitidas por el Ministerio" (Art. 7 de la Ley de Medio Ambiente).

Las alcaldías de El Paraíso y de Tejutla no cuentan con una Unidad Ambiental Municipal (UAM) propia, sino a través de la mancomunidad AMUSNOR. La Unidad Ambiental de AMUSNOR se creó en el año 2000 y es coordinada por un profesional en ciencias agronómicas. Sin embargo, cada uno de los cinco municipios que conforman la mancomunidad ha creado al interior del Concejo Municipal una Comisión Ambiental o nombrado un referente ambiental. En el municipio de El Paraíso el referente es el Secretario Municipal y en Tejutla se cuenta con una Comisión Ambiental coordinada por un concejal. Por otra parte, al interior de la mancomunidad AMUSNOR se ha creado una Mesa Ambiental, conformada por 2 miembros del Concejo y 3 líderes comunitarios de cada uno de los municipios, además de los alcaldes y el técnico de la Unidad Ambiental mancomunada.

AMUSNOR ha realizado uno de los grandes proyectos en la zona, la reciente construcción de un relleno sanitario para 5 municipalidades asociadas. La decisión de construir un relleno sanitario, está vinculada a la creciente actividad urbana dinamizada por la conectividad vial, la expansión de lotificaciones y áreas de servicios. En 2006 cinco alcaldías de Chalatenango (Tejutla, Agua Caliente, La Reina, El Paraíso y San Francisco Morazán) lograron comprar un terreno, ubicado en la municipalidad de Tejutla, por un costo de 92 mil dólares destinado para la construcción del relleno. Inaugurado en septiembre de 2011, es el primer relleno sanitario existente en la zona norte y representa también un nuevo desafío para la gestión municipal y AMUSNOR, en la definición de tasas, administración, mantenimiento y operación, ya que con el paso del tiempo atenderán a 15 municipios más, convirtiéndose en una fuente de ingresos para la Asociación de Municipalidades<sup>16</sup>.

## **Acción social para la protección de los recursos naturales**

---

<sup>16</sup> Ver nota de prensa "Se rompe el monopolio de la basura", Diario Digital Contrapunto, <http://www.contrapunto.com.sv/ambiente/se-rompe-monopolio-de-basura>, consultado 21 de Septiembre 2011.



La protección de recursos naturales, vinculados a la producción agropecuaria y la diversificación de los medios de vida de la población ha sido uno de los ejes centrales de la acción colectiva del territorio de Chalatenango. Esta se traduce en la existencia de coaliciones multiactores que propician acciones para la gestión de los recursos naturales, la denuncia y la definición de propuestas de alcances comunitarios hasta departamentales. Este es el caso del Comité Ambiental de Chalatenango, CACH, una plataforma de intercambio y foro de coordinación departamental que ha articulado una visión de territorio en el Plan Departamental de Manejo Ambiental y Desarrollo Humano (PADEMADH) (Gómez y Cartagena, 2010).

El PADEMADH plantea diversas estrategias para el manejo participativo de los recursos naturales como el manejo de las cuencas, la promoción de prácticas de conservación y acciones para la descontaminación, estas han sido retomadas por diversos actores, tanto las municipalidades o mancomunidades como el caso de AMUSNOR y las organizaciones sociales del territorio.

En el caso de los ríos Grande de Tilapa y Soyate, cuyas cuencas comprenden parte de los municipios de Tejutla y El Paraíso, se ha desarrollado un esfuerzo participativo de manejo dichas cuencas, definidas como áreas hidrográficas prioritarias por parte del MARN. Este proceso ha sido conducido por la Asociación de Organizaciones de Cuenca de los Ríos Grande de Tilapa y Soyate, ASOCTISO, <sup>17</sup> con un periodo más intenso de trabajo durante los años 2007-2008 en que contaba con fondos de un proyecto implementado por el MARN orientado a la creación de organismos de cuenca en El Salvador, esto le permitió desarrollar actividades para la protección de recursos, reforestación, habilitación de espacios para el turismo local, y acciones para la incidencia, acciones de denuncia y gestión de conflictos. Además, junto a 10 organismos de cuenca han creado la Asociación de Cuencas Hidrográficas de El Salvador (ACHES), organización de tercer nivel cuyo objetivo es proteger y conservar el recurso hídrico a través del manejo integral de cuencas, con la inclusión de diversos actores de la sociedad.

Actualmente ASOCTISO trabaja en la gestión ambiental de la cuenca y gestiona ante el MARN el co-manejo del Área Natural Protegida de Santa Bárbara, las organizaciones han entendido el trabajo en el ANP como un proceso de formación de un tejido organizativo para la gestión de recursos naturales, donde los guardarrecursos juegan un rol importante en el liderazgo local. Al contrario las estructuras tradicionales de producción como la Cooperativa Santa Bárbara consideraron que el ANP les restringe las posibilidades de expandir sus actividades productivas: "hay un conflicto porque ellos ven los recursos desde el

<sup>17</sup> ASOCTISO está formada por ADESCOS y Juntas de Agua de los municipios San Fernando, La Palma, La Reina, Tejutla, San Francisco Morazán, El Paraíso, Dulce Nombre de María y San Rafael.



punto de vista económico, no desde el punto de vista de la conservación, tanto así que todo el empedrado de la calle se hizo con piedra del río y no solo ha sido para el pueblo sino para otros municipios. Con estas obras se ha posicionado el alcalde porque las personas tienen la idea de posesionarse de los recursos, de explotarlos. En la municipalidad no hay Unidad Ambiental aunque es requisito de ley ni retribución que se dé al río por los beneficios que provee” (Entrevista con Cecilia León, Secretaria Municipal FMLN, El Paraíso y miembro de ASOCTISO, 9/09/11).

La actividad de las organizaciones de protección de recursos naturales se ha visto influenciada por la polarización política. Esto es más evidente en El Paraíso, por ejemplo, la presidenta de ASOCTISO ha sido candidata a la Alcaldía por parte del FMLN, y quienes ocupan actualmente la Alcaldía ven a organizaciones como ASOCITISO y la Casa de la Cultura como grupos del FMLN (Entrevista con Catarino Lovato, Síndico Municipal de El Paraíso, 8/01/2012).

Otro caso interesante orientado a fortalecer las capacidades sociales para la gobernanza ambiental fue el proyecto “Implementación y divulgación de los mecanismos de denuncias ambientales en El Salvador realizado entre 2009 y 2010 por la Organización No Gubernamental ADIS que se ejecutó en 10 municipios de Chalatenango, incluidos los municipios de Tejutla y El Paraíso, como parte de este proyecto, además de la capacitación en temas de denuncia ambiental dirigidas principalmente a líderes de las Asociaciones Comunales de Desarrollo (ADESCO), se creó en cada municipio un Comité Interinstitucional de Gestión Ambiental (CIGA).

En el marco de las capacitaciones, en agosto de 2010, en el municipio de Tejutla, se elaboraron y presentaron 12 denuncias, mediante una carta dirigida al encargado de la Unidad Ambiental de AMUSNOR. Dichas denuncias, están relacionadas con problemas de contaminación en barrios, colonias y parcelaciones de carácter urbano en el cantón El Coyolito, que presenta una situación de crecimiento urbano sin planificación, producto de la venta de lotes para construcción de viviendas sin los servicios básicos mínimos. Hay únicamente 2 denuncias sobre incendios forestales y quema de potreros. Por otra parte, no hay ninguna denuncia sobre quemas agrícolas a pesar que es una práctica muy común en la zona. En el caso de El Paraíso no tenemos mayor información sobre el trabajo del CIGA ni sobre las denuncias que se presentaron en el marco de la capacitación.

Si bien el proyecto implementado por ADIS es un buen esfuerzo por crear conciencia sobre la problemática ambiental y promover la denuncia y la participación ciudadana para la gobernanza local de los recursos naturales, no existe capacidad institucional para formalizar estos procedimientos, tanto por la falta



de recursos, y porque al tratarse de un proyecto aislado no fue incorporado como parte de la agenda municipal. Lo que sí quedó claro con este ejercicio fueron las limitaciones de las municipalidades, en particular de la Alcaldía de Tejutla para regular e incidir en el ordenamiento territorial y para dar seguimiento a los conflictos socioambientales. A pesar de que la Unidad Ambiental de AMUSNOR está a cargo de un profesional en la materia, esta persona no cuenta con personal de apoyo para dar seguimiento a este tipo de denuncias.

También se revelan ausencias básicas de un procedimiento de denuncia, como la falta de información clave como el nombre del denunciante, el nombre de la persona denunciada y la dirección exacta donde se dio la infracción, etc. que no permitió darle seguimiento a los casos reportados. Asimismo, algunas denuncias fueron desestimadas y no se realizó la inspección respectiva o se remitaron a la autoridad competente.

## 5.1. Caracterización de las prácticas institucionales en el tema de aprovechamiento forestal

Para el caso de las solicitudes de aprovechamiento forestal presentadas a las alcaldías, en el municipio de El Paraíso no existe un formato de solicitud previamente elaborado para tal efecto, por lo que el solicitante únicamente debe ir a la alcaldía y presentar verbalmente su caso. En El Paraíso las solicitudes de aprovechamiento forestal, son aprobadas por el Síndico o Alcalde Municipal, de lo cual queda constancia en el archivo de correspondencia municipal. Dicha nota consta del nombre y número de identificación del solicitante, tipo y cantidad de árboles autorizados, razón por la cual se toma la decisión, nombre del funcionario que autoriza y fecha.

En el caso del municipio de Tejutla sí hay un formato de solicitud, el cual está dirigido a la Jefa de Catastro, quien es la responsable de dar trámite a las solicitudes. La solicitud contempla la fecha, los datos generales del solicitante (nombre, número de documento de identidad, dirección), lugar donde se hará el aprovechamiento, tipo y cantidad de árboles solicitados y objetivo del aprovechamiento o razón por la cual se solicita podar o talar el o los árboles solicitados. En este municipio se pide a quien solicita el aprovechamiento que siempre 2 árboles por cada árbol talado.

El costo por árbol autorizado es distinto en cada alcaldía. En El Paraíso el costo varía de \$1.10 a \$3.0 dependiendo de donde se encuentre el árbol, mientras que en Tejutla tiene un costo fijo de \$12.0 dólares.



Por otra parte, en ambos municipios es mandatorio que el responsable de otorgar los permisos, haga inspección previa a su autorización o negación.

En relación a las solicitudes de aprovechamiento forestal presentadas en la Agencia Forestal, el solicitante debe hacerlo por escrito, llenando un formulario y anexando copia de documento de identidad y de la escritura o documento legal de la propiedad. Los datos que incluye el formato de solicitud son los siguientes:

- Datos generales del solicitante (nombre completo, documento de identidad, dirección, teléfono).
- Tamaño de la propiedad.
- Detalle de especies a aprovechar (especie, cantidad).
- Ubicación del terreno donde se hará el aprovechamiento.
- Objetivo del aprovechamiento (mejoramiento y/o manejo de cafetal, mejoramiento de huerto casero mixto, madera para uso personal, madera para uso comercial, madera a donación, peligro y/o daño a vidas o infraestructura, construcción, reactivación de cultivo, sanidad del bosque).

A partir del año 2010 las solicitudes son recibidas y autorizadas por el técnico forestal del MAG con sede en Tejutla. Anteriormente las solicitudes eran recibidas por el técnico y remitidas al jefe regional para su aprobación. Las solicitudes que incluyen árboles cuyas especies se encuentran en peligro de extinción deben ser remitidas a la Dirección de Patrimonio Natural del MARN, para su aval.

Las autorizaciones y constancias de aprovechamiento forestal no tienen ningún costo para el solicitante. Sin embargo, en muchos casos el solicitante proporciona el transporte (especialmente si le urge el permiso) para que el técnico forestal realice la inspección, ya que para el caso de Tejutla, el forestal no dispone de transporte. Uno de los requisitos de la solicitud es que sea presentada por el dueño de la propiedad donde se ubica el recurso o por una persona autorizada mediante poder judicial con cláusula especial donde se le faculte<sup>18</sup>.

Los planes de manejo forestal (requeridos para el aprovechamiento de bosques naturales) son aprobados en la oficina central de la DGOFCR en San Salvador, el técnico forestal únicamente les da seguimiento.

La inspección por parte del técnico forestal previo a la aprobación de una solicitud de aprovechamiento forestal es obligatoria. Normalmente en la inspección

---

<sup>18</sup> Cabe destacar que en el caso de los municipios estudiados, como en el resto del país, no existe propiedad comunal, sino únicamente propiedad privada o pública.



únicamente participa el técnico forestal y el solicitante. El seguimiento a las solicitudes, posterior al aprovechamiento se da únicamente al 3% de las autorizaciones y al 5% de las constancias.

En las autorizaciones de aprovechamiento forestal se especifica en detalle el número de árboles autorizados por especie, indicando el volumen en metros cúbicos de madera o leña. Todas las autorizaciones y constancias de aprovechamiento forestal conllevan una serie de recomendaciones, entre las cuales destacan:

- No talar más de los árboles autorizados.
- Picar los residuos producto del aprovechamiento (para su posterior apilación y/o distribución en el terreno).

Las autorizaciones de aprovechamiento forestal tienen una validez que oscila entre los 30 a 90 días después de su aprobación. Las constancias no tienen fecha de vencimiento.

## 5.2. Análisis de las solicitudes de aprovechamiento

En primer lugar, es necesario mencionar que los gobiernos municipales tienen competencia únicamente en la regulación sobre poda y tala de árboles en zonas urbanas (Art. 15 de la Ley Forestal).

El análisis a continuación se limita a solicitudes de aprovechamiento forestal, pues fueron las únicas para las cuales se pudo obtener información suficiente de parte de las instituciones respectivas. Sin embargo, vale mencionar que en el caso de materiales sólidos, el MARN recibió y autorizó una solicitud de extracción de material pétreo y 2 de uso regional de arena. En años anteriores el MARN otorgó 7 permisos para extraer arena del río Grande de Tilapa, incluyendo uno otorgado a la Alcal-día Municipal de El Paraíso, el cual ha sido denunciado por utilizar arena indiscriminadamente. Por otra parte, no existe ninguna normativa que obligue a solicitar permisos para realizar quemas.



## Resultados del registro de solicitudes de aprovechamiento forestal

### Cuadro 4. Municipio donde se pretende aprovechamiento / Institución que recibió la solicitud

Municipio donde se pretende aprovechamiento	Institución que recibió la solicitud			Total
	Ministerio de Ambiente (MARN)	Agencia Forestal (MAG)	Alcaldía Municipal	
El Paraíso	3	3	2	8
	37.5%	37.5%	25.0%	100.0%
Tejutla	0	17	3	19
	.0%	89.5%	10.5%	100.0%
Totales	3	20	5	28
	10.7%	71.4%	17.9%	100.0%

Del total de solicitudes recibidas de enero a agosto de 2011, únicamente 5 fueron presentadas a las Alcaldías, 20 a la Agencia u Oficina Forestal y 3 al MARN. Las solicitudes aprobadas por las alcaldías corresponden a árboles ubicados en el casco urbano, cuya competencia recae en los municipios. En este caso, se reportaron 2 solicitudes para el municipio de El Paraíso y 3 para Tejutla<sup>19</sup>.

Una de las 2 solicitudes de El Paraíso, corresponde a un árbol de mamoncillo ubicado en una propiedad privada y que perjudicaba la vivienda de la vecina. En el otro caso, la autorización fue únicamente para podar un árbol de conacaste ubicado en propiedad municipal (cementerio) que afectaba una propiedad privada. En ambos casos, se desconoce el uso que se daría a la madera y leña, ya que el aprovechamiento se justificó únicamente por el hecho de que los árboles representaban un peligro para la vivienda o que las raíces o ramas afectaban a la propiedad del vecino.

<sup>19</sup> Se aclara que muchos de los datos requeridos en las boletas de registro de eventos en la gobernanza de los recursos naturales no se lograron obtener, por tratarse de información no requerida en las solicitudes de aprovechamiento. Este es el caso de la información con respecto a la participación del solicitante en organizaciones comunales, donde en el 95% de los casos se desconoce. Asimismo con respecto a si el solicitante tiene ganado o negocio no agrícola, donde en el 71% y 79% respectivamente no se sabe, la poca información obtenida se basa en el conocimiento que el técnico tiene de la persona solicitante.



De las 3 solicitudes recibidas por la Alcaldía de Tejutla, una corresponde a una solicitud presentada por la Unidad de Salud para talar 3 árboles de cedro que afectaban el muro perimetral y representaban un peligro para las instalaciones de dicho centro de salud público.

La única solicitud denegada fue presentada a la municipalidad de Tejutla y la decisión se justificó por tratarse de un aprovechamiento en propiedad del Estado escapando a la competencia municipal. En este caso se solicitaban 4 árboles de conacaste ubicados en el derecho de la vía pública, en las afueras del municipio.

Por otra parte, el 100% de las solicitudes en ambos municipios fueron presentadas por personas individuales, una de ellas en representación de una institución pública. Asimismo, el 60% de los árboles solicitados se ubicaban en propiedad privada y el 40% en propiedad pública, una solicitud de aprovechamiento de 4 árboles que se ubican en el derecho de una vía pública y la poda de un árbol que se encontraba en el cementerio municipal.

Estos casos muestran la poca competencia que tienen los municipios en el tema de aprovechamiento forestal, la cual recae casi exclusivamente en la Dirección Forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

En otro orden, del total de solicitudes de aprovechamiento forestal, presentadas a la Agencia Forestal, 3 corresponden al municipio de El Paraíso y 17 a Tejutla. Esta situación se explica por el hecho de que el municipio de Tejutla tiene mayor cobertura forestal que El Paraíso.

En relación con el uso que se dio al recurso forestal, del total de solicitudes, 10 son para uso local de madera y leña, principalmente por parte del propietario del recurso, 7 para fines comerciales, donde el que hace el aprovechamiento (principalmente personas que se dedican al negocio de la madera - aserradores) compra los árboles en pie al propietario y este último obtiene el permiso o constancia correspondiente. Asimismo, hay 3 solicitudes en las cuales se desconoce el uso que se dio al recurso, pues no se especifica en la solicitud. En estos casos, únicamente se menciona que se autorizó la corta del árbol porque representaba peligro para una vivienda o estructura agropecuaria, aunque el uso de la madera puede ser local o comercial.

Por otra parte, en el 100% de los casos cuya competencia recae en la Dirección Forestal, se hizo inspección, dado que la inspección por parte del técnico forestal previo a la aprobación de una solicitud de aprovechamiento forestal es obligatoria. Normalmente en este tipo de inspección participa únicamente el técnico forestal y el solicitante.



**Tabla 13. Uso del recurso forestal**

Uso	Frecuencia	Porcentaje
Usos locales	10	50.0
Fines comerciales	7	35.0
Desconocido	3	15.0
Total	20	100.0

Fuente: Elaboración propia basada en información proporcionada por DGOFCR-MAG.

Del total de solicitudes, en el 90% se otorgó una constancia forestal para el aprovechamiento de árboles. Estas constancias no son propiamente permisos, si no constancias de que el aprovechamiento a realizar no necesita permiso forestal, de acuerdo con la ley. En estos casos, el técnico forestal juzgó que no era necesaria la autorización por tratarse de árboles aislados ubicados en suelos agrícolas o ganaderos. En este caso consideramos que hay una mala interpretación de la ley, dado que los árboles en cuestión si bien se encontraban en suelos de uso agrícola o ganadero, su vocación en la mayoría de los casos es forestal. La ley establece que quedan exentos del requerimiento de los planes de manejo forestal y de cualquier tipo de autorización el corte, tala y poda de árboles aislados ubicados en suelos con vocación agrícola o ganadera siempre que no se trate de árboles históricos y que no se encuentren entre las especies amenazadas o en peligro de extinción (Art. 17 Ley Forestal).

En el periodo de enero a agosto de 2011, se reportan únicamente dos autorizaciones por parte del técnico forestal, ambas en el municipio de Tejutla. Una de ellas, corresponde a un bosque natural, donde se aprobó el aprovechamiento de 9 árboles de pino de 10 que se solicitaron. Dicha autorización se dio sin ninguna justificación aparente y de acuerdo a nuestro análisis, al margen de la Ley, la cual establece que el aprovechamiento forestal en bosques naturales privados es posible únicamente a través de un Plan de Manejo Forestal<sup>20</sup> aprobado por el MAG (Art. 8 de la Ley Forestal). La otra autorización corresponde a un árbol de caoba, el cual a pesar de estar ubicado en cafetal con manejo, requiere de autorización por tratarse de una especie en peligro de extinción. Este tipo de permiso debe ser avalado por la Dirección de Patrimonio Natural del MARN, sin embargo, el técnico lo justificó por tratarse de un árbol que representaba peligro para la vivienda.

<sup>20</sup> Documento que contiene la planeación técnica que regula el uso y aprovechamiento sostenible del bosque con el fin de obtener el óptimo beneficio económico, asegurando al mismo tiempo su conservación y protección.



**Tabla 14. Cuantos árboles solicita cortar**

Número de árboles	Frecuencia	Porcentaje
1	9	45.0
2	6	30.0
3	3	15.0
6	1	5.0
10	1	5.0
Total	20	100.0

Fuente: Elaboración propia basada en información proporcionada por DGOFCR-MAG

Un dato interesante desde el punto de vista de género es que la tercera parte de las solicitudes fueron presentadas por mujeres (40.0%), de estas el 87.5% corresponden a Tejutla; lo cual confirma el dato ya indicado en el apartado sobre la desigualdad económica que las mujeres, principalmente de Tejutla, tienen un importante acceso al recurso tierra.

**Tabla 15. Justificación de la decisión**

Justificación	Frecuencia	Porcentaje
Árboles aislados en suelo de uso agropecuario	8	40.0
Árboles en huerto casero / hace sombra a cultivos	4	20.0
Peligro/daño para vivienda o infraestructura	7	35.0
Sin justificación aparente	1	5.0
Total	20	100.0

FUENTE: Elaboración propia basada en información proporcionada por DGOFCR-MAG.

La totalidad de árboles a cortar, según la solicitud, estaban en propiedad privada, ya que como se ha mencionado en El Salvador prácticamente no existe propiedad comunal, sino únicamente propiedad privada o pública. El 100% de las solicitudes fueron presentadas por los dueños de las propiedades donde se ubica el recurso, dado que las solicitudes deben ser presentadas por el dueño de la propiedad o por una persona autorizada mediante poder judicial con cláusula especial donde se le faculte.

Tanto en Tejutla como en El Paraíso la existencia de bosques naturales es mínima, y como ya hemos mencionado, para hacer uso de este tipo de recurso se requiere de planes de manejo forestal, que por su costo, muy pocos pueden



pagar<sup>21</sup>. Por otra parte, para hacer cambio de uso de suelo es necesario un permiso ambiental otorgado por el MARN a través de un Estudio de Impacto Ambiental. De las 20 solicitudes el 50% solicitaron únicamente un árbol, indicativo de que en esta zona de El Salvador la frontera agrícola prácticamente ha desaparecido, lo cual guarda relación con la realidad de todo el país. En total, las 20 solicitudes implican el aprovechamiento de 49 árboles, muy poco, si se considera que el estudio abarca un periodo de 8 meses.

**Tabla 16. Tamaño aproximado de la finca del solicitante**

Tamaño	Frecuencia	Porcentaje
Menos de 1 manzana	9	45.0
Entre 1 y 5 manzanas máximo	3	15.0
De 6 a 10 manzanas	3	15.0
De 11 a 20 manzanas	3	15.0
No sabe	2	10.0
Total	20	100.0

Fuente: Elaboración propia basada en información proporcionada por DGOFCR-MAG.

La mayoría de personas que solicitan hacer aprovechamiento forestal lo hacen por la necesidad de hacer uso de madera o leña de árboles aislados que se encuentran en terrenos de uso agrícola y pecuario, o representan un peligro para su vivienda o infraestructura productiva. El uso de la leña o madera es en la mayoría de los casos para uso local y/o doméstico.

**Tabla 17. Uso del suelo De donde se quiere extraer el recurso**

Uso	Frecuencia	Porcentaje
Huerto casero mixto	8	40.0
Pecuario / Agrícola	10	50.0
Café o frutal permanente	1	5.0
Bosque natural	1	5.0
Total	20	100.0

Fuente: Elaboración propia basada en información proporcionada por DGOFCR-MAG.

Por otra parte, el porcentaje de quienes solicitan aprovechamientos forestales siguiendo el proceso indicado en la Ley Forestal es mínimo, debido a que el trámite se vuelve en muchos casos engorroso. Por ello, únicamente se solicita permiso para árboles cuyas especies están amenazadas o en peligro de extin-

<sup>21</sup> No se reporta la existencia de ningún plan de manejo forestal en ejecución para los municipios estudiados.



ción (conacaste, cedro, caoba etc.) y/o son árboles de gran tamaño o se encuentran cerca de la vía pública y su tala resultaría evidente y por tanto podría ser denunciado.

Lo anterior, aplica tanto para propiedades pequeñas como para las grandes. No se encontró evidencia de aprovechamientos sin permiso por parte de grandes propietarios o que hayan obtenido permisos por otras vías. Los aprovechamientos corresponden a propiedades previamente deforestadas, en su mayoría potreros.

De las 20 solicitudes el 45.0% de los solicitantes posee menos de una manzana, es decir, se trata de aprovechamientos por parte de pequeños productores y productoras en los solares de las viviendas.

El 75% de los solicitantes residen en la comunidad donde se hizo el aprovechamiento, 17% en el casco urbano y solo un 8% residen fuera del municipio.

Como se observa en la tabla 22, la mayoría de aprovechamientos (50%) se han dado en suelos de uso agrícola o pecuario, que es precisamente donde, de acuerdo a la interpretación de la ley, no se requiere de autorización o permiso, sino únicamente de constancia. Le siguen los aprovechamientos en suelos destinados a huertos caseros mixtos, donde el aprovechamiento se justificó por tratarse de árboles que representaban un peligro para la vivienda, o bien porque hacían sombra a otros cultivos.

### **5.3. Competencias institucionales en la gobernanza ambiental: denuncias ambientales**

De manera similar a como sucede en el caso de las autorizaciones de aprovechamiento, las alcaldías municipales carecen de obligaciones legales para tramitar denuncias de carácter ambiental. Las municipalidades a lo sumo pueden asumir, por decisión propia, un papel coadyuvante en la aplicación de la ley, por medio de ordenanzas ambientales donde se pueden establecer sanciones para determinadas infracciones en contra de la ley. O bien, las alcaldías pueden asumir un papel auxiliar de la ciudadanía en la tramitación de denuncias, incluso ser parte denunciante.

Las instituciones que se ocupan de tramitar denuncias son precisamente aquellas que tienen una responsabilidad definida en la aplicación de las leyes ambientales. Las instituciones facultadas por la Ley de Medio Ambiente para recibir denuncias de infracciones ambientales, además del Ministerio, son la Policía



Nacional Civil, son los Concejos Municipales, la Fiscalía General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. En este sentido, la ley les faculta a inspeccionar el lugar o lugares donde se hubiese cometido la infracción y a levantar la respectiva acta. Dicha acta de inspección constituye prueba de que se ha cometido la infracción (Art. 91, Ley de Medio Ambiente).

Por otra parte, el artículo 99 de la Ley de Medio Ambiente crea la "jurisdicción ambiental para conocer y resolver las acciones a través de las cuales se deduzca la responsabilidad civil derivada de actos que atenten contra el medio ambiente". Esta corresponde a dos cuerpos que no han sido implementados nunca, los Tribunales Agroambientales de Primera Instancia y las Cámaras Agroambientales de Segunda Instancia.

En el caso del MARN se cuenta con dos instancias para recibir denuncias ambientales. El centro de Denuncias Ambientales, que funciona mediante medios electrónicos (número telefónico gratuito, internet) y la Inspectoría Ambiental, cuyo propósito es el de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales. El centro de denuncias trabaja conjuntamente con diferentes instituciones como ONG'S, algunas alcaldías y la División Ambiental de la PNC.

Por su parte, las infracciones a la Ley Forestal pueden ser investigadas por el MAG o los agentes de la Policía Nacional Civil. La ley indica que estos deben levantar un acta durante los próximos 8 días después de cometida la infracción (si no se cumple el plazo, la denuncia no es válida). Las Unidades Ambientales Municipales pueden levantar actas pero estas deben de ser certificadas por la Dirección Forestal.

En todos los casos de denuncia, se debería por ley, realizar la respectiva inspección, de la cual puede surgir un proceso sancionatorio administrativo o bien un proceso penal.

### **Resultados del registro de denuncias ambientales**

Del total de denuncias recibidas de enero a agosto de 2011, 7 fueron presentadas al MARN, 1 a la Agencia u Oficina Forestal y curiosamente, ninguna fue presentada a las Alcaldías<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> En este caso es necesario aclarar que si bien, no se registró ninguna denuncia, en el municipio de Tejutla, se han recibido denuncias de manera verbal, principalmente por contaminación del río por porqueriza (entrevista con el técnico de la Unidad Ambiental de AMUSNOR).



**Cuadro 5. Municipio donde ocurrió lo denunciado / Institución que recibió la denuncia**

Municipio donde ocurrió lo denunciado	Institución que recibió la denuncia			Total
	Ministerio de Ambiente (MARN)	Agencia Forestal (MAG)	Alcaldía Municipal	
El Paraíso	6	0	0	6
	100.0%	.0%	.0%	100.0%
Tejutla	1	1	0	2
	50.0%	50.0%	0	100.0%
Totales	7	1	0	8
	87.5%	5.0%	.0%	100.0%

Las denuncias recibidas en el MARN corresponden en su mayoría a afectaciones por contaminación de suelo y agua por desechos sólidos, principalmente por basureros a cielo abierto. Otros casos denunciados son: construcción de represa en cuenca del Río Grande de Tilapa, extracción de piedra y arena del Río Grande de Alvarado y tala de árboles. De las 7 denuncias, 6 corresponden a hechos ocurridos en El Paraíso y 1 en Tejutla.

De las denuncias procesadas por el MARN, únicamente se realizó inspección en 5, ya que las otras 2 escapan a su competencia, por tanto fueron remitidas a las instituciones competentes (del MARN al MAG y a la Unidad de Salud). En una de las denuncias sobre basureros a cielo abierto, no se mencionan personas responsables, pero por estar en la jurisdicción y bajo competencia de la Alcaldía de El Paraíso, el alcalde se comprometió a retirar los desechos y a colocar un rótulo advirtiendo sobre la prohibición de botar basura en lugares no autorizados.

Dado que prácticamente las alcaldías no reciben denuncias, ninguna de ellas cuenta con un formulario con la información requerida para que la población presente las denuncias. Asimismo, tampoco se lleva un expediente o registro de las quejas de la ciudadanía en materia ambiental. Incluso en Tejutla, las denuncias a las que se tuvo acceso fueron las fotocopias de las cartas elaboradas por los ciudadanos en el marco de la capacitación del proyecto de ADIS.



Por otra parte, la Oficina Forestal no proporcionó registros de denuncias sobre tala, de lo que se infiere que no lleva registro de las mismas, o bien la población no confía en esta institución para plantear denuncias sobre la tala de árboles y por tanto, prácticamente, no recibe denuncias.

En la denuncia por contaminación por ácido de batería, se realizó la inspección respectiva. El denunciado aceptó su responsabilidad, se le llamó la atención y este se comprometió a no volver a cometer dicha infracción.

Un dato interesante es que entre los denunciados encontramos a 2 instituciones de gobierno (central y municipal). La Cuarta Brigada de Infantería (Institución Militar) con sede en El Paraíso ha sido denunciada por tala de árboles y botadero de basura. La alcaldía de El Paraíso fue denunciada por construir una represa en el cauce del río Grande de Tilapa. Cabe señalar que en dicha alcaldía no se nos proporcionó información sobre denuncias ambientales, aduciendo que no se había recibido ninguna.

En las denuncias en contra de la Cuarta Brigada de Infantería por tala de árboles y botadero de basura no se realizó inspección por parte del MARN; las denuncias fueron remitidas al MAG (Dirección General de Recursos Naturales – División de Riego y Drenaje), a la Alcaldía y a la Unidad de Salud de El Paraíso, para que actúen en su competencia. Se desconoce si hubo seguimiento.

En la denuncia en contra de la Alcaldía de El Paraíso se desconoce si hubo inspección y si se abrió proceso administrativo sancionatorio. El MARN recibió la denuncia y la remitió al MAG para que se verifique si las obras afectan la disponibilidad de agua y si la alcaldía cuenta con permiso de dicho Ministerio.

Por otra parte, la Agencia Forestal recibió una denuncia de parte del Alcalde Municipal de Tejutla, por la tala de 13 árboles en propiedad de uso forestal, en cuyo caso se realizó inspección por parte del técnico forestal, se levantó acta (inicio del proceso administrativo), la cual fue enviada a la Dirección Forestal, se desconoce si se completó el proceso que implica deducir responsabilidades e imponer multa de acuerdo al daño. En este caso, por tratarse de un bosque natural el aprovechamiento únicamente es posible a través de un plan de manejo forestal.



**Tabla 18. Decisiones tomadas tras la inspección**

<b>Decisión tomada tras la inspección</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Se desestimó la denuncia	2	28.5
Se hizo llamada de atención	1	14.3
Se inició proceso administrativo en institución	1	14.3
Se comunicó caso a otra institución	2	28.5
Institución asumió medidas de remediación	1	14.3
Total	7	100.0

Fuente: Elaboración propia basada en información proporcionada por MARN y DGOFCR-MAG.



## 6.- Conclusiones: Gobernanza ambiental y estructuras de poder local

Desde finales de los años noventa el tema ambiental es cada vez más Las actuales estructuras de poder en Tejutla y El Paraíso tienen su origen en la reestructuración del territorio durante la década de 1980, durante el periodo de la guerra civil. De particular importancia fue la llegada de nuevos pobladores a estos municipios y la fragmentación de las últimas grandes propiedades agropecuarias.

De entrada, es necesario diferenciar que ya al iniciar la década de 1970, las haciendas de Tejutla no ostentaban una situación hegemónica tan clara como la que se presentaba en El Paraíso, donde una sola propiedad alcanzaba 7000 hectáreas, dominando la vida económica del municipio, al punto que las tierras donde se asienta la ciudad de El Paraíso fueron donadas por la familia propietaria.

Este latifundio, la Hacienda Santa Bárbara, se fragmentó a lo largo de la década de 1970 y 1980. Una parte minoritaria de la misma llegó a convertirse en la Cooperativa Santa Bárbara, pero la crisis de esta última en la década de 1980 dio lugar a una dinámica de reconcentración de la tierra donde los beneficiarios principales han sido directivos de la misma cooperativa, algunos de los cuales forman parte de los actuales grupos de poder local.

A diferencia de El Paraíso, las haciendas de Tejutla no eran tan grandes como para ser afectadas por la Reforma Agraria. Las últimas grandes propiedades se fragmentaron durante el conflicto armado, ya que por la situación conflictiva algunos de los terratenientes emigran hacia los Estados Unidos.

A juzgar por los indicadores que se expusieron en la primera sección, el proceso de desmantelamiento de las antiguas desigualdades parece más avanzado en Tejutla que en El Paraíso. Si bien las diferencias mostradas por algunos indicadores son pequeñas y pueden dar la impresión que ambos municipios son igualmente desiguales en el acceso a oportunidades y recursos, esto no fue así si no hasta muy recientemente, pues hace una generación (menos de 40 años), la vida del municipio de El Paraíso estaba regida por la lógica de un único latifundio (la Hacienda Santa Bárbara) y un puñado de terratenientes, frente a un grupo grande de trabajadores sin tierra o colonos.

Por contraste, Tejutla ha contado con una estructura agraria menos concentrada, toda vez que el grupo de medianos y grandes propietarios ha sido más numeroso. Adicionalmente, la situación de la mujer presenta un patrón menos



desfavorable en Tejutla, según indicadores como educación de la PEA agropecuaria, la existencia de mayor número de mujeres al frente de fincas medianas y grandes, o bien ocupando cargos de elección popular. Ello muestra que a diferencia de El Paraíso, en Tejutla las mujeres han tenido algunos éxitos desafiando la cultura patriarcal.

Nuestra tesis es que el ejercicio del poder en Tejutla se muestra algo más abierto, transparente y dispuesto a la rendición de cuentas, y que ello está relacionado con la existencia de un grupo relativamente numeroso de propietarios medianos y una élite menos concentrada. Así, la existencia de muchos pares (o "peers") similarmente dotados de recursos favoreció el surgimiento de formas de ejercicio del poder más abiertas a la participación y el respeto de los derechos, al menos para los miembros de estos estratos. En el caso de Tejutla, muchas de las personas prominentes mencionadas por los informantes son miembros de una clase media.

En el caso de El Paraíso, la fragmentación de la Hacienda y la creación de la cooperativa no ayudó a crear instituciones más abiertas, pues no se hizo sobre la base de los derechos ciudadanos, si no sobre la base de relaciones clientelares entre el Estado y los beneficiarios de la reforma agraria, donde los nuevos administradores de estas tierras (directivos de la cooperativa) obtuvieron un grado importante de discrecionalidad en el ejercicio del poder. Estas prácticas discrecionales continúan reproduciéndose en el gobierno local.

El otro de los grandes cambios experimentado por ambos municipios fue la llegada de miles de nuevos habitantes durante los años del conflicto armado (1980-1992). Este sector que todavía es conocido con el nombre de "los refugiados", carecía de acceso a la tierra, pero en cambio contaba con un capital político en su condición de base social de apoyo al proyecto contra-insurgente. Así, algunos de estos refugiados aparecen vinculados a las estructuras locales de los partidos de gobierno (PDC entre 1984-1989, ARENA a partir de 1989).

Es importante tomar en cuenta que los 80 fueron también la década de la reforma municipal, cuando a partir de la Constitución de 1983 se otorga cierta autonomía al municipio, pero al mismo tiempo se le convierte en parte de la estrategia contra-insurgente (Rodríguez Gil, 1992).

En síntesis, lo que interesa destacar es que todos estos cambios económicos y demográficos, más el clima político de la década de 1980, llevaron a una recomposición de las élites económicas y políticas de estos municipios, donde el éxodo de muchas familias tradicionales o "nativas" favoreció la emergencia de nuevos liderazgos a cuyo alrededor se fueron consolidando intereses económicos y políticos de viejos y nuevos actores. Estos grupos se han vinculado a los



partidos políticos para expandir sus propios intereses económicos, y su lealtad a los mismos se observa subordinada a las oportunidades que los mismos ofrezcan para asegurar dichos intereses. Los partidos políticos, por otra parte no necesariamente desarrollan cuadros propios cuando pueden aprovechar el poder económico, la influencia o reconocimiento social de los grupos y líderes locales para extender su influencia.

Uno de los escenarios donde se han forjado estos liderazgos son las iniciativas vinculadas al desarrollo local. Así, las ADESCO y otras organizaciones suelen constituir la base social de los concejos municipales, mientras que los alcaldes suelen ser personajes con cierta posición económica o prestigio social cuyo capital político crece en la medida que puedan canalizar soluciones a determinados grupos de familias o comunidades.

La gobernanza ambiental ha sido también otro espacio para el desarrollo de liderazgos comunales y políticos, pero ello todavía no ha resultado en la llegada a los gobiernos locales de personas fuertemente comprometidas con lo ambiental. Ello sin duda tiene que ver con las limitadas potestades de los gobiernos locales en dicha materia, particularmente en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales. Las limitaciones de las potestades municipales se evidencian en los casos en que se producen dinámicas económicas que afectan el uso de los recursos naturales, por ejemplo el crecimiento urbano desregulado, una situación que es más notoria en el área conocida como El Coyolito-Amayo del Municipio de Tejutla. La mayoría de denuncias recibidas por el MARN en el periodo de estudio corresponden a afectaciones por contaminación de suelo y agua por desechos sólidos, principalmente por basureros a cielo abierto, por ley estas denuncias las atiende el MARN, sin embargo la regulación y el permiso para construcciones y el tratamiento de desechos sólidos es competencia municipal. Esta división de competencias no permite un tratamiento ágil y oportuno de los problemas denunciados, tampoco permite controlar el crecimiento de nuevas zonas de servicios y lejos de convertirse en áreas que dinamicen el desarrollo local se convierten en zonas insalubres, conflictivas e incluso con serios problemas de seguridad porque no hay claridad de quién interviene en el control de cómo está cambiando el uso de los recursos.

Otro elemento que aparentemente explica que en estos municipios no exista una cultura de manejo sostenible de los recursos y la protección ambiental se asocia con la imposición de restricciones en el uso de los mismos. Quienes más insisten en aplicar este tipo de restricciones y en el recurso a la denuncia ambiental, dice un informante, son las personas que no trabajan en la tierra. Por otra parte, lejos de ser un tema que pueda atraer votos, lo ambiental esté ausente de las ofertas electorales de los partidos políticos (Entrevistas con Jaime Funes, de AMUSNOR, y Ricardo Vásquez, de FUNDALEMPA, 11/01/2012), o



bien se trata de un tema que se considera politizado como la relación ya señalada entre ASOCTISO y el FMLN.

A pesar de esta limitada y fragmentada atención institucional a la gestión de los recursos naturales, se pueden observar indicios que apuntan a que el gobierno local de Tejutla ha tomado pasos hacia una gobernanza más democrática de lo ambiental, cambio que no se observa en El Paraíso.

Podemos comparar estos dos escenarios recurriendo a las hipótesis formuladas para esta investigación. Con respecto a la hipótesis primera (véase la introducción a este documento), es difícil observar en el caso salvadoreño, en lo que se refiere a las competencias ambientales, una descentralización cooptada por las élites o grupos de poder local, ya que las atribuciones de los gobiernos locales son limitadas como puede observarse en el apartado de análisis de registros de aprovechamientos y denuncias.

Lo que sí podemos observar en el caso de El Paraíso es la existencia de intereses económicos de recientemente desarrollo y con acceso al gobierno local a partir de su vinculación a los partidos políticos. En este caso se puede decir que sí hay un proceso de “empoderamiento del espacio político”.

También hay evidencias de toma de decisiones que impiden el ejercicio democrático del poder local. Hay situaciones de corrupción registradas, como el caso del alcalde Manuel Deras Quijada (ARENA) que abandonó su cargo cuando él y otros miembros del concejo fueron procesados judicialmente por anomalías detectadas en la municipalidad. Otro alcalde, Carlos Adalberto Guerra (FMLN), terminó seriamente cuestionado por descuidar su cargo y por una supuesta relación con grupos ilícitos, esto impidió su reelección, restringiendo a su vez la posibilidad de rotar el poder político hacia la izquierda. Otro indicador es el uso arbitrario del patrimonio municipal.

Adicionalmente, la alcaldía ha sido denunciada por transgresiones ambientales: la extracción irregular de material pétreo y arena para venderla a terceros, la construcción temporal de una represa para captación de agua sobre el río Tilapa, también para venderla. Todas estas denuncias han creado un clima de conflicto entre organizaciones comunales y la municipalidad.

La respuesta de la alcaldía a las denuncias ha sido la instrumentación de la organización comunal y el no reconocimiento a las organizaciones comunales más críticas, por ejemplo el caso de la Asociación Comunal El Paraíso, que no ha sido reconocida argumentando que existe otra organización con el mismo nombre, sus miembros consideran que la verdadera razón es su postura crítica



y la denuncia de casos de abuso de autoridad o decisiones inconsultas con respecto al patrimonio municipal.

Cuando las denuncias a la municipalidad han sido llevadas al nivel del gobierno central estas tampoco han sido resueltas, los caso de la denuncia por la construcción de represa sobre el cauce del río Grande de Tilapa, que fue remitida al MARN y de este al MAG, se desconoce si hubo inspección y si se abrió proceso administrativo sancionatorio. Esto indica que en general las instituciones públicas del gobierno central tienen baja efectividad en el seguimiento de las denuncias, contribuyendo a la falta de transparencia y limitando el funcionamiento del ejercicio democrático al nivel local.

La situación en el municipio de Tejutla se asemeja más a la indicada en la hipótesis 2. De acuerdo con esta:

*Entre mayor nivel de equidad en un territorio, mayor sea la probabilidad de que emerjan nuevos actores políticos que logran formar instituciones y prácticas institucionales equitativas, es decir, prácticas que se someten a un control democrático, que son accesibles a todos y funcionan en manera transparente y según procedimientos legales y administrativos ya establecidos en vez de en manera discrecional.*

El municipio de Tejutla muestra mayor equidad como se advierte en los apartados sobre desigualdades económicas y concentración de poder. El presente estudio ha encontrado que en Tejutla hay un proceso con mayores posibilidades para la formación de instituciones y prácticas institucionales equitativas evidenciado por la profesionalización de la administración pública, por el perfil de los alcaldes que es más profesional, y porque todos los alcaldes electos desde 1994 han terminado su periodo sin mayores cuestionamientos.

Además hay un esfuerzo por desarrollar prácticas de transparencia de la acción municipal. Tejutla tiene un proceso de rendición de cuentas a través de publicaciones de actividades en el Boletín Municipal donde se divulgan los presupuestos de la obra pública realizada en cada cantón, este presupuesto ha sido decidido de acuerdo al número de habitantes por cada cantón. Otro elemento de divulgación es la página web municipal.

Las estructuras de participación se están abriendo a los ciudadanos con independencia de su simpatía partidaria, los concejales se eligen a partir de las consultas cantonales a través de ternas propuestas en asambleas comunitarias por cantón. Para definir candidaturas a concejales en el próximo periodo electoral se está promoviendo una evaluación del actual concejo por parte de los



líderes cantonales, las consultas se harán por comunidades, y de nuevo se elegirán en asambleas a los candidatos a concejal.

El alcalde de Tejutla le está apostando a formar un concejo municipal más activo y responsable, los concejales han asumido más responsabilidades que en el pasado, deben participar coordinando diversas comisiones como la comisión de medio ambiente. Las reuniones del concejo están calendarizadas. Esta estructura permite que funcione una comisión ambiental que da seguimiento a denuncias en coordinación con la unidad ambiental de AMUSNOR. La distribución de fondos municipales se ha hecho de acuerdo al censo de habitantes, no usa el censo de población sino el de salud. La priorización de proyectos se hace en conjunto con las comunidades en asambleas donde ellos plantean las necesidades y priorizan de acuerdo a los fondos.

En términos administrativos hay un programa de modernización tecnológica del equipo, del sistema de cuentas y cobros, ajustes a la red de impresoras, servicio de telefonía, además de mejoramiento de la infraestructura del edificio municipal, construcción de sala de reuniones acompañado por capacitaciones del recurso humano de la municipalidad.

Este desarrollo de una burocracia municipal técnicamente formada, tiene el efecto de contribuir a una gobernanza más democrática en el tema ambiental, según se evidencia en algunas decisiones como el proceso de elaboración de la ordenanza municipal para la gestión integral de los recursos hídricos en el municipio de Tejutla, en trámite de aprobación, y el nombramiento de un concejal que da seguimiento a las denuncias ambientales, aunque aún no se cuenta con un formato de registro o formatos para presentar solicitudes.

Otra evidencia es el reconocimiento territorial de la eficiencia municipal de Tejutla, es notable el liderazgo que Tejutla ejerce en AMUSNOR, ya que es la sede de la unidad técnica de la mancomunidad, además el alcalde ha sido su vocero en actos públicos como la inauguración del relleno sanitario, un proyecto que tiene relevancia nacional ya que es el primer relleno sanitario de la zona norte y que además está respaldado por el Programa Nacional de Manejo de Desechos Sólidos del MARN.

Estas diferencias entre gobiernos locales pueden relacionarse teóricamente a las diferencias que muestran Tejutla y El Paraíso en cuanto a sus niveles de desigualdad económica, pero resulta insuficiente atribuirles principalmente a desigualdades económicas, puesto que también parece existir un factor de oportunidad política, donde el contexto —nuevos actores, vacíos de liderazgo, visión de los líderes— permiten la continuidad de prácticas no democráticas y clientelares o bien abren la posibilidad a nuevas formas del ejercicio del poder.



## Bibliografía

- Borgh, Chris van der (2003). Cooperación externa, gobierno local y reconstrucción posguerra. La experiencia de Chalatenango, El Salvador. FLACSO/CLACS. (Amsterdam: Rozemberg).
- CENREN (1984). Plan Operativo. Centro de Recursos Naturales, Ministerio de Agricultura y Ganadería. El Salvador.
- FLACSO/PNUD (2010). Mapa de pobreza urbana y exclusión social. El Salvador. Volumen 2. Atlas Localización de asentamientos urbanos precarios. Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales - Programa el Salvador /Ministerio de Economía / Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo. San Salvador, El Salvador.
- Florian, M. con S. Paulson, I. Gómez y C. Emanuelsson (2011). Género y dinámicas territoriales rurales en la ribera norte del humedal Cerrón Grande, El Salvador. Documento de Trabajo N° 77 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Gómez, I. y R. Cartagena (2010). Dinámicas socio ambientales y productivas en la zona Norte de El Salvador: La ribera norte del Humedal Cerrón Grande. Documento de Trabajo N° 67 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Gómez, L. y H.M. Ravnborg con la colaboración de K. Bayres, R. Broegaard y F. Paiz (2011). Inversión lechera – una gota que no se expande. Dinámicas territoriales en la zona lechera de Santo Tomás, Chontales, Nicaragua. Documento de Trabajo N° 73, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Gómez, L. y H.M. Ravnborg. En preparación. Power, inequality and water governance – the role of third party involvement in water-related conflict and cooperation. CAPRI Working Paper. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (2005). Reforma Agraria y Desarrollo Rural en El Salvador. San Salvador: ISTA, mimeo.
- Lemos, M.C. y A. Agrawal (2006). Environmental Governance. Annu. Rev. Environ. Resour. 31:297-325.



Paavola, J. (2007). Institutions and environmental governance: A reconceptualization. *Ecological Economics* 63:93-103.

Peláez, A. (2011). Las mujeres en las dinámicas territoriales. Guatemala: Universidad Rafael Landívar / RI-MISP. En proceso de publicación.

Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). PNUD. La igualdad y la equidad de género en El Salvador. San Salvador: Contracorriente Editores.

Stephens, L. S. (1982). El Salvador, Land Reform 1980-81. *Impact Audit* no. 1 , 7.

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Plan de desarrollo territorial para la región de Chalatenango, Síntesis Municipal Tejutla. San Salvador.



## Anexo 1. Fuentes consultadas

### Entrevistas

#### Tejutla

Jaime Funes	Jefe de la Unidad Ambiental AMUSNOR	Junio 15 y 17, 2011
Cesar Soriano	Concejal Municipal	Julio , 2011
Mario Alvarado	Encargado de la asociación de ganadería	Julio 15, 2011
Jorge Díaz	Técnico Forestal	Julio 28 y Agosto12,2011
Rafael Tejada	Alcalde	Septiembre 22, 2011
Julio Fabian	Comerciante	Septiembre 22, 2011
Inés Pinto	Directora Casa de la Cultura	Septiembre 22, 2011
Juan de Dios Rivera	Ex alcalde de Tejutla	Agosto 12, 2011

#### El Paraíso

Miguel Tejada	Secretario municipal.	Julio 1, 2011
José Erasmo Girón	Director Casa de la cultura, El Paraíso.	Julio 1, 2011
Misael Delgado	Poblador.	Julio 1, 2011
Juan Pablo Villalta	Vicepresidente ADESCO El Paraíso (no reconocida).	Julio 1, 2011
Luis Ramírez López	Representante de los campesinos en el casco urbano. ADESCO El Paraíso (no reconocida).	Julio 1, 2011
Nazario Chinchilla Vásquez	Presidente ADESO (no reconocida ) El Paraíso y representante de la Iglesia Católica.	Julio 1 y 22, 2011
Bernardo Mejía	Presidente Asociación UltraLempa.	Julio 15 y 22, 2011
Ernesto Alvarenga	Ganadero. Asociación UltraLempa. Director del Instituto Nacional de El Paraíso desde 1982.	Julio 22, 2011
Blanca Alicia Fonseca	Maestra. Esposa de Ernesto Alvarenga.	Julio 22, 2011



---

Joaquín Artiaga	Socio de la asociación (ADESCO no reconocida) Sastre.	Julio 22, 2011
Cecilia León	Secretaria municipal FMLN, El Paraíso.	Septiembre 9, 2011
Catarino Lobato	Síndico Municipal.	Diciembre 8, 2011
Julio A. Landaverde	Concejel del gobierno Municipal.	Diciembre 8, 2011
Carlos Ramírez	Líder comunal de Santa Bárbara y de Cooperativa La Vela	Diciembre 8, 2011
Víctor M. Torres	Presidente Cooperativa Agraria Santa Bárbara.	Diciembre 8, 2011

