

Perfilando el municipio como promotor del desarrollo económico y social



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

funde

Ernesto Galdámez

Perfilando el municipio como promotor del desarrollo económico local

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Perfilando el municipio como promotor del desarrollo económico local

Ernesto Galdámez

San Salvador, noviembre de 1997

**Perfilando el municipio como
promotor del desarrollo
económico local.**

Editado por:

Fundación Nacional para el
Desarrollo –FUNDE–
Apartado postal N° 1774,
Centro de Gobierno.
San Salvador, El Salvador.
e.mail: funde@es.com.sv

Primera edición, noviembre 1997.

Edición gráfica

Equipo Maíz

Fotografías

Imágenes Libres

Ilustración de portada

José Angel Portillo

Impreso en El Salvador por
Algier's Impresores

©Derechos reservados FUNDE.

Prohibida la reproducción total o
parcial sin la autorización expresa
del editor.

Indice

Presentación ————— 7

Introducción ————— 9

I Parte

El marco jurídico-institucional y la
estrategia de desarrollo local del
gobierno ————— 13

II Parte

Cuadro genérico de las realidades
municipales ————— 25

III Parte

El municipio como promotor del
desarrollo económico local ————— 35

Conclusiones ————— 63

Bibliografía ————— 69

PRESENTACIÓN

Uno de los temas fundamentales en el marco del desarrollo local es la promoción de la actividad económica por parte de los gobiernos locales. Impulsar acciones a nivel local que posibiliten la inversión productiva, la generación de empleo y la articulación de la economía local a nivel nacional, permitiría darle una nueva dimensión al municipio en función del fortalecimiento de las empresas, lo que a su vez fortalecería al mismo municipio.

En esta perspectiva el estudio "Perfilando el Municipio como Promotor del Desarrollo Económico Local", nos permite conocer el marco jurídico e institucional vigente que permitiría actuar al gobierno local en relación al desarrollo económico, asimismo muestra el interés del gobierno central de impulsar una estrategia que desde el nivel local posibilitaría incidir en este proceso. Si bien la estrategia gubernamental, es un enfoque que puede servir de base para construir una visión más integral de acción de los municipios en el desarrollo local, ésta tiene la dificultad de que no existe coherencia entre lo que se dice y lo que realmente se está implementando. La necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, la descentralización de los recursos, inversiones y funciones es todavía algo no realizado.

El autor nos lleva posteriormente a conocer las características y realidades de los municipios, a fin de determinar los límites y potencialidades que presentan para impulsar una estrategia de desarrollo económico en el nivel local. Finalmente nos aproxima al concepto de

desarrollo económico local y cómo el municipio, a partir de ciertos instrumentos puede apoyar este proceso.

En general, el desarrollo local exige la construcción y sostenibilidad de la actividad económica; en esa perspectiva se debe asignar un rol más activo a los gobiernos locales para impulsar distintas actividades económicas, sean éstas agrícolas, industriales, comerciales y de servicios. Pero el hecho de que los gobiernos locales puedan impulsar las actividades económicas, pasa por fortalecer sus capacidades técnicas, administrativas, de recursos financieros. Por lo tanto el reto del desarrollo económico a nivel local, implica también generar otros procesos importantes como son la descentralización y la participación ciudadana.

El estudio aporta aspectos valiosos que es necesario retomar, para el impulso de un nuevo tipo de gestión en los municipios y para establecer nuevos roles y condiciones a los gobiernos locales y la población. El autor contribuye de esta manera a conocer y comprender mejor uno de los aspectos fundamentales de la agenda nacional. La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), a través de la publicación de este estudio desea apoyar el esfuerzo de los gobiernos locales y de la ciudadanía en la búsqueda de su bienestar y desarrollo.

Alfonso Goita
Director Ejecutivo



Introducción

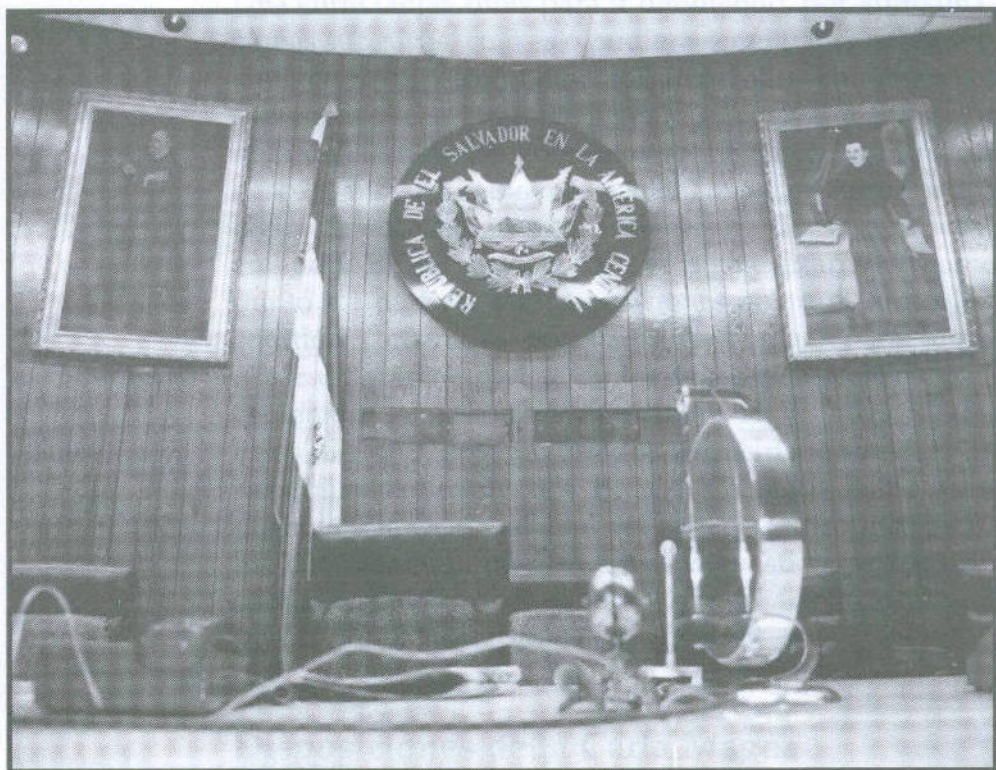
INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende hacer una incursión sistemática en el campo de la promoción del desarrollo económico por parte de los gobiernos locales. Hoy en día, quizás, es uno de los temas más en boga entre los círculos oficiales, políticos e intelectuales. Mucho se suele hablar de él, pero cuando alguien busca informarse un poco más a profundidad, se topa con la dura realidad de no encontrar fácilmente mucha literatura especializada disponible. Este documento pretende hacer una modesta contribución a sortear ese inconveniente, preocupándose por abordar el tópico, en la medida de lo posible, desde la perspectiva de la realidad concreta de El Salvador.

El cuerpo del trabajo está organizado en tres capítulos. El primero se ocupa de analizar algunos aspectos y elementos del marco jurídico-institucional vigente, tanto a nivel de la Carta Magna como de la legislación secundaria. Asimismo, analiza la estrategia de desarrollo local formulada por el gobierno, a fin de determinar si el entorno es propicio para que el municipio se aboque a promover el desarrollo económico local.

En el capítulo dos se intenta determinar cuáles son aquellas particularidades de la estructura municipal en El Salvador, cuya presencia pudiese significar restricciones o condicionantes reales a la adopción generalizada por parte de los gobiernos locales, de su nuevo papel y rol de promotores del desarrollo económico.

El capítulo tres comienza con una aproximación al concepto del desarrollo económico local manejado en la presente investigación. Seguidamente, se propone un perfil de qué y cuáles son aquellos roles y funciones del municipio compatibles con esa concepción. Además, se vierten un conjunto de razones del por qué el municipio tiene ventajas comparativas para asumir la promoción del desarrollo económico local. Finalmente, el documento se centra en proponer, de manera bastante esquemática, algunos mecanismos institucionales y/o los instrumentos técnicos necesarios para cumplir su nueva misión.



I parte

**El marco jurídico-institucional y
la estrategia de desarrollo
local del gobierno**

I- EL MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL DEL GOBIERNO

Una entre tantas rutas para ir definiendo, por aproximaciones sucesivas, cuál es o pudiera ser el papel del municipio como ente promotor del desarrollo económico, es comenzar dicha tarea analizando el cuerpo legal rector del quehacer de los gobiernos locales, yendo en forma descendente del plano más general a lo particular, en una lógica de acercamiento equivalente a la figura cónica del embudo. En tal sentido, es pertinente examinar como punto de partida, las disposiciones sobre el tópico en cuestión contenidas por la Carta Magna, para luego pasar una rápida revista de los aspectos más relevantes contenidos en el Código Municipal y en los nuevos estatutos de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. Posteriormente, a fin de complementar la visión general del marco jurídico-institucional circundante a nuestro tema en cuestión, se hará un abordaje sumario de la estrategia de desarrollo local propuesta por el Gobierno de El Salvador

Disposiciones de la Carta Magna

En el título VI de la Constitución, "ORGANOS DEL GOBIERNO: ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS", capítulo VI, "Gobierno Local", sección II, "Las Municipalidades", se establece el marco general de leyes primarias que norman jurídicamente la organización, funcionamiento y ejercicio de las unidades primarias político-administrativas del Estado salvadoreño. Como primera providencia se consigna que los municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, estando su autonomía sujeta al ordenamiento

prescrito por un Código Municipal¹. Cabe agregar que este abierto reconocimiento de las facultades autónomas de los municipios, constituye, doctrinariamente hablando, la base fundacional para la construcción de un sistema político más democrático, representativo y participativo, "de abajo hacia arriba", en el cual se pueda distribuir poliárquicamente la composición del poder.

Más adelante, cuanto se refiere al campo específico de la planificación del desarrollo del territorio comprendido bajo la jurisdicción municipal, el artículo 206 de la Carta Magna hace alusión a esta competencia de los gobiernos locales señalando que "Los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el Concejo Municipal; y las Instituciones del Estado deberán colaborar con la Municipalidad en el desarrollo de los mismos"². Esta función, al no dejarse lo suficientemente especificada en el texto si está haciendo mención a o comprende las actividades de formulación, gestión, promoción o ejecución de aquellos, queda más bien abierta en su extensión y sujeta a una amplia interpretación.

Por otra parte, las disposiciones constitucionales se encargan de dejar vinculada, explícitamente, la anterior potestad mencionada con la obligación de los Municipios a colaborar con otros órganos públicos en los planes de desarrollo nacional o regional³. Con esta normativa, al menos en letra y espíritu, se allana el camino para buscar la armonización de las políticas del Gobierno central con las acciones o medidas a emprenderse a nivel municipal, en pos de un mayor bienestar económico y social.

¹ Ver Ministerio de Justicia, "CONSTITUCION REPUBLICA DE EL SALVADOR 1983 (con sus reformas)", San Salvador, El Salvador, marzo de 1992, op.cit, artículo 203, p.100.

² Ibidem., p.102.

³ Ibidem., artículo 203, p.101.

En virtud de los párrafos precedentes y apegándonos al axioma jurídico de “no estar nadie obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe”, parece no encontrarse en la Ley Fundamental un impedimento o traba, al menos en principio, donde al municipio se le inhiba de asumir un rol más proactivo en la búsqueda de soluciones a los problemas de desempleo y bajos niveles de actividad productiva prevalecientes en su localidad.

Aspectos relevantes del Código Municipal

La responsabilidad general del Municipio para promover, gerenciar y apoyar los procesos locales de desarrollo, queda claramente estipulada en la legislación secundaria, sobre todo su indeclinable contribución al despeje adecuado de la ecuación del desarrollo sostenible, en el cómo disminuir la pobreza y aumentar los niveles de ingreso y empleo de la comunidad, conservando los recursos naturales y el medio ambiente.

En esa línea de pensamiento indicada, se puede constatar que en el Código Municipal, título III, artículo 4, se establece como primera esfera de competencia municipal “La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad”⁴. Sin embargo, para complementar ese papel del Municipio como agente catalizador y promotor del cambio económico, se le extienden las fronteras de su jurisdicción operativa, incluyéndosele también como atribuciones, entre otras, las siguientes⁵:

⁴ Ver Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), “Código Municipal”, Editorial Epoca, San Salvador, El Salvador, septiembre de 1989, artículo 4, numeral 1, pp.5. Lo subrayado es nuestro.

⁵ Ibidem, artículo 4, ver numerales 4, 5, 8, 9, 10 y 25, pp.5-7.

- i) El incremento y protección de los recursos renovables y no renovables;
- ii) El impulso del turismo interno y la regulación del uso y explotación de los sitios turísticos;
- iii) La promoción del desarrollo agrícola, industrial, artesanal, comercial y de los servicios.
- iv) La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad.
- v) La planificación, ejecución y mantenimiento de todo género de obras públicas necesarias para el municipio.

En lo concerniente a la metodología mediante la cual los gobiernos municipales podrán asumir el cumplimiento de sus competencias institucionales en el campo del desarrollo, el Código Municipal indica que ésta será la participación de la comunidad en la solución de los problemas locales⁶. Así, cuando el Concejo Municipal esté interesado en conocer la voluntad popular en torno a la ejecución de un determinado proyecto o a la adopción de cierta política, éste podrá convocar a la ciudadanía y sus organizaciones a expresar su opinión. Cualquiera fuese el resultado de la consulta, el Concejo deberá obedecer el mandato de la mayoría⁷.

En suma, pues, el Código Municipal es bastante explícito y pormenorizado para facultar a los gobiernos locales

⁶ Ibidem., artículo 4, numeral 8, pp.6

⁷ Ibidem., ver título IX "DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD", capítulo I "De los Cabildos Abiertos", artículo 116, pp.43.

a apoyar, por medio del uso de mecanismos e instrumentos a su alcance, el desarrollo de procesos productivos a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La ley de creación de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador

Prosiguiendo con el afán de tratar de poner al descubierto la constelación de herramientas legales de las cuales puede echar mano el municipio para promover el desarrollo económico, es menester detenerse a examinar los nuevos estatutos de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). Su misión institucional es aglutinar, representar y defender los intereses gremiales de todos los municipios del país, impulsando el fortalecimiento de la autonomía municipal y promoviendo el proceso de descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado⁸.

Para el cumplimiento de tales fines, COMURES, entre otras cosas, promoverá la creación y apoyará el funcionamiento de los Concejos Departamentales de Municipalidades (CDAs). Estos son definidos como el órgano de representación gremial a nivel departamental y como instancia básica de cooperación y solidaridad municipal. Sirven como enlace directo entre los Concejos municipales y COMURES. El mandato de los CDAs es ser un foro deliberante y analítico de la problemática del departamento, a fin de contribuir a la creación de las condiciones necesarias para impulsar su desarrollo integral.

⁸ Ver Decreto Ejecutivo N°102, del 5 de diciembre de 1995, Diario Oficial, Tomo N° 330, N° 6, San Salvador, El Salvador, miércoles 10 de enero de 1996, p. 78.

Concretamente ello supone participar, de manera efectiva, en el proceso de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo económico y social de su departamento⁹.

En líneas gruesas, a efectos de poder responder a su razón de ser, los CDAs deberán bregar por fortalecer la autonomía municipal; por incentivar y coordinar las acciones conjuntas de las municipalidades, en armonía con la planificación del desarrollo departamental y la planificación participativa a nivel municipal; por coordinar la acción de los organismos gubernamentales, no gubernamentales y privados, en el marco del proceso de descentralización, de la planificación estratégica departamental y de la planificación nacional; por promover y difundir los principios democráticos y participativos¹⁰.

Es conveniente poner de relieve que los CDAs son integrados en forma voluntaria. Se caracterizan jurídicamente por poseer un carácter autónomo en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, con capacidad jurídica para convertirse en una asociación de derecho público. Precisamente sobre este último punto, la Corte de Cuentas de la República ha expresado que los CDAs "tienen facultades legales para recibir y administrar fondos que provengan de las Instituciones que menciona su reglamento interno"¹¹, para la ejecución de obras y actividades municipales.

⁹ Ibidem. pp 78 y 82.

¹⁰ Ver COMURES, "Reglamento Interno de los Consejos Departamentales de Alcaldes", documento-propuesta, San Salvador, octubre de 1994, pp. 1-10.

¹¹ Esta opinión técnica fue emitida por la Corte de Cuentas de la República en carta fechada 7 de noviembre de 1995, dirigida por el Sr. Gonzalo Reyes Selva, Jefe del Departamento de Control Municipal, al Ing. Abraham López Deleón, Presidente del CDA de Sonsonate.

La estrategia gubernamental del desarrollo local

Después de pasar una rápida revista a algunos componentes del marco jurídico-institucional que rigen el universo de acción de las municipalidades, es procedente ahora, a modo de contar con una visión amplia del entorno, echar un vistazo al contenido, sentido y dirección imprimida a la política del Gobierno en esta misma materia. Vale la pena aclarar que no es propósito de este trabajo entrar a resumirla o analizarla en su totalidad. Únicamente se abordarán aquellas partes o aspectos conceptuales que, a nuestro juicio, son pertinentes para esbozar el grado de receptividad o compatibilidad político-institucional prevaleciente en las actuales autoridades frente a un planteamiento donde se revalore el papel potencial de los municipios en el ámbito económico.

En su propuesta para implementar una política de desarrollo social de corto plazo¹², el Gobierno de El Salvador (GOES) se ha propuesto adoptar el enfoque de desarrollo local como estrategia para atacar la pobreza y su secuela de desequilibrios causados al interior de la sociedad. El eje central anunciado en este cambio de rumbo, lo constituye la participación conjunta de comunidades y gobiernos locales en la gestión y forjamiento de su propio desarrollo.

Esta estrategia de desarrollo local (EDL) postulada tiene como gran propósito contribuir a la estabilidad y al progreso social del país, fijándose el logro de cinco objetivos de carácter general, a saber:

¹² Este es un resumen libre de esa propuesta. Para quienes deseen mayor información de ésta, se les recomienda ver Gobierno de El Salvador, "Desarrollo Social de Corto Plazo: Estrategia de Desarrollo Local. Un Trato con el Progreso", suplemento de La Prensa Gráfica, jueves 11 de enero de 1996, San Salvador, El Salvador, pp. 1-8C.

- i) Fortalecer la gobernabilidad del país, la legitimidad de su sistema económico y la democracia como sistema de convivencia ciudadana.
- ii) Brindar oportunidades de progreso socioeconómico a la población marginada del país.
- iii) Robustecer e impulsar el desarrollo de las municipalidades para que puedan enfrentar los retos de la descentralización y de la modernización del Estado.
- iv) Propiciar la participación privada en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos.
- v) Aprovechar las potencialidades y recursos competitivos de los municipios.

El primer componente señalado de la EDL es el desarrollo socioeconómico local, el cual comprende nueve áreas de acción donde Gobierno central, gobierno local y comunidad juegan un papel importante:

- 1) Construcción de Infraestructura Social Básica.
- 2) Construcción de Infraestructura Económica Básica.
- 3) Promoción de la Inversión Privada.
- 4) Desarrollo de Proyectos Productivos.
- 5) Coordinación y Orientación de las Inversiones Públicas en Infraestructura Mayor.
- 6) Promoción y Fortalecimiento de los Recursos Humanos.
- 7) Facilitación de Servicios de Apoyo a las Empresas Locales.

8) Formación de Proyectos de Inversión Mixta.

9) Impulso a los Bancos de Progreso.

El segundo componente de la EDL es el fortalecimiento municipal, teniendo como áreas de acción el robustecimiento de su capacidad de gestión, el mejoramiento de la eficiencia de su administración tributaria y la promoción de la solidaridad intermunicipal mediante la continuación del apoyo a la creación de los CDAs.

El tercer y último componente de la EDL es la descentralización. Para ello será necesario estimular la desconcentración de la actividad económica del país vía promoción de la descentralización de las inversiones públicas, lo cual a su vez se convertirá en un incentivo a la inversión privada. Asimismo, se trabajará en impulsar la planificación estratégica local y departamental para permitir una utilización más racional y sostenible de los recursos, en el marco de la política de desarrollo nacional y de un esquema de ordenamiento territorial. También se propiciará el logro de economías de escala para los municipios mediante la formación de alianzas intermunicipales e interdepartamentales.

Leyendo entre líneas la EDL propuesta por el Gobierno, se detecta cierto aliento al ejercicio de las energías creadoras y a las iniciativas de los actores locales -gobiernos municipales, empresa privada y comunidad-, a través del desencadenamiento de una acentuada dinámica social participativa, para aumentar la generación e intercambio de bienes y servicios, que posibilite un crecimiento sostenido de la producción, del empleo y del ingreso de la población. No obstante, por sana providencia, habría que esperar a ver la metodología, el ritmo y el modo concreto de cómo las instituciones encargadas de ejecutar esta estrategia, la llevan a la práctica. A pesar de

la corta memoria histórica colectiva, las repetidas experiencias no felices vividas por la ciudadanía aconsejan siempre mantener cierto grado de reserva con respecto al cumplimiento cabal de las promesas oficiales, en virtud de saber cuán a menudo no se pueden conciliar el discurso y las acciones, pues resulta infranqueable la distancia que separa lo dicho de lo hecho.

El texto y el título complementan de la EFD, es la descripción de la actividad económica del país vía promoción de la descentralización de las inversiones privadas. Asimismo, se trabaja en impulsar la planificación estratégica local y departamental para contribuir con el desarrollo nacional y sostenible de los recursos humanos de la política de desarrollo nacional y de un espacio de entendimiento territorial. También se propone el logro de economías de escala para los municipios mediante la integración de alianzas estratégicas e interdepartamentales.

El texto y el título complementan de la EFD, es la descripción de la actividad económica del país vía promoción de la descentralización de las inversiones privadas. Asimismo, se trabaja en impulsar la planificación estratégica local y departamental para contribuir con el desarrollo nacional y sostenible de los recursos humanos de la política de desarrollo nacional y de un espacio de entendimiento territorial. También se propone el logro de economías de escala para los municipios mediante la integración de alianzas estratégicas e interdepartamentales.



II parte

Cuadro genérico de las realidades municipales

II. CUADRO GENÉRICO DE LAS REALIDADES MUNICIPALES

Después de haberse analizado algunos elementos del marco jurídico-institucional vigente y de la política formulada por el gobierno, a fin de determinar si había un entorno propicio para la promoción municipal del desarrollo económico local, es oportuno ahora explorar cuáles son aquellas particularidades de la estructura municipal, cuya presencia pudiese significar restricciones o condicionantes reales a la adopción generalizada de un nuevo papel y rol de tal naturaleza. Con ese propósito en mira, es pertinente intentar trazar un cuadro genérico de las realidades municipales, entre las cuales cabe señalar:

- a) La División Político-Administrativa del País;
- b) La Fragmentación Municipal y la Concentración Espacial de la Población;
- c) La Duración del Período de las Autoridades Municipales;
- d) La Capacidad de Gestión y la Disponibilidad de Recursos Financieros en las Municipalidades.

La división político-administrativa del país

Se halla bastante difundida la opinión de tenerse una anacrónica organización política-administrativa del Estado salvadoreño, heredada y conservada casi en forma intacta desde el período del colonialismo español. Nuevas realidades históricas imponen cambios obligados en la estructura del aparato de gobierno. Hoy en día

se da una gran coincidencia en cuanto a afirmar que 262 municipios es un número excesivo¹³ en relación a un territorio de un poco más de 20,000 Km². Esta cifra implica una compleja e infructuosa red de funcionamiento y coordinación inter e intrainstitucional, una alta dispersión geográfica de los recursos y una debilidad inherente en la gestión de los gobiernos locales.

Tal estado de cosas se yergue como un poderoso obstáculo a la descentralización porque se estaría corriendo el peligro de llevar a muchos municipios a su nivel de ineficiencia, especialmente aquellos con baja población o débiles operativa y financieramente hablando, traspasándoles responsabilidades para las cuales no se hayan preparados de asumir, en vista de sus presentes circunstancias. Bajo esta perspectiva, si se le apuesta al éxito del proceso de descentralización en el grupo de municipios antes tipificados, éste obligatoriamente deberá ir avanzando a un ritmo gradual, por etapas, a fin de no encarar innecesariamente crisis de expectativas o fracasos previsibles que puedan desgastarlo prematuramente.

¹³ Buller, Eduardo, "Informe de Actividades de Consultoría con Relación al Programa "Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización", Proyecto PROMUDE/GTZ, componente de Descentralización, contrato de asesoría N° 052/DES, San Salvador, El Salvador, 10 de julio de 1996, primera parte, numeral 3.5.

Por otra parte, el mismo Alcalde de San Salvador y Presidente de COMURES se adhirió a la opinión en cuestión cuando declaró en La Prensa Gráfica del viernes 13 de septiembre del corriente año, pp. 31-a, que "Hay demasiados municipios para el territorio nacional; para que funcione la descentralización tiene que haber menos municipios. El país está dividido en 262 municipios y muchos de ellos no tienen la capacidad económica, tampoco el recurso; son demasiados pequeños y limitados".

Fragmentación municipal y concertación espacial poblacional

De acuerdo a la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios¹⁴, el universo de los 262 municipios existentes en el país pueden ser clasificados en 5 grandes grupos, en función de los rangos de población reportada en cada lugar por el Censo de Población y Vivienda de 1992. Estos aparecen en la tabla 1.

Respecto a ella, cabe anotar un par de observaciones. Primera, la gran mayoría de municipios, prácticamente seis de cada diez, tienen una población inferior a los 10,000 habitantes. Segunda, en directa contraposición a ese dato, apenas en 8 municipios del país, 3.1%, se cuenta con una población superior a los 100,000 personas. Tales cifras pintan un desequilibrado y polarizado patrón territorial de asentamientos poblacionales¹⁵ caracterizado, en un extremo, por una gran cantidad de unidades municipales con muy bajos índices de densidad poblacional; por el otro, en unos cuantos municipios del país viven un total de 1,556,149 personas, equivalentes a una tercera parte, 30.4%, de la población total del país. Sólo en 6 municipios pertenecientes al área metropolitana de San Salvador -San Salvador, Soyapango, Mejicanos, Nueva San Salvador, Ciudad Delgado y Apopa- se concentran

¹⁴ Ver Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), "Ley Orgánica del ISDEM", San Salvador, El Salvador, agosto de 1989, anexo I: Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, decreto N° 74 del 8 de septiembre de 1988, Diario Oficial N° 176, tomo 300, del 23 de septiembre de 1988, pp.35.

¹⁵ Ver ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Dirección General de Política Económica y Social, "Priorización de Municipios a Partir de Datos Censales", sección V, Municipios Priorizados Ordenados por Número de Habitantes.

1,154,063 habitantes. Además, la ocupación del espacio por los grupos poblacionales ha seguido un pauta¹⁶ marcada por la improvisación y la supeditación a las necesidades más inmediatas, muy al margen de la vocación del suelo, de la accesibilidad de los servicios básicos o del equipamiento social y de las limitaciones geofísicas del lugar.

TABLA 1: CLASIFICACION DE LOS MUNICIPIOS

GRUPO	RANGO DE POBLACION	MUNICIPIOS	
		Nº	%
1	Mayor de 100,000 habitantes	8	3.1
2	De 50,001 a 100,000 habitantes	12	4.6
3	De 25,001 a 50,000 habitantes	24	9.2
4	De 10,001 a 25,000 habitantes	69	26.3
5	De 0 a 10,000 habitantes	149	56.8
	TOTAL	262	100

FUENTE:Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Dirección General de Política Económica y Social, "Priorización de Municipios a Partir de Datos Censales", sección V, Municipios Priorizados Ordenados por Número de Habitantes.

¹⁶ Ver Soundy, Mario Ronald, "Lineamientos para el Proceso de Ordenamiento Ecológico-Económico en El Salvador", Informe Final preparado para la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente, San Salvador, El Salvador, mayo de 1994, pp. 3-4.

La contraposición fundamental de la fragmentación municipal versus la concentración espacial de la población, presenta una verdadera paradoja. Es como si físicamente el movimiento de la gente, al margen de cuáles sean los factores explicativos, estuviera yendo en dirección contraria a la apuntada a seguir por el proceso de descentralización.

La duración del período de las autoridades municipales

La duración del período de las autoridades municipales es relativamente corta. La eventual alternancia de los alcaldes y concejos municipales cada tres años, aunque siempre esté abierta la posibilidad de ser reelegidos, pudiera pender como amenaza a la sostenibilidad o a la coherencia en el tiempo de un esfuerzo serio por promover el desarrollo económico local. Por definición, éste es un proceso que supone ser emprendido bajo una visión estratégica a largo plazo en tanto y en cuanto el período de fraguado para solucionar los problemas a ser atacados, va mucho más allá de la voluntad manifiesta del gobierno en turno.

La eficacia de la gestión municipal en el campo de la promoción del desarrollo económico, está muy ligada al requisito de dejar atrás la acendrada y nociva cultura del inmediatismo carente de visos del mañana y al abandono de esa forma de ver la cosa pública local como una serie continua de estancos separados en tramos trienales. Únicamente en la medida que los ediles vayan logrando poner en práctica auténticas políticas públicas, facilitando la concentración y la permanencia en el tiempo de los esfuerzos de la comunidad destinados a darle atención a las causas, y no a los efectos, privilegiando la ejecución de proyectos de desarrollo y no el desarrollo de proyec-

tos, se podrá ir sorteando, en forma operativa, el dilema de lo permanente dentro de los procesos de cambio. La clave es actuar en el presente con una lógica de largo alcance.

La capacidad de gestión y la disponibilidad de recursos financieros en las municipalidades

Diferentes tamaños de municipios implican, por lo general, diferentes capacidades para gestionar los procesos administrativos y de planificación local. A pesar de que las alcaldías son extremadamente endebles en esos aspectos, principalmente las pequeñas, en el lapso de la última década se ha observado un apreciable incremento en el nivel gerencial promedio¹⁷ de los alcaldes para ejecutar obras y proyectos en sus comunidades.

No obstante la apreciación precedente, en términos de dotación de recursos humanos, las municipalidades presentan un cuadro poco alentador debido al bajo grado de calificación y al poco nivel técnico del personal contratado para generar propuestas de desarrollo. Hay una pronunciada debilidad en las capacidades administrativas, planificadoras, organizacionales, gerenciales y financieras de los gobiernos locales para responder efectivamente a las necesidades de la población residente en sus respectivas jurisdicciones. Por ejemplo, a pesar de ser una información relativamente vieja, y lo más seguro también desactualizada, según "...un estudio realizado por el

¹⁷ Esta es una opinión vertida por el Sr. Tom Hawk, de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID) en El Salvador, en entrevista realizada el día 18 de septiembre de 1996. Sin lugar a dudas, él es una persona a quien puede calificársele un informante muy calificado en el campo de desarrollo municipal y participación ciudadana.