

# fundes

Fundación Nacional para el Desarrollo

Col. El Roble ~ Blvd. Universitario #2018 ~ San Salvador ~ Tel/Fax: 226-6887 ~ Viper: 298-1222 unidad 11442

---

DOCUMENTO DE TRABAJO #71

## Comentarios y Recomendaciones sobre el Contenido del Ante-Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial en El Salvador

•

### Memorias de Dos Seminarios sobre Ordenamiento Territorial

Alberto Enríquez  
Carmen Alvarez Basso

San Salvador, diciembre de 1995  
Proyecto de Investigación financiado por la Fundación Friedrich Ebert

# COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL ANTE-PROYECTO DE LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SALVADOR

Fundación Nacional para el Desarrollo  
noviembre 1995

## Introducción:

Los comentarios se harán capítulo por capítulo, analizando los contenidos del ante-proyecto y recomendando las posibles inclusiones estudiadas durante el Proyecto "El Ordenamiento Territorial: pieza clave para la autonomía municipal y el desarrollo sustentable".

El proyecto de cinco meses incluyó el análisis de dos legislaciones extranjeras, el estudio del ante-proyecto que se está discutiendo en la actualidad por el gobierno, dos seminarios talleres para compartir la información y los avances del proyecto con diputados, alcaldes, funcionarios de gobierno e instituciones privadas relacionadas con el tema del ordenamiento territorial.

El tema del ordenamiento territorial en El Salvador es de especial interés e importancia, sobre todo a raíz del crecimiento económico que se está dando después de la firma de los Acuerdos de Paz. Sin duda, el auge y desorden de las construcciones, el deterioro medioambiental (de los más agudos de Latinoamérica), la destrucción del patrimonio histórico y cultural, el derroche del gasto público por la falta de coordinación de las instituciones del Estado son signos alarmantes que claman por una política y una legislación moderna, operativa y consensada de ordenamiento territorial.

Una vez conocidas las inquietudes y propuestas en relación al tema de diferentes sectores e instancias (a través de los seminarios y entrevistas) y habiendo profundizado en el conocimiento del derecho comparado en este tema y de las novedosas tendencias que se pueden incorporar en una regulación de este tipo, en este momento, la FUNDE considera que el ante-proyecto de ley actualmente en estudio dentro del gobierno se puede tomar como base y a partir de allí hace los siguientes comentarios y aportes.

## CONSIDERANDOS:

El ante-proyecto no contempla una exposición de motivos completa, y los considerandos son escasos, ya que solo consideran el desarrollo económico y la protección del medio ambiente como lo fundamental para la emisión de la ley. Sin embargo, una legislación de este tipo debe contemplar además dentro de sus objetivos los siguientes:

1. La coordinación de las instituciones publicas, especialmente de los proyectos de inversión para evitar los despilfarros de recursos públicos. Esta coordinación no debe ser solo sectorial sino también vertical, articulando los planes de abajo para arriba y de arriba para abajo. Esta articulación además garantizará el control del adecuado uso del suelo y ejecución de los planes. Solo de esta forma se podrá optimizar la infraestructura básica y el equipamiento comunitarios que conllevara el desarrollo de los planes.
2. Regular el uso del suelo y clasificarlo. Esto es parte fundamental de este tipo de legislaciones. Es importante establecer dentro de la ley la clasificación del uso del suelo rural de acuerdo a la clasificación agrológica hecha por el Ministerio de Agricultura, de forma que según su uso se puedan establecer las actividades a las que se puede someter esa parte del territorio. La ley debe procurar que el suelo se utilice en concordancia con la utilidad publica, su naturaleza y la función social que le asigna la Constitución a la propiedad, asegurando su uso racional.
3. Articular y promover la participación ciudadana e institucional en la definición de los planes y en su ejecución debe de ser un objetivo principal de estas legislaciones, puesto que los espacios que se van a regular están habitados, por tanto, se debe concertar su desarrollo. Por otro lado, el desarrollo no debe ser responsabilidad única del Estado, la ciudadanía debe cooperar en los esfuerzos y por lo tanto, debe participar en los planes y definir las prioridades conjuntamente. Los planes deben ser hechos para cumplirse, y solo convocando a la población a tomar decisiones sobre sus prioridades de desarrollo se podrán involucrar en el cumplimiento de los planes.
4. Equilibrar los beneficios y las obligaciones de la planificación entre los diferentes actores afectados por esta. De articularse los esfuerzos públicos y privados de acuerdo a un plan, y definiendo los usos del suelo, es necesario que el aumento de valor que adquieran ciertos terrenos en comparación con otros debe ser afectado por los gastos en que se incurran; de otra forma, la ley quedará carente de fuerza ejecutiva, sin motivación ni incentivos para cumplirse.

5. La preservación del medio ambiente y la recuperación y conservación del patrimonio cultural. El ante-proyecto menciona somera pero destacadamente la preservación del medio ambiente como algo principal en sus considerandos, pero no menciona la recuperación y conservación del patrimonio cultural, que forma parte fundamental de los objetivos de la ley.
6. El fortalecimiento de la autonomía y ámbito municipal y de la descentralización no debe quedar olvidado como un objetivo principal de esta ley. La planificación y ordenamiento del territorio (ligado a una política fiscal y financiera adecuada) es el ámbito natural para desarrollar las políticas municipales. Además, la coordinación necesaria con las instituciones públicas y privadas para la elaboración y desarrollo de un plan, es lo que mejor articula una política de descentralización efectiva y adecuada.

## **TITULO PRIMERO: DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACION**

El título primero es corto, pero contempla suficientemente su objeto. Sin embargo en el ámbito de aplicación encontramos que uno de los contenidos de la ley es el régimen del medio ambiente. Este punto requiere de mayor reflexión en cuanto a la estructuración de los contenidos de la ley. El que la ley contenga elementos tan específicos del régimen del medio-ambiente no es adecuado en esta legislación, pues la hace mas complicada de lo que ya es. Si hay o va a haber una regulación del medio ambiente y otra sobre el patrimonio cultural; la ley de ordenamiento territorial no debería contemplar estos contenidos; es mejor que a lo largo de la regulación, en los puntos en que sea necesario, esta ley se remita a las demás disposiciones, de forma que se vayan armonizando y simplificando las leyes.

El capítulo II sobre el ámbito de aplicación, por tanto, requiere mayor estudio y definición.

## **TITULO II: DE LA CONFORMACION DEL REGIMEN INSTITUCIONAL**

### **CAPITULO I ESTRUCTURA ORGANICA:**

La estructura orgánica de la ley es muy compleja y extensa, a la vez que tiene carencias. En primer lugar, algo cuestionable es la ubicación dentro del orden lógico de la ley. Primero debe de plantearse qué hace la ley, cómo lo hace y por ultimo quien lo hace. Por lo tanto, seria mejor que todo este titulo se ubicara mas adelante dentro de la regulación.

Sin entrar en el detalle de cuales serían las funciones de cada organismo a cada nivel, podemos decir en general lo siguiente sobre la estructura orgánica o institucional necesaria para esta regulación.

La institucionalidad que se cree debe de ser bien definida y con autoridad, de forma que se sepa claramente quien esta a cargo del cumplimiento de la ley. Este es uno de los temas principales que todos los sectores opinan que debe quedar bien regulado y armonizado con el resto de legislaciones colaterales. Es decir definir adecuadamente quien será el ente rector del ordenamiento territorial, que coordine a los demás.

Por otro lado, debe ser una estructura simple, manejable y operativa. La articulación de diferentes instituciones, con funciones no definidas claramente, superpuestas e incluso, algunas, superfluas, que tiene el ante-proyecto complica demasiado la aplicación. Sea cual sea el ente rector que se defina, sus funciones principales deben ser las de coordinar al resto de las instituciones publicas (ministerios, secretarias, entes autónomos) y las privadas que vayan a coadyuvar a sus esfuerzos para la planificación. Dentro de las funciones del organismo rector a nivel nacional deben encontrarse muchas de las contempladas en el ante-proyecto como funciones de los organismos técnicos, consultivos y de promoción y apoyo; mientras que las funciones políticas deben quedar en manos del Consejo de Ministros y la Asamblea Legislativa.

Las instituciones a nivel nacional que traten la configuración del Plan Nacional deben tener un mecanismo de involucramiento de la Asamblea Nacional en la definición del Plan; no es posible concebir que se vaya a aprobar un plan nacional, que no sea discutido por todo el espectro político del país. De haber impedimentos de tipo constitucional para esto, deben ser subsanados, ya que no tendría ninguna legitimidad un plan aprobado solamente por el gobierno, sin discusión parlamentaria.

Otro comentario al ante-proyecto es que define el mismo tipo de estructura orgánica para el nivel nacional y municipal. Esto no debe de ser así, porque no es igual el nivel nacional que el municipal, y por que dentro del nivel municipal, no podemos forzar estructuras que para algunos municipios seria imposible acceder; por tanto, debe dejarse más flexible la definición de la estructura orgánica a nivel municipal, quedando establecidos ciertos parámetros dentro de la legislación (obligación de incluir la participación de la población dentro de esta estructura, obligación de coordinar las instituciones publicas y privadas (con o sin fines de lucro) a ese nivel, etc.

Por ultimo, esta legislación debe definir y establecer medidas de promoción y formación de mancomunidades municipales o micro-regiones para estructurar la competencia del ordenamiento territorial. El tema de la atomización de los municipios en El Salvador, ha sido recurrente a lo largo de todo el proyecto, desde todos los sectores que participaron en el; sin embargo, la inviabilidad política de enfrentar este tema por la vía de la re-

estructuración político-administrativa del país (al menos por ahora); nos lleva al tema de la formación de las mancomunidades o micro-regiones como formula inmediata y viable para enfrentar las limitantes que conlleva el tamaño y la cantidad de municipios del país.

Sin duda, una legislación y una política de ordenamiento territorial son los ámbitos ideales para abordar coherentemente este tema. La creación de mancomunidades para articular el esfuerzo de ordenamiento territorial, sobre todo en municipios pequeños y marginados se convierte en una necesidad para poder acceder a fondos de desarrollo de infraestructura y para invertirlos mejor. Sin embargo, no se debe dejar la formación de mancomunidades a la libre decisión de los municipios, debe haber una política clara de incentivar la formación de estas para articular su desarrollo de forma ordenada. Por tanto, esta legislación debe contener normas que incentiven la conformación de estas asociaciones de municipios de forma que se vayan promocionando y se convierta en una necesidad para la micro-región.

Al llegar a este punto, se impone la necesidad de hablar del nivel regional en El Salvador. Existen varias definiciones de regiones en las diversas instituciones de gobierno; y ninguna sin coordinarse con la otra. Es necesario a estas alturas del desarrollo del país que se defina esto. Esta legislación ofrece una oportunidad ideal para institucionalizar las regiones. Los criterios y parámetros para definir las regiones deben quedar a los técnicos y los políticos. La definición de las regiones es un requisito indispensable para la mejor articulación de esta legislación.

Coordinar y darle coherencia a los planes municipales con el plan nacional solo se puede hacer óptimamente a través del nivel intermedio que conformaría una región; un nivel regional debe tener la función principal de coordinar ambos niveles, a la vez que promueve e incentiva la elaboración de los planes municipales. Otra función importante del nivel intermedio es controlar y vigilar el cumplimiento y ejecución de los planes aprobados; así como aprobar los planes de los niveles inferiores para evitar arbitrariedades o mal uso de los instrumentos de planificación; a la vez que le proporcionan asistencia técnica.

### **TITULO III: DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL**

#### **CAPITULO I: DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION.**

Una de las primeras preocupaciones que surgen al estudiar este capítulo es la falta de distinción de los contenidos del nivel nacional al nivel municipal. Un plan nacional debe contener lineamientos, directrices y estrategias que son más generales y globales, que los de un plan municipal. Por otro lado, el plan municipal debe llegar a tal grado de

concreción y definición que sería imposible de alcanzar por un plan nacional.

Además, falta la definición de los contenidos de planes "territoriales" o de nivel regional o departamental de forma que se puedan compaginar los niveles locales y los nacionales sin contradicciones, aunque el ante-proyecto si habla de sus funciones. Este capítulo de los instrumentos necesita mayor definición técnica y política.

## **CAPITULO II: PROCESO DE ELABORACION Y APROBACION DE PLANES.**

El proceso de elaboración del plan nacional debe ser definido de acuerdo a la estructura orgánica que se establezca, y definiendo claramente un órgano rector y con autoridad para coordinar a los demás entes públicos y privados que traten el tema. Lo mismo para el proceso de elaboración y aprobación del plan municipal.

En este capítulo, o en otro a parte, es donde por definición se debería incorporar la participación ciudadana en los planes. Este aspecto lo trataremos al final de este trabajo dado que es uno de los temas que no trata el ante-proyecto.

## **CAPITULO III: VIGENCIA Y REVISION DE LOS PLANES.**

El capítulo establece una vigencia indefinida mientras no se aprueban los otros. Sin embargo, esto no debe de ser así; habría que establecer los períodos de vigencia de los planes, y un mecanismo de prórroga o sustitución para el caso de que no se elaboren o aprueben. Así pues, no debe dejarse tan abierta y arbitrariamente planteado.

## **CAPITULO IV: EFECTOS DE LA APROBACION DE LOS PLANES.**

Este capítulo esta bien redactado, pero debería contener el período obligatorio de publicidad e información pública como espacio para contra-propuestas, observaciones o comentarios de la ciudadanía. Este es un mecanismo central de este tipo de legislaciones para su aplicación y conocimiento previo a la aprobación del plan. La ley debe darle efecto ejecutivo a la aprobación de los planes.

## **TITULO IV: REGIMEN DEL SUELO.**

Las definiciones del primer capítulo son buenas, sin embargo, opinamos que el ante-proyecto debería contemplar las definiciones ya elaboradas y en uso que hay en la Ley

de Urbanismo y Construcción que son muy buenas y ya conocidas. Por tanto, proponemos que se incorporen las definiciones en uso de esta ley, así como las definiciones agrológicas del Ministerio de Agricultura exclusivas para el suelo rural.

Es importante también distinguir entre suelo urbano y suelo urbanizable, y no definir el suelo urbanizable en función del suelo urbano o colindante con el suelo urbano, pues, según la definición de rural y agrológica, un suelo urbanizable no tiene por qué ser periférico o colindante con el urbano; es posible que por las características del tipo de suelo que esté colindando un suelo urbano, este deba ser forestal o para conservación etc. Por tanto, no se debe definir en función de su ubicación sino de sus características.

En otro orden de cosas, el capítulo III De las Actuaciones en suelo urbano y urbanizable debería estar situado enteramente después de que se hacen las explicaciones de suelo rural, urbano y urbanizable, pues no hay que olvidar que el suelo urbanizable es parte del rural, y no definido en función del urbano, como señalamos más arriba.

## **TITULO V: REGIMEN DEL MEDIO AMBIENTE.**

Como dijimos con anterioridad, el régimen del medio ambiente no debe ser parte de esta legislación, sino debe ser objeto de otra ley, a la que la ley de ordenamiento territorial debe hacer referencia. Una ley de ordenamiento territorial y planificación debe contemplar algunas especificidades en cuanto al tipo de estudios de impacto ambiental necesarios para realizar obras de cualquier tipo (ejemplo: capítulo IV: Del impacto ambiental). Es de estudiar si corresponde al contenido de la ley, o del reglamento. Los planes, sean nacionales, territoriales/departamentales o municipales deben declarar las zonas de protección y recuperación del medio ambiente y las acciones permitidas en ellas; pero bajo los criterios que se establezcan en una legislación privativa del medio ambiente; y no establecer el régimen en ella.

## **TITULO VI: DEL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO Y DE LAS CONSTRUCCIONES**

El título en si es bueno. Hay discrepancias si tanto nivel de detalle debe ir contenido en la ley o pasarlo al reglamento. Sin entrar en esta discusión, que puede quedar a criterio del legislador, el capítulo concreto de las responsabilidades debe ir incluido o tener autoridad de ley.



## **TITULO VII: DE LAS INFRACCIONES, SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

No se prevé el procedimiento administrativo ni judicial a seguir en casos de arbitrariedades de la administración o administraciones encargadas de elaborar y aplicar un plan. Es decir, los derechos de los ciudadanos deben tener un canal claro de referencia para casos de abusos de autoridad. Por tanto, el capítulo de sanciones debe ser mas específico en cuanto a las infracciones para los particulares y también para la administración, así como definir claramente el procedimiento contencioso-administrativo a seguir en estos casos. Las multas y cuantía de las infracciones deben de ser claramente especificadas y darle fuerza de ley. El titulo solo habla de las infracciones en las que incurren los particulares pero no las que son susceptibles de ser cometidas por las distintas administraciones que intervienen en todo el proceso, ni como se determinan los tribunales competentes.

Así pues, se requiere un capítulo que establezca las acciones y recursos jurídico-administrativos que rigen esta ley, así como las infracciones que se aplican y las faltas y delitos que puedan cometer la administración o administraciones.

### **CARENCIAS GENERALES DEL ANTE-PROYECTO**

Algunos de los contenidos que consideramos debe tener esta ley y que no están contemplados en ella son:

1. Las responsabilidades y derechos de los propietarios de cada tipo de suelo. Estas deben estar contempladas al comienzo de la ley (ceder gratuitamente el terreno destinado a vías, parques,...; adecuarse a los proyectos presentados y al plan que se le aplique; obligación de repartir las obligaciones de forma proporcional con el resto de propietarios afectados, etc.).
2. La participación ciudadana o institucional, que debe de ser tratado de la forma más moderna posible contemplando los niveles de participación diferenciados para los planes nacionales, regionales y municipales. Así mismo, se debe regular la participación de forma pasiva (trámites de publicidad e información); activa (participando en la elaboración de los planes y haciendo observaciones a estos); y, por ultimo, contemplar la llamada mediación que exige designar a una persona o entidad que negocie y concerté los contenidos de los planes (sobre todo a nivel municipal) para evitar que queden en letra muerta por oposición de ciertos sectores a sus contenidos. Establecer medidas de promoción y fomento de la participación ciudadana e institucional por parte de las administraciones publicas.

3. El tema de establecer medidas de promoción y fomento a la construcción de viviendas populares o para sectores de bajos recursos, con sus requisitos mínimos de construcción y servicios básicos y equipamiento comunal, para ir regulando ese sector.
4. El tema de la subsidiariedad de los planes para el caso que no se aprueben o elaboren por los niveles correspondientes que prescribe la ley; o para los casos de coordinar esta legislación con otras que tengan mas que ver con ella. Así mismo, debe quedar explícita, -ante el desorden de legislación en este tema-, en las normas que quedarían derogadas por esta ley.

Por ultimo, siendo esta ley un instrumento fundamental de desarrollo y ordenamiento del territorio en el país, así como de apoyo y promoción de la autonomía municipal, no hay que olvidar que existen otras regulaciones relacionadas que sirven para los mismos fines y los potencian, entre otras:

La ley de Costas

La ley de Expropiación

La ley de finanzas locales, que serviría para incentivar y hacer cumplir las disposiciones de los planes y el resto de ordenanzas municipales.

## RECOMENDACIONES FINALES

Esta regulación estudiada y comentada aquí no debe verse de forma aislada, ni como un fin en sí misma sino como parte de una Política de Ordenamiento Territorial, que (sin pretender ser exhaustiva) debe también contemplar otros componentes como:

La formación de un sistema de información permanente y actualizado a nivel nacional y local

El tema del desarrollo local y la regionalización

La realización de un Código de Ordenamiento Territorial que unifique y armonice todos estos temas.

Capacitación sobre el tema y manuales facilitadores para alcaldes y técnicos.

Desarrollo de experiencias-piloto que puedan servir como referencia para las transformaciones jurídicas, estructurales y presupuestarias necesarias.

# **MEMORIA**

**I Seminario-Taller**

## **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: PIEZA CLAVE PARA LA AUTONOMIA MUNICIPAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

**FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO  
FUNDE**

**11 de Octubre de 1995**

## **PRESENTACION:**

El 11 de octubre de 1995 se celebró en San Salvador el Seminario-Taller: "El Ordenamiento Territorial, Pieza Clave para la Autonomía Municipal y el Desarrollo Sustentable", con una participación de 38 representantes de Concejos Municipales, organizaciones sociales y políticas, Asamblea Legislativa e instancias del Gobierno Central (Ver Anexo 1).

El Seminario fue convocado y organizado por la Fundación Nacional para el Desarrollo -FUNDE-, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, como parte de un proceso que tiene como principal propósito promover y facilitar el impulso de una iniciativa sobre ordenamiento territorial en El Salvador

Este proceso incluye dos fases posteriores:

- a. La estructuración de una propuesta en base a las recomendaciones del Seminario y a una serie de entrevistas con personas e Instituciones vinculadas directa y cualitativamente al proceso de Ordenamiento Territorial.
- b. Un segundo Seminario - a celebrarse el próximo 29 de noviembre - en el cual dicha propuesta será debatida y se tomen acuerdos para su impulso e implementación.

Dado que la autonomía municipal tiene como pieza clave la regulación del uso del suelo, esta regulación u ordenamiento territorial debe convertirse en un medio que garantice a las municipalidades el proceso de autonomía, descentralización y participación ciudadana, a la vez que se garantiza un desarrollo equilibrado y armónico.

Uno de los principales problemas que impiden en nuestro país el desarrollo municipal es, precisamente, la falta de regulación adecuada y coordinación para controlar y ordenar el desarrollo de los municipios. Por tal razón es urgente superar el desorden y descoordinación actuales, para lo cual es básico readecuar la regulación.

Es necesario no sólo revisar y readecuar la regulación, sino que es necesario también que ésta vaya acompañada de mecanismos que la hagan operante y de acciones de coordinación y apoyo mutuo entre aquellas entidades que tienen que ver con el ordenamiento territorial. Todo esto debe articularse en una verdadera estrategia integral que nos permita utilizar el suelo como base y plataforma de una desarrollo sustentable.

En este marco, los objetivos de este primer Seminario son:

- Iniciar un proceso de análisis y debate con el propósito de promover una iniciativa nacional que permita armonizar una legislación de Ordenamiento Territorial en El Salvador, que tenga un alto grado de legitimidad y mecanismos concretos que la hagan efectiva.
- Promover el estudio y discusión entre Concejos Municipales, funcionarios públicos e instituciones que trabajan en el área municipal, de la legislación vigente en El Salvador sobre aspectos de urbanismo y ordenamiento territorial, como también sobre la necesidad de un marco regulador del uso del suelo.
- Promover y facilitar la conformación de un grupo de funcionarios públicos y representantes de la sociedad, que impulsen una iniciativa sobre ordenamiento territorial. Contribuir a trazar la estrategia y las acciones para que tal iniciativa sea exitosa.

Para conseguir estos objetivos, se definieron 3 temas como ejes de análisis y debate:

- a. La problemática del ordenamiento territorial en Alemania y El Salvador: la experiencia de ISDEM/GTZ
- b. La problemática del ordenamiento territorial en el área metropolitana de San Salvador
- c. Presentación y análisis de la legislación salvadoreña sobre el ordenamiento territorial y construcciones.

A continuación adjuntamos los materiales que fueron producto del Seminario, esperando que sean un insumo útil para enriquecer el debate y la construcción de propuestas acertadas que nos lleven por el camino de un verdadero ordenamiento territorial.

**Primera Ponencia:** Arq. Ursula Hoyer (GTZ)

## **LA PROBLEMÁTICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ALEMANIA Y EL SALVADOR: la experiencia de ISDEM/GTZ**

El municipio es independiente, una entidad legal responsable del Ordenamiento Territorial, en donde encontramos una parte urbana y una rural. Ambas áreas deben tener su plan de ordenamiento territorial.

### **1/ Breve reseña histórica del Ordenamiento Territorial:**

Las diferentes culturas se han fundado en base a un concepto espacial. La ciudad se ordena de acuerdo a su cultura y se funda en función a una orientación espacial.

- a) El concepto europeo medieval: en donde los asentamientos se integraban a la topografía de los terrenos, de forma que esta se utilizaba como elementos de protección de los asentamientos (colinas, ríos, etc.)
- b) El concepto romano hispánico: La ciudad se funda en forma planificada y se divide en cuadras pequeñas.
- c) Concepto de ciudad islámica: los asentamientos de nómadas no tenían concepto de ciudad; las tribus se iban estableciendo alrededor de sus mercados y pequeñas mezquitas y después se trazaban los caminos para llegar a el mercado y la mezquita grande.

### **2/ Historia de la planificación urbana:**

En Europa, la planificación urbana tiene su base en el desarrollo de una amplia sociedad civil, que se va desarrollando a lo largo de diferentes formas de Estado: reinados, absolutismo, dictaduras, socialismo, democracias.

Cada forma de Estado tiene su rol en la planificación definida por:

1. Se origina en el que manda
2. Se define por un grupo de experto, que lo sabe que es lo mejor para los demás
3. Se define a través de procesos participativos que la legitiman

En la actualidad, las 3 formas anteriores influyen en las decisiones de planificación urbana. Se debe valorar cuál es la más avanzada o apropiada.

**a) Temas de la planificación urbana a lo largo del tiempo: (Europa)**

1860/1900:	Lineamientos, higiene, ordenamiento
1900/1960:	Pronósticos, arreglar un futuro sano y mejor
1960/1980:	Proceso de un calculo racional; instrumentos precisos (uso de computadoras)
1980/1990:	Límites de recursos, escenarios, sostenibilidad.
1990 ==>	Grupo meta, medición, asociación, participación; los gobiernos locales se empiezan a asociar con sus vecinos para planificar, para conseguir recursos económicos.

**b) Instrumentos de la planificación urbana que se están aplicando en Alemania:**

Nivel Local: el nivel más importante que incluye:

- . Plan parcial: E-1:1000
- . Plan espacial: Sirve para discutir con los vecinos para ponerse de acuerdo. E-1:200; es un instrumento de comunicación para explicar mejor los objetivos del plan
- . Plan uso del suelo: Plan legal de desarrollo; E 1-10000

El plan de desarrollo urbano es la plataforma común en base de la cual se encaminan proyectos, es un plan guía.

Nivel Regional: mancomunidades; regiones; lander (Estados). Este nivel es más fuerte que el nacional; a este nivel se defienden decisiones que puedan afectar la localidad o región.

Nivel Nacional: asuntos mayores (carreteras, trenes, etc); entes nacionales de coordinación; suburbanos regionales/locales.

### c) Planificación urbana en El Salvador:

La GTZ intenta contribuir a construir ejemplos de plan de desarrollo urbano para el país, elaborados en cada lugar, en cada ciudad, en cada municipio, y no en San Salvador.

Estudian la forma de planificar en municipios con pocos recursos y están diseñando una metodología para elaborar los planes de desarrollo con participación. Su metodología es:

- . Elaboración del plan: camino, metodología, seguimiento, participación.
- . Seguimiento del plan: la sostenibilidad, la tecnología apropiada.
- . Instrumentos: planes de acción, planes de inversión, diagnósticos, priorización de actividades.

El trabajo tiene 4 etapas:

- 1<sup>a</sup> Levantamiento de datos básicos
- 2<sup>a</sup> Diagnóstico (situación actual)
- 3<sup>a</sup> Proyecciones (visión del futuro). Visualización integral del municipio y priorización de necesidades: aspecto económico, físico-espacial y social.
- 4<sup>a</sup> Plan de desarrollo (documentación). Diseño, legalización del plan e implementación.

Trabajan en diferentes microregiones, tales como: Suchitoto, Santa Rosa de Lima, Juayua. Cuentan con un equipo de arquitectos que trabajan directamente con las alcaldías; discuten en base a mapas la situación del municipio, su tipo de suelo, definición de caminos, terminales de buses, áreas de crecimiento, áreas que no deben crecer, etc.

Trabajan con escenarios:

Visión de la actualidad  
Visión ideal de su municipio  
Visión real

Es una forma de discutir a nivel local sobre el desarrollo del municipio.



**Segunda Ponencia:** Lic. Sonia Baires (FUNDE)

## **LA PROBLEMÁTICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR (AMSS)**

### **1/ Introducción**

Abordar la problemática del ordenamiento territorial a nivel nacional y dentro de ella la participación de los distintos actores es un enorme reto, que requiere un análisis profundo y multidimensional. Sin pretender abordar este análisis en todos sus detalles se tratará a continuación de aportar en esta discusión presentando de manera general dos cuestiones: por un lado, las tendencias del proceso de urbanización del AMSS que han llevado a la aprobación de una "Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana y de los municipios aledaños" y por otro, algunas ideas relacionadas con las implicaciones de estas tendencias y el planteamiento de ordenamiento territorial tanto a nivel de la ciudad como a nivel nacional.

### **2/ Las tendencias del proceso de urbanización del AMSS de los años recientes**

2.1. Las distintas dimensiones del proceso de urbanización. Nos centraremos en las dimensiones de población y territorio y en la de la gestión urbana por ser las que más directamente atañen al proceso de ordenamiento territorial.

El proceso de urbanización del país, el tránsito de ser una población mayoritariamente rural a una más urbana.

## El Salvador: Población Urbana y Rural Totales y Porcentajes de Participación

POBLACION	1950	1961	1971	1992
URBANA	36.49%	38.51%	39.54%	47.08%
RURAL	63.51%	61.49%	60.46%	52.92%
TOTAL	1,855,917	2,510,984	3,554,648	5,508,359

FUENTE: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales de Población. Los datos de 1992, son los resultados preliminares del Censo.

2.2. El peso del AMSS dentro de la red urbana nacional. El AMSS concentra el 20% de la población total en un área que constituye el 2.7% del territorio. Esto tiene implicaciones de desequilibrio en la red urbana nacional que históricamente se ha caracterizado por la predominancia de la capital sobre el resto de ciudades.

### Relación entre la Población Urbana del AMSS con respecto a las poblaciones total y urbana del país.

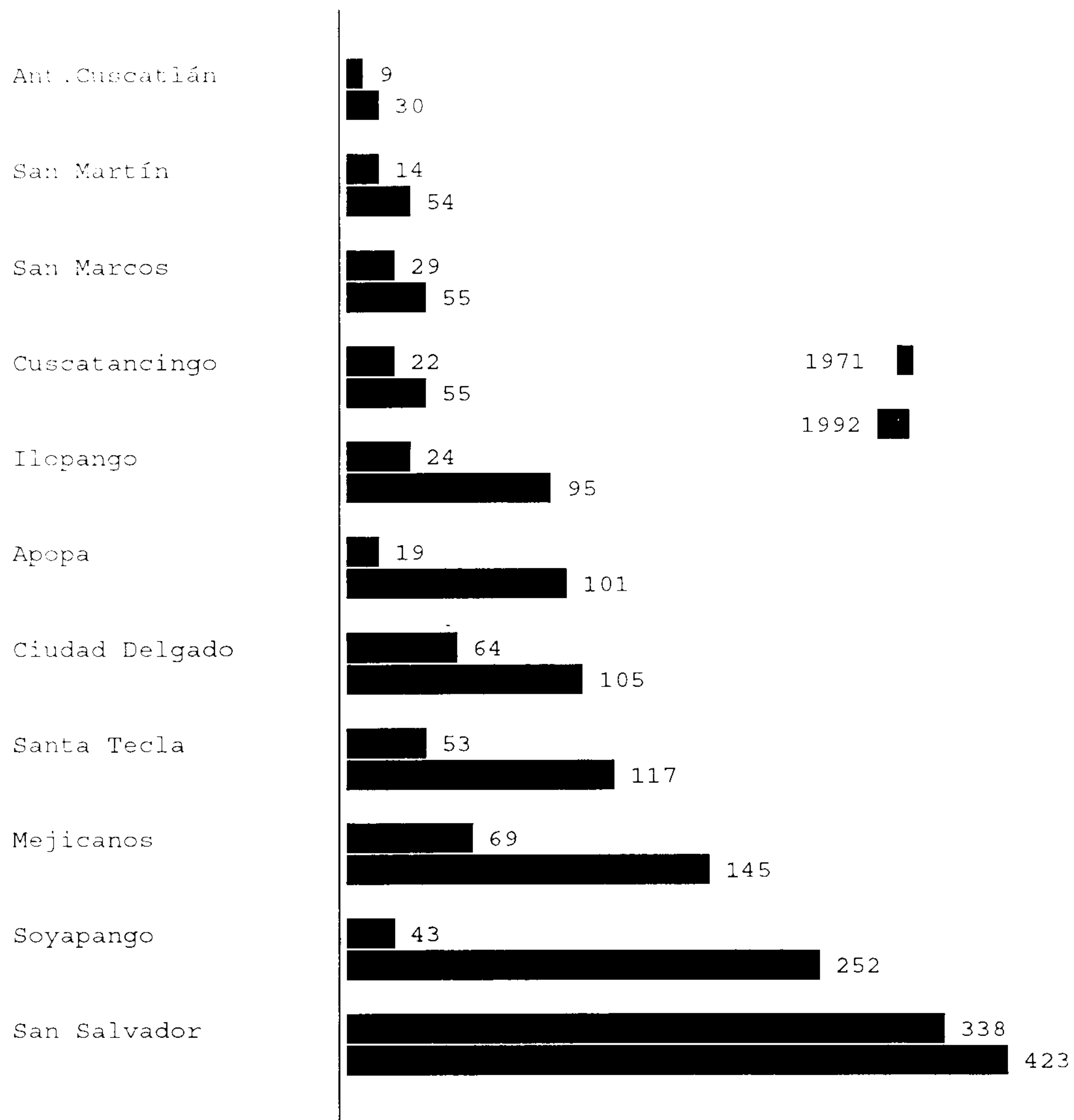
POBLACION	1950	1961	1971	1992
Total AMSS@	1,855,917 11.50%	2,510,984 14.03%	3,554,648 15.89%	5,508,359 19.86%
Urbana AMSS@	677,167 31.51%	966,899 36.44%	1,405,532 40.20%	2,593,335 42.18%

FUENTE: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales de Población.  
@: se refiere a la población urbana

2.3. El crecimiento más acelerado de la población se da en los municipios periféricos con relación al de San Salvador, así tenemos los casos de Soyapango, Apopa, Ilopango, San Martín. Es decir, que aún dentro del Area Metropolitana, existen desequilibrios en los niveles de crecimiento y concentración poblacional.

## Crecimiento Poblacional en los principales Municipios del AMSS entre 1971 y 1992

(Miles de habitantes)



FUENTE: PRISMA en base a Censo de Población DIGESTYC

2.4. Visto a nivel nacional y producto en parte de las migraciones y del conflicto armado de la década pasada, los patrones de densificación poblacional entre 1971 y 1992 se han movido mucho más claramente hacia el sur y sur-occidente del país.

Acompañando este crecimiento poblacional, el AMSS se ha expandido territorialmente pasando de 10 a 13 municipios en una situación en la que la urbanización ha roto con los límites antes existentes, modificando drásticamente los usos del suelo sobre todo aquellos de vocación agrícola o de reserva ecológica.

Es así como han desaparecido una buena cantidad de cafetales en la parte sur de la ciudad sobre todo. Además, la ciudad se ha expandido hacia el nor y sur-oeste y hacia el nor-este en correspondencia con la separación entre los grupos poblaciones de mayores recursos económicos y los de escasos recursos y con el crecimiento de los asentamientos ilegales, tugurios y colonias ilegales. Ver Cuadro de Evolución de colonias ilegales y tugurios.

**AMSS: Evolución de Colonias Ilegales y Tugurios  
1968 - 1992**

	Años		
	1968	1974	1992
Colonias Ilegales	---	380	498
Tugurios	31	---	293

## AMSS: Ubicación de los Tugurios en 1992

	No.	%
Derechos de vía	42	14.33
Orillas de quebradas y ríos	89	30.38
Otros	162	55.29
Total	293	100.00

FUENTE: Estadísticas básicas de los asentamientos populares urbanos del AMSS; Documentos de Estudio No.15, Vol. I y II. Zschaebitz, et.al. FUNDASAL.

Las consecuencias de este tipo de crecimiento urbano han sido:

- El deterioro en la calidad del hábitat de la población, en tanto más población se ubica en zonas de alto riesgo.
- El deterioro del medio ambiente, que se refleja en la creciente deforestación, que a su vez limita la capacidad de abastecimiento de agua por fuentes subterráneas; la contaminación de las fuentes superficiales de agua y la contaminación del aire.
- La insuficiencia de los servicios básicos, sobre todo en los asentamientos más precarios. Un dato ilustrador de esto es la recolección de basura: de las 1,255.4 toneladas/día producidas en el AMSS se recogen 459.1 o sea el 36.6%, es decir que el 63.4% de la basura no es recolectada y queda tirada en las quebradas y ríos de la ciudad.

Hasta aquí, estos datos ilustran sobre el desordenado y acelerado crecimiento del AMSS pero además sobre su carácter depredador del medio ambiente, que atenta contra la autosostenibilidad del desarrollo. Esto ha provocado la preocupación del gobierno, que impulsó desde 1992 la aprobación de una Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS.

Esta Ley es un salto hacia adelante con relación a los planes reguladores anteriores, pero tiene todavía algunos vacíos que fueron señalados en su oportunidad. Los principales: la **ausencia de mecanismos de participación del resto de actores urbanos en la discusión y toma de decisiones** y el **excesivo énfasis en el aparato gubernamental encargado con un sesgo en la participación del gobierno central en la medida que**

**el proceso de descentralización ha caminado bastante lentamente.** A dos años de que se aprobó la Ley el Plan está todavía en elaboración y para el momento en que se termine la ciudad habrá caminado en otra dirección. La participación de los empresarios de la construcción y las organizaciones comunales es a nivel de consulta.

En el Siguiete Cuadro, vemos que las responsabilidades de los municipios respecto al desarrollo urbano se mantienen limitadas a pesar de que están establecidas en el Código Municipal. Mientras éstas se mantengan limitadas es difícil hablar de participación de los municipios en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

DIMENSION	SITUACION ACTUAL	ESCENARIO	DESAFIO
A/ Población y territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- crecimiento acelerado</li> <li>- desequilibrio en la red urbana</li> <li>- flujos migratorios de nuevo tipo</li> <li>- pobreza urbana</li> <li>- surgimiento de nueva estructura social urbana</li> <li>- segregación espacial</li> <li>- deterioro del medio ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sobrepoblamiento inmanejable</li> <li>- acentuación de desequilibrios regionales</li> <li>- desarticulación de familias y estructuras sociales</li> <li>- incremento de la segregación, la pobreza y el deterioro ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reorientación de flujos migratorios</li> <li>- creación de nuevo modelo de utilización del suelo.</li> <li>- diseño de nuevos programas sociales urbanos</li> </ul>
B/ Economía Urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- desarticulación del modelo anterior de crecimiento</li> <li>- informalización</li> <li>- desregulación</li> <li>- privatización</li> <li>- disminución de salarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ampliación de la brecha entre los sectores rico y pobre</li> <li>- predominio casi absoluto del mercado</li> <li>- crecimiento económico no sostenible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- modernización sin exclusión</li> <li>- establecimiento de una adecuada relación entre regulación y mercado</li> <li>- crecimiento económico sostenible</li> </ul>
C/ Gestión Urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- centralización</li> <li>- burocratización</li> <li>- gestión urbana no democrática</li> <li>- debilitamiento de las políticas urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reducción del papel del Estado abajo de límites tolerables</li> <li>- atomización de las acciones de los municipios y las ONGS</li> <li>- ausencia de políticas urbanas integrales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- crear un modelo de gestión urbana democrática</li> <li>- participación amplia en la gestión de las políticas urbanas</li> </ul>

A qué viene el análisis de estas tendencias? La idea de este evento es discutir más que sobre el AMSS en particular, sobre los problemas de ordenamiento territorial existentes en los distintos municipios y sus implicaciones. Por ejemplo, ¿qué significa para Cojutepeque o Tonacatepeque el proceso de urbanización que están experimentando? ¿qué tanto se relaciona esto con la expansión del AMSS? etc.

### **3/ Algunas ideas sobre el ordenamiento territorial del AMSS y nacional**

a/ El reordenamiento y la planificación del desarrollo urbano son componentes indispensables en la elaboración de propuestas de desarrollo local y regional o departamental, que deben verse no aisladamente sino de manera integrada a las otras dimensiones del desarrollo, la económica y la institucional.

b/ Debe concebirse como un proceso que, para ser efectivo requiere: mayor participación de todos los actores involucrados y una acción del Estado a nivel central y local que realmente implemente las regulaciones establecidas.

En el contexto de una mayor urbanización de la población y de que el actual modelo de desarrollo económico privilegia las ciudades, pareciera que la regulación sobre los usos del suelo urbano y rural es urgente para el futuro autosostenible del país.



## PROBLEMATICA SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SALVADOR

### I. Antecedentes Legales en El Salvador

Los problemas y desajustes de ordenamiento urbano y territorial se han visto reflejados en las ponencias anteriores. Vemos pues la disparidad que hay entre el ritmo de crecimiento económico y la incompleta y deficiente estructuración del territorio; los desequilibrios regionales, que acentúan las desigualdades entre niveles económicos, sociales y culturales y entre las áreas urbanas y las rurales; la emigración por la búsqueda de mejores oportunidades sean del campo a la ciudad o fuera del país. Se crean asentamientos precarios, desempleo, falta de servicios y viviendas, provocando tensión social y distorsión en el crecimiento de la ciudad.

Al investigar la legislación sobre la regulación del suelo, urbanismo y planificación territorial en El Salvador nos encontramos con el siguiente panorama: Alrededor de 21 normas entre leyes, reglamentos y anteproyectos.

1. Unas tratan de los controles de urbanización y construcciones, principalmente en la ciudad de San Salvador y municipios aledaños.
2. Otras son programas de viviendas y creación de instituciones que tratan el tema de construcción de viviendas populares como FONAVIPO o el Instituto Libertad y Progreso;
3. Y otras regulan las asociaciones comunales, la problemática de la legalización de predios urbanos y toda la legalización de las zonas marginales.

Así pues, de esta maraña de normas, nos vamos a centrar en dos leyes vigentes y un anteproyecto que son las que tratan específicamente el tema de la regulación del suelo urbano y el desarrollo urbano, sea a nivel del área metropolitana o a nivel nacional.

- a) Ley de Urbanismo y Construcción y su reglamento cuyo objetivo es desarrollar las disposiciones necesarias para la tramitación de permisos de lotificación, parcelación, equipamiento comunal y público, sistema vial y de infraestructura de servicios públicos. Los responsables de su cumplimiento son el Vice-Ministerio de Vivienda a nivel nacional y regional; y el Concejo Municipal a nivel local.
- b) La Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Area Metropolitana de San Salvador y alrededores y su reglamento cuyo objetivo es el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y rural del AMSS. Los responsables de su ejecución son el Consejo de Alcaldes del AMSS, el Consejo de Desarrollo Metropolitano y la Oficina de Planificación del AMSS.
- c) Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Elaborada por el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, con el apoyo de PNUD en 1993.

Esta es la legislación que vamos a analizar en esta primera parte del estudio de la problemática del ordenamiento territorial.

Al comenzar este estudio partíamos de dos hipótesis y una necesidad:

1. En El Salvador existe una regulación sobre construcciones y parcelaciones insuficiente, casi desconocida y complicada, pero no hay una legislación de ordenamiento territorial, entendido como tal;
2. La dificultad para crear parámetros y criterios de una regulación de este tipo.

Y, partimos de la necesidad que hay, en el marco de propuestas de desarrollo integral, de articular y planificar el uso del suelo.

Al comenzar a estudiar este tema nos damos cuenta de que, si bien no hay una regulación de ordenamiento territorial, como tal, si hay ciertas normas que, aún con sus carencias, limites y vacíos, conforman una regulación de la cual partir.

Y por tanto, la segunda hipótesis se invalida pues la regulación que hay sí nos ayuda a conformar un conjunto de parámetros y criterios que van a ser de gran ayuda en este trabajo que hoy iniciamos con Ustedes.

La legislación existente en El Salvador es dispersa, contradictoria a veces, incompleta y prolija; sin una visión integral de desarrollo del territorio.

Al comenzar a estudiarlas intentamos buscar los antecedentes históricos, fundamentales a la hora de estudiar leyes, y buscábamos la lógica legal, temporal y secuencial de tantas regulaciones, pero no la encontramos. Cada una de estas leyes responde al interés de un ministerio distinto, de una persona en concreto con sus ideas específicas, y no responde a un diagnóstico de la realidad, ni a un trabajo legislativo coordinado ni coherente. En fin, es difícil buscar un sentido a la legislación en su conjunto, por tanto, vamos a analizarla independientemente, y después haremos unos comentarios conjuntos sobre lo positivo y negativo de todas.

El contenido de muchas de estas normas es rescatable para la construcción de una legislación moderna, coherente y buena sobre ordenamiento territorial, si conseguimos ordenarla, armonizarla y compactarla. No partimos, pues de la nada.

Vamos a presentar dos legislaciones principales de regulación de construcciones y parcelaciones y un Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que no ha sido presentado todavía a la Asamblea Legislativa. Esto es un tema muy árido, bastante difícil de exponer por lo aburrido, pero es preciso que se conozca para poder comenzar este trabajo.

La Ley de Urbanismo y Construcción es una ley somera, con doce artículos, pionera para su época (1951), que es desarrollada en un reglamento muy exhaustivo, completo y técnicamente bueno que es de ámbito nacional.

La ley de Ordenamiento y Construcción del Desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador tiene la misma configuración, con un reglamento muy extenso y lleno de detalles, que respeta los parámetros del Reglamento de Urbanismo y Construcción y crea un complicado entramado de instituciones que se hacen cargo de la planificación del desarrollo urbano del AMSS.

El Anteproyecto de ley tiene vocación de regular el tema a nivel nacional y derogar la ley de Urbanismo y Construcción. También crea un entramado complicado de instituciones que se harán cargo de aplicar la ley a nivel nacional y municipal. Tiene buenos contenidos, comparables a cualquier legislación sobre el tema. Pero tiene algunas carencias que señalaremos mas adelante que, de poder ser corregidas, implicarían un buen punto de partida.

## **a/ Ley de Urbanismo y Construcción:**

El Salvador comenzó muy temprano a enfrentar una legislación sobre urbanismo con la ley de 1951 "Ley de Urbanismo y Construcción". Aunque fue una ley muy modesta (12 artículos) ya establece ciertas normas para urbanizar. Sin embargo, ésta ley fue insuficiente, incompleta y no regulaba los procedimientos, competencias e institucionalización. En 1959 se elaboraron los reglamentos, que han sido reformados lo mas recientemente en 1991.

Actualmente la ordenación del crecimiento está a cargo del Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, de la OPAMSS y de los municipios. Se han elaborado algunos planes, pero no han tenido apoyo legal institucional, ni la participación en su elaboración, por eso no se han ejecutado.

La ley parte de la premisa de que la urbanización en el país ha sido "desordenada y que se ha hecho para favorecer a los constructores y no a los moradores" cita textual; por lo tanto, las urbanizaciones no cumplen con los mínimos servicios básicos causando perjuicio al gobierno y a los moradores. La ley se plantea como principal objetivo fijar normas básicas para las urbanizaciones.

El Vice-Ministerio de Vivienda debe: elaborar los planes nacionales y los regionales; y establecer las disposiciones de carácter general para las urbanizaciones. (film 2).

El Municipio, a su vez, elaborará el plan urbano y rural local, enmarcado en el regional y en el nacional. Si éste no tuviera plan de desarrollo local, cualquier entidad pública o privada debe pedir aprobación al Vice-Ministerio de Vivienda para cualquier tipo de proyecto.

El Reglamento de esta ley, por contraposición, es muy extenso y lleno de detalles. Incluso los considerandos son mas extensos que los de la propia ley, aludiendo al problema de las parcelaciones espontaneas que no cuentan con infraestructura ni equipamiento social; el desorden del crecimiento que esquilma los recursos naturales; la necesidad de un ordenamiento territorial, etc.

El objetivo del reglamento es establecer los requisitos de la tramitación de permisos para lotificación y sus alcances; incluye la planificación, ejecución y control de proyectos habitacionales a nivel nacional, excepto los de los municipios que tengan plan local (los cuales no deben reducir las disposiciones mínimas del reglamento).

El Reglamento regula los procedimientos de los trámites y permisos de parcelación en suelo urbano, urbanizable y rural (definiendo que se entiende por cada uno de ellos). Los

requisitos para solicitud de permisos, ejecución, escrituración y recepción de obras de parcelación. El VMVDU debe entregar copia al municipio de los proyectos y este debe devolverla con observaciones en 10 días, si no los aprueba solo el Vice-ministerio.

La alcaldía y el Vice-Ministerio deben visitar las obras, si no reportan anomalías, son solidariamente responsables de éstas con el director de la obra. El reglamento establece las sanciones e infracciones y obliga que, los planes locales, identifiquen los suelos urbanos, urbanizables y rurales; si no hay planes, el reglamento los define<sup>1</sup>. Ejemplos de criterios empleados en el Reglamento.

Las reformas al reglamento se hicieron en diciembre de 1991. Como vemos es una regulación bastante extensa en detalles, en criterios y en requisitos. Pero vemos que son solo regulaciones para urbanizaciones y parcelaciones, no una regulación integral de ordenamiento del territorio que requiere considerar el territorio municipal como un todo y no como partes independientes, o lotificaciones; tratando de manera integral y coordinada todo el conjunto del suelo municipal y no solo los requisitos para una parcelación en particular. Ejemplos de criterios y parámetros del Reglamento.

Esta ley, y sobre todo el contenido del reglamento, no dejan de ser un buen principio y establecen unos parámetros que hay que tomarlos en cuenta para cualquier legislación o reforma.

**b/ Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Area Metropolitana de San Salvador y alrededores y su reglamento.  
8 de Diciembre de 1993.**

Los considerandos de esta ley resaltan la necesidad de ordenar el desarrollo del AMSS con una regulación planificada y controlada a través de un plan de ordenamiento territorial, planes sectoriales de los municipios y del gobierno, coordinando las acciones entre el nivel central y el local, con participación ciudadana en la formulación y evaluación. Los municipios son: Antiguo Cuscatlán, Apopa, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Delgado, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, Nueva San Salvador, San Marcos, San Martín, San Salvador y Soyapango.

Los puntos que toca la legislación son:

---

<sup>1</sup>. Suelos urbanos y urbanizables los que están dentro del radio de influencia del poblado y no declarados como reserva forestal o agrícola por el MAG. Los suelos rurales son las reservas mencionadas y los suelos fuera del radio de influencia del poblado. El MOP y el VMVDU determinaran el radio según el numero de habitantes y la densidad poblacional.

## 1. MARCO INSTITUCIONAL.

Los organismos que identifica y crea la ley son:

**COAMSS:** Consejo de alcaldes del AMSS que administran el urbanismo del AMSS y formula y propone al CODEMET las políticas de desarrollo, aprueba el Esquema Director consultando a los concejos municipales; coordina a través de la OPAMSS con las oficinas de planificación de los municipios y del gobierno central la formulación de los planes sectoriales municipales y centrales que afectan al AMSS; vela por la coherencia de los planes municipales y el metropolitano; aprueba normas técnicas relativas al uso del suelo; colabora a través de la OPAMSS con los municipios para el control de la aplicación de la ley; aprueba el reglamento de esta y convoca al CODEMET.

**CODEMET:** Consejo de Desarrollo Metropolitano como organismo político, que sirve para hacer colaborar al gobierno central y a los municipios, por tanto esta conformado por: alcaldes, MIPLAN, MOP, VMVDU, MEDUC, MISALUD, SEMA, ANDA, CEL, ANTEL, y Hacienda. Es un organismo de coordinación, concertación y gestión del desarrollo y del ordenamiento territorial del AMSS. El CODEMET propone al Consejo de Ministros los proyectos de Inversión Pública para el desarrollo metropolitano.

**OPAMSS:** es Oficina de Planificación del AMSS, con funciones técnicas y de secretaria ejecutiva, por tanto colabora con el COAMSS para cumplir sus funciones; elabora y propone al COAMSS el Esquema Director del área; dirige el proceso de formulación y evaluación técnica del plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del area; elaborar las normas técnicas para que el Plan Metropolitano este vigente y concuerde con los proyectos y planes concertados con el CODEMET, y con los proyectos y planes locales de cada municipio; vela por que los proyectos de construcción se desarrollen y cumplan los requisitos; da curso legal a los trámites de calificación del suelo, permisos; vías, zonificaciones,, recepciones de obras; y otras responsabilidades que señale el COAMSS.

**COPLAMSS:** es el Comité de Planeación del AMSS como órgano consultivo asesor del Consejo de Desarrollo Metropolitano que coordina la planificación del AMSS y el gobierno central. Además promueve la participación de las gremiales, profesionales y empresariales relacionadas con la construcción. El COPLAMSS esta integrado por los responsables de formulación de programas y proyectos de AMSS, las autoridades designadas por el CODEMET; un representante del gremio de arquitectos y otro de ingenieros civiles, otro de los gremios empresariales de la construcción. Sus funciones son asesorar al CODEMET en la concertación de políticas de ordenamiento territorial y en la concertación del plan metropolitano; propiciar la colaboración inter-institucional para el desarrollo del plan metropolitano y asesora al COAMSS para la aprobación del

## 1. MARCO INSTITUCIONAL.

Los organismos que identifica y crea la ley son:

**COAMSS:** Consejo de alcaldes del AMSS que administran el urbanismo del AMSS y formula y propone al CODEMET las políticas de desarrollo, aprueba el Esquema Director consultando a los concejos municipales; coordina a través de la OPAMSS con las oficinas de planificación de los municipios y del gobierno central la formulación de los planes sectoriales municipales y centrales que afectan al AMSS; vela por la coherencia de los planes municipales y el metropolitano; aprueba normas técnicas relativas al uso del suelo; colabora a través de la OPAMSS con los municipios para el control de la aplicación de la ley; aprueba el reglamento de esta y convoca al CODEMET.

**CODEMET:** Consejo de Desarrollo Metropolitano como organismo político, que sirve para hacer colaborar al gobierno central y a los municipios, por tanto esta conformado por: alcaldes, MIPLAN, MOP, VMVDU, MEDUC, MISALUD, SEMA, ANDA, CEL, ANTEL, y Hacienda. Es un organismo de coordinación, concertación y gestión del desarrollo y del ordenamiento territorial del AMSS. El CODEMET propone al Consejo de Ministros los proyectos de Inversión Publica para el desarrollo metropolitano.

**OPAMSS:** es Oficina de Planificación del AMSS, con funciones técnicas y de secretaria ejecutiva, por tanto colabora con el COAMSS para cumplir sus funciones; elabora y propone al COAMSS el Esquema Director del área; dirige el proceso de formulación y evaluación técnica del plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del area; elaborar las normas técnicas para que el Plan Metropolitano este vigente y concuerde con los proyectos y planes concertados con el CODEMET, y con los proyectos y planes locales de cada municipio; vela por que los proyectos de construcción se desarrollen y cumplan los requisitos; da curso legal a los trámites de calificación del suelo, permisos; vías, zonificaciones,, recepciones de obras; y otras responsabilidades que señale el COAMSS.

**COPLAMSS:** es el Comité de Planeación del AMSS como órgano consultivo asesor del Consejo de Desarrollo Metropolitano que coordina la planificación del AMSS y el gobierno central. Además promueve la participación de las gremiales, profesionales y empresariales relacionadas con la construcción. El COPLAMSS esta integrado por los responsables de formulación de programas y proyectos de AMSS, las autoridades designadas por el CODEMET; un representante del gremio de arquitectos y otro de ingenieros civiles, otro de los gremios empresariales de la construcción. Sus funciones son asesorar al CODEMET en la concertación de políticas de ordenamiento territorial y en la concertación del plan metropolitano; propiciar la colaboración inter-institucional para el desarrollo del plan metropolitano y asesora al COAMSS para la aprobación del

## 3. CONTROL DEL DESARROLLO URBANO Y CONSTRUCCIONES.

Son reglas para permisos, inspección, competencias y responsabilidades.

Estas actividades estarán a cargo de la OPAMSS de conformidad con el Esquema Director, la ley y el reglamento, los códigos de parcelación y los acuerdos municipales. Además se incluyen las normas de diseño de parcelaciones y obras de urbanización y construcción, y los trámites requeridos para ellas. Tienen especiales requisitos para autorizar el funcionamiento de fábricas, gasolineras, universidades, colegios, hospitales, clínicas, restaurantes, comedores, bares, hospedajes, etc. por ser actividades que puedan generar conflictos con los vecinos, ruidos, congestionamientos, desechos, etc. La OPAMSS tiene la obligación de calificar el lugar y especificar las actividades permitidas. La ley reitera los parámetros del reglamento de la ley de urbanismo y construcción.

La ley hace responsables de las fallas de la urbanización a los propietarios y los directores de obras. Los concejos municipales son responsables de la custodia y mantenimiento del area verde y de equipamiento social. También se establecen las transgresiones, sanciones y recursos que pasan a los municipios del lugar donde se realiza la obra. La ley de urbanismo y construcción es de aplicación subsidiaria en todo lo no previsto en esta. Aprobada el 8 de Diciembre de 1993.

El Reglamento de la OPAMSS es muy extenso, mas que el reglamento de la ley anterior, y regula los instrumentos auxiliares para el control del desarrollo urbano, construcciones, lotificaciones, equipamiento comunal y publico, calles, infraestructuras y servicios; junto con las normas mínimas para edificaciones y los procedimientos.

Dedica un titulo entero a la estructura urbana y los usos del suelo, clasificación por zonas (habitacionales, comercio y servicios, industrial, reservas ecológicas y urbanas). Los estudios de impacto ambiental del patrimonio natural y cultural de las obras y las regulaciones de la reserva ecológica que es igual a los establecido en el reglamento de la ley de Urbanismo y Construcción.

Otro capitulo se dedica a definir lo que son las parcelaciones de interés social, las de interés popular y las residenciales; las comerciales, las industriales. y define los equipamientos comunales y públicos, dotaciones de areas complementarias, sistemas viales, estacionamientos, etc. en los mismos términos que el reglamento anterior. La diferencia es que tiene mas detalles, mas especificaciones que el reglamento de la ley de Urbanismo y Construcción.

Se amplían y se introducen las normas para la seguridad e integridad física y social de los edificios (lo cual no contempla el reglamento anterior), sus tipos, alturas, espacios, etc. para cada tipo de edificaciones sean escuelas, hospitales, etc. (se olvidan de los Hoteles).

Otro titulo habla sobre la previsión de incendios, los materiales de construcción, procedimientos para construcciones, para permisos, etc.



El reglamento no especifica sanciones por el incumplimientos, ni las autoridades responsables de supervisar (el otro reglamento si lo hace pero pobremente).

Este reglamento es bueno para poder recoger sus contenidos y distribuirlos en lo que debería de ser una regulación para ley, otra para reglamento y completar sus vacíos.

### **c/ Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**

En Octubre de 1989, se celebra en San Salvador un seminario taller sobre el sistema nacional de Planificación Territorial, en donde participa MIPLAN, VMVDU, ISDEM, OPAMSS, MAG, MISALUD, MIEDUC, ANDA, CEL, ANTEL, CEPA, NNUU, y el Ministerio del Interior, que parece que fue el antecedente de el Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. El objetivo del seminario era fortalecer las acciones de planificación física, urbana y rural y establecer la coordinación y cooperación entre los instituciones para conseguir mejores inversiones sectoriales.

Los documentos parten de que los problemas económico-sociales nacionales surgen del espontaneísmo, falta de prevención en la irracionalidad en el uso de los recursos y en su proyección.

Se analiza que a lo largo de la historia se crean diversas instituciones que ponen en práctica diversas medidas pero no logran resolver la galopante crisis urbana por la des-coordinación de los responsables. No existe a nivel nacional un instrumento que oriente y colabore en el ordenamiento del territorio municipal.

El MOP tiene asignadas las funciones de coordinación, planificación y ejecución de programas y planes de desarrollo urbano y regional del país. Por su reglamento el VMVDU tiene como función colaborar con el MOP en lo relacionado con vivienda y desarrollo urbano.

Para definir los ámbitos de actuación de cada administración, tenemos el ámbito local asignado al municipio, después ya hay indeterminaciones legales de la competencias de VMVDU y hasta donde puede actuar la DUA.

En 1993, como resultado de un proyecto entre el GOES y el PNUD se da el "ANTEPROYECTO DE LEY DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL". Fue un proyecto trabajado en MIPLAN desde 1991, junto con otros ministerios, Casalco y el sector privado.

El Anteproyecto hace alarde de haber realizado una consulta institucional para evaluar el texto, sin embargo, la consulta se hizo solamente con instituciones públicas y gremiales

de la construcción. Esto fue un esfuerzo importante de integrar en la elaboración de proyectos a varios participantes, sin embargo, esta participación no es suficiente.

Después una comisión inter-institucional se forma para evaluar el proyecto y propone otra ronda de consultas con Ministros y vice-ministros, ISDEM, MAG, SEMA, y COMURES, etc. Por último MIPLAN continua el proceso de aprobación del Organo Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa. Sin embargo no pasó de allí.

En el Anteproyecto se reconoce la inexistencia de una legislación adecuada que norme el desarrollo del territorio nacional y evite el deterioro ambiental. El Objetivo general de la ley es: "Promover, estimular y coordinar la utilización eficiente y ordenada del territorio nacional y de sus recursos naturales orientados a lograr un equilibrio armónico entre el desarrollo económica, social y su medio ambiente territorial que resulte en una mejora efectiva de las condiciones de vida de la población".

En los considerandos el MAG, MOP y MIPLAN dicen que la ley tiene la intención de promover el desarrollo económico y social a través de incentivar la iniciativa privada en lo que no se oponga al interés social, para lo cual es necesario ordenar y controlar el desarrollo territorial, la coordinación y orientación de la inversión pública y municipal e incentivando la inversión privada, garantizando el uso adecuado a los suelos y a la protección del medio ambiente. Los planes nacionales de ordenamiento territorial deben coordinarse con los planes locales.

Su objetivo es: regular la promoción, estimulación y coordinación del uso eficiente y ordenado del territorio; un uso adecuado del suelo; explotar racional y sosteniblemente los recursos naturales; armonizar el desarrollo económico y social con el medio ambiente.

Los objetivos específicos son:

Establecer los mecanismos de planificación y coordinación de la inversión pública nacional y la privada de forma permanente a través de:

- Estructurar responsabilidades y competencias;
- Mejorar el medio ambiente;
- Establecer políticas y normas de ordenamiento urbano y Rural para actividades industriales y manejo de contaminación ambiental;
- Propiciar la regionalización y descentralización.

El contenido de la ley es:

## 1. Estructura Orgánica:

Utiliza las instituciones ya existentes y las aglutina dentro de las siguientes características de organismos:

**POLITICOS:** que establecen los principios, postulados, medios e instrumentos de los planes.

**TECNICOS:** formulan los instrumentos referidos por los políticos y hacen el control y seguimiento.

**CONSULTIVOS:** asesoran a los políticos, coordinan a los técnicos y propician la participación de todos los sectores en los planes.

**PROMOCION Y APOYO:** asistencia técnica y financiera a los organismos gubernamentales, municipales y ONGS para inversión con información.

Estos organismos se darán tanto a nivel nacional, regional como municipal. La ley establece en detalle a nivel nacional que instituciones conformarán unos y otros y sus atribuciones. A nivel municipal los políticos son: Concejo municipal o mancomunidad de municipios; técnicos: las oficinas de planificación; consultivos los comites municipales de desarrollo urbano, cabildos abiertos y la consulta popular; y los de promoción y apoyo ISDEM y COMURES.

Los concejos municipales deben establecer las políticas de desarrollo urbano y rural, aprobar los planes y otorgar permisos de construcción y parcelación. Los comités consultivos se forman por instituciones responsables de la inversión pública y las comunidades. Cada uno de estos organismos tendría funciones específicas que procuran alcanzar los objetivos.

## 2. Planificación Territorial:

Los niveles de planificación territorial son el nacional y el municipal y ambos deberán buscar la programación sectorial para canalizar los recursos y asegurar la participación en identificar sus necesidades y para tomar decisiones sobre proyectos.

Los instrumentos son:

Plan nacional de desarrollo territorial  
Planes parciales de desarrollo territorial

Planes sectoriales  
Planes municipales de desarrollo urbano y rural  
Planes parciales de desarrollo municipal

El contenido de estos planes son:

Organización del uso del suelo y res vial;  
Programas y proyectos de infraestructura;  
Factibilidad de servicios públicos;  
Planes, programas y proyectos de equipamiento social de salud y educación;  
Política de vivienda;  
Política de medio ambiente;  
Factibilidad económica y financiera de la inversión publica propuesta.

Los planes están pues jerarquizados de mayor a menor, desde el plan nacional al municipal, es decir que se deben acoplar los municipales a lo que digan los anteriores planes.

A nivel municipal lo elabora el Concejo Municipal y los presenta al Comite Municipal de Desarrollo urbano y rural quien los comenta y el Concejo Municipal lo aprueba.

### **3. Régimen del Suelo:**

Se califica el suelo como urbano y rural (urbanizable y no urbanizable).

Urbano: con servicios de desarrollo progresivo

Rural:

Urbanizable:                      de alta presión urbana  
   de baja presión urbana

No urbanizable:    de especial protección  
   reservas agrícolas, forestales, ecológicas  
   cuencas hidrográficas

Después hay clasificaciones de como se pueden hacer las parcelaciones y definiciones.

#### **4. Régimen del Medio Ambiente.**

Contempla la conservación, protección, mejoramiento y aprovechamientos racional y sostenido del recursos naturales y medio ambiente, un proceso de ordenamiento ecológico-económico estableciendo zonas críticas de preservación y restauración del equilibrio ecológico y el sistema de areas naturales protegidas.

Se definen actividades susceptibles de degradación ambiental y el ordenamiento ecológico-económico:

- naturaleza y características del ecosistema;
- vocación de cada región;
- desequilibrios existentes por asentamientos humanos;
- actividades económicas y otras así como fenómenos naturales;
- equilibrio entre asentamientos humanos y actividades económicas con el medio ambiente;
- impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, obras y actividades (requieren aprobación).

Se forma un Consejo Consultivo rector llamado Consejo Nacional del Medio Ambiente -CONAMA- quien definirá las estrategias. Se definen las areas de desarrollo restringido; cimas y cerros, volcanes, riberas de ríos y quebradas, cuencas lacustres, zonas arborizadas, etc.

Define las actividades susceptibles de degradación ambiental y los criterios para el ordenamientos ecológico, y establece los procedimientos y criterios para las evaluaciones del impacto ambiental.

#### **5. Control del desarrollo urbano y construcciones:**

Son las normas, responsabilidades, procedimientos, autorizaciones, trámites, permisos y sanciones.

#### **Breve evaluación global:**

Los criterios para areas verdes, y equipamiento social, estacionamientos no los establece, como si de nuevo se dejase para regular en el reglamento.

Las infracciones, sanciones y procedimientos administrativos no se precisan tampoco y

deberían hacerse pues deben tener fuerza de ley, no establece tampoco las sanciones penales. Este anteproyecto deroga la ley de Urbanismo y Construcción y su reglamento.

## CONCLUSIONES:

La planificación y la ordenación del territorio y del desarrollo **no** son cuestiones de planificar simplemente, esto ya se ha hecho y no se cumple, por falta de apoyo legal, institucional y amplia participación.

La planificación es un proceso continuo e inacabado para la ordenación y control del desarrollo físico del territorio, en donde hay que compatibilizar los intereses generales con los particulares.

Así la infraestructura física puede mejorar la calidad de vida o crear más desorden, hacinamiento, degradación medio-ambiental y deterioro de los recursos naturales, dependiendo de cómo se haga y para lo que sirva.

Como un análisis global de la legislación vigente en El Salvador podemos decir que esta:

1. Solo contempla el desarrollo urbano
2. Hay una gran falta de lógica y coherencia legislativa y de contenido
3. No regula ni ordena el territorio sino solo las urbanizaciones y parcelaciones. No hay una visión integral del desarrollo a nivel local, ni nacional
4. Los trámites no garantizan derechos
5. No se concede información necesaria a la ciudadanía
6. No se contempla la participación ciudadana, ni de otras instituciones en la elaboración y ejecución de los planes
7. No hace compatible el desarrollo físico, con la protección del medio ambiente, ni la conservación de los recursos naturales, ni históricos
8. La institucionalidad que ha habido hasta ahora no ha sido estable, la responsabilidad cambia de una a otra, sin organismos representativos, ni idóneos o que garanticen continuidad, coordinación, y cumplimiento. Su cantidad y articulación la hacen inoperante

9. Los mecanismos para poder urbanizar el suelo rural no garantizan su mejor uso y desarrollo
10. No se re-distribuyen las obligaciones, ni beneficios entre los propietarios de los inmuebles
11. No hay estímulos para cumplir con lo que está establecido, ni tampoco las sanciones están claras.
12. La elaboración de una legislación de ordenamiento territorial debe ir ligada a transferencias del presupuesto efectivas y acordes con los planes elaborados.

En países como El Salvador es preciso conciliar los intereses de todos en la comunidad frente a los derechos individuales de la persona y en especial de los derechos de propiedad.

La legislación actual, además de obsoleta e incompleta, no regula la protección del medio ambiente, ni el patrimonio histórico-cultural o paisajístico del país, sino solamente en el AMSS de forma escueta y con ambigüedades.

La ley de Urbanismo y Construcción es muy general y su reglamento, aunque exhaustivo, no tiene una línea institucional clara, ni coherente. En la legislación del AMSS se habla de participación, de coordinación de los planes sectoriales, municipales y nacionales, pero no los operativiza. El Anteproyecto de ley crea un entramado de instituciones complicado de nuevo, es muy verticalista y no garantiza la participación.

## **COMENTARIOS GLOBALES Y PRINCIPALES VACIOS DE LA LEGISLACION ANALIZADA.**

1. **VERTICALIDAD:** El anteproyecto de ley establece la jerarquía de los planes de mayor a menor, de lo nacional a lo local, cuando debería de ser al revés: primero se deben definir las prioridades del nivel local, después del nivel supra-municipal, departamental, regional y nacional.

Para poder elaborar un plan nacional se deben conocer las necesidades de los niveles locales y después distribuir los recursos y las inversiones. En la aplicación de los planes es donde esta el problema pues se hace la coordinación desde el plan nacional hacia abajo y no hacia arriba. En el Anteproyecto la jerarquización va de mayor a menor. El plan departamental se subordina al regional y este al nacional y establece que para la ejecución de esta política se elaboran los planes

municipales.

2. **PARTICIPACION/LEGITIMIDAD:** Hay una carencia de métodos e instrumentos para hacer participe a la población en la elaboración y ejecución de los planes. Tampoco se especifican los procesos de elaboración de los planes.

Para definir las necesidades del nivel local deben participar todos los sectores de la vida local para expresar sus requerimientos; es la única forma de conocer con precisión lo que se necesita. El control y seguimiento de las inversiones, construcciones, necesidades, y correcciones se hace mejor desde el nivel local.

3. **MARCO JURIDICO/INSTITUCIONAL: LEY/REGLAMENTO.** Según las competencias definidas en el Código Municipal, actualmente se pueden elaborar planes de desarrollo urbano y rural a nivel municipal, la carencia que hay, no es por falta una legislación, sino por falta de una regulación mas ordenada, con claras atribuciones a cada nivel, que establezca los procedimientos y mecanismos para la elaboración de los planes, la coordinación entre ellos, que operativice la participación ciudadana; que diera fuerza de ley y obligatoriedad a los planes, publicidad y por último, que se transfieran los recursos presupuestales, para su elaboración y su ejecución.

Otra crítica que se puede hacer a toda la legislación en general es que en algunas leyes los criterios son muy laxos y su regulación se deja para el reglamento, lo cual quita fuerza de ley y control de la Asamblea Legislativa a los parámetros específicos que hay que cumplir; pues se está dejando para que el ministerio regule materias que deberían de ser de elaboración consensada por los diputados. Y por otro lado, habría que dejar la regulación muy de detalle para los reglamentos. La ley es la única fuente de legitimación de actos jurídicos, el problema como vemos no es que no haya regulación, sino que no está legitimada y es muy difícil de abarcar, de conocer, es necesario simplificarla.

Los planes deben de ser públicos y de obligatorio cumplimiento, y en la regulación no se habla de esto.

Algunos analistas opinan que el rango de ley/reglamento, la falta de institucionalidad y legitimidad para aplicar estas leyes han sido problemas, la falta de participación y apropiación es otro.

4. **FALTA DE VISION INTEGRAL DEL DESARROLLO DEL TERRITORIO:** Un plan de desarrollo y ordenamiento territorial reparte las obligaciones de los propietarios de terrenos de una forma mas equitativa. Además de contemplar la



participación ciudadana de todas las fuerzas vivas de un municipio, departamento o nivel nacional en una planificación del ordenamiento, una legislación de éste tipo encarga la clasificación de uso del suelo al municipio.

El tener una visión del conjunto del municipio, del conjunto de las necesidades de todos los pobladores, entonces se puede definir por donde van a pasar las parcelas, las calles, las aguas negras, etc. de forma que si un terreno sale mas afectado que otro por estas obligaciones que benefician a toda la población, ese terreno debe ser compensado y hacer esa obligación equitativa para todos los que van a salir beneficiados de las obras de inversión.

El fin de estos planes debe ser la coordinación de la inversión pública y la organización del territorio, para evitar despilfarros de los fondos públicos y mejor utilización de los privados.

## LA AUTONOMIA MUNICIPAL

A nivel local, el municipio tiene las siguientes funciones:

1. Elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales.
2. Promoción y financiamiento de programas de vivienda y renovación urbana.
3. Autorización, fiscalización de las obras particulares (art.4 l. 26 y 27 C.M.).

En puridad, la competencia de la planificación urbana u ordenamiento territorial la tienen los municipios por asignación del Código Municipal, solo hasta el 89, en el AMSS se operativiza esta competencia.

Esta atribución de los municipios no se ha ejercido en toda su extensión; un elemento muy importante para fortalecer la autonomía municipal es el de recuperar el dominio sobre el uso del suelo; la clasificación del uso, su control y vigilancia.

De las definiciones de autonomía, la definición positiva es aquella en virtud de la cual, la autonomía local equivale a la libre determinación dentro de los márgenes del derecho. La competencia sobre el ordenamiento territorial asignada al municipio es el mas claro ejemplo de ella, pues implica ejercer la facultad de disponer del territorio y poder controlar la disposición que del quieran hacer los demás.

Para ejercer esta atribución hay que tomar en cuenta que no sólo se requiere una ley, se requiere capacitación, se requieren recursos y se requiere ejercitar la participación en la toma de decisiones y en la ejecución y gestión de los acuerdos.

Cuando se consensa el destino y el uso del territorio municipal con todos los sectores afectados y beneficiados y se distribuyen las obligaciones y beneficios equitativamente entre ellos, su efectividad se asegura.

El municipio define por donde quiere que vaya su desarrollo y crecimiento; los constructores y propietarios (sector privado) se benefician de la coordinación de las inversiones publicas; el sector publico conoce cuanto, como, donde tiene que coordinar sus esfuerzos y recursos, y de esta forma se debe definir el uso de los fondos públicos y la coordinación de los esfuerzos privado por el bien común.

En el próximo seminario queremos trabajar sobre la base de estos cuatro puntos identificados como fundamentales para corregir y poder aportar a un mejor anteproyecto de ley, mas moderno, legitimado y eficaz. Además, trabajaremos sobre la base de la última versión Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que está en discusión, de forma que se trabaje solo en los puntos en que haya carencias y se requiera debate y consenso.

## COMENTARIOS Y APORTES EN LA REUNION PLENARIA:

Las preguntas centrales que orientaron las reflexiones y aportes de este debate fueron: qué otros puntos de la problemática debemos profundizar?, qué recomendaciones debemos tomar en cuenta para elaborar una propuesta que involucre a alcaldes, Asamblea Legislativa, instancias del Gobierno Central y de la Sociedad Civil? Es realmente el Ordenamiento Territorial una pieza clave para fortalecer la autonomía y el papel protagónico de los municipios?. Cómo encontrar una fórmula donde todos participen en la elaboración y desarrollo de una propuesta?

- \* Hubo coincidencia entre los presentes en que el tema del Ordenamiento Territorial es clave para el desarrollo del país, para fortalecer la autonomía municipal y para detener el dramático deterioro del medio ambiente en el país. También se subrayó que es una buena iniciativa abrir un espacio, no sólo para discutir el tema, sino para estructurar propuestas y caminos de solución.
- \* Se planteó la problemática que tienen algunas alcaldías en relación con la Ley Especial de Patrimonio Cultural que aplica CONCULTURA sin consultar con los alcaldes. En particular se quejó la Alcaldía de Cojutepeque pues no los han tomado en cuenta para el caso de una empresa que quiere instalarse en la ciudad (Pollo Campero) y que CONCULTURA les ha denegado el permiso sin comentar o consultar con la alcaldesa. Los alcaldes solicitaron que las instituciones del gobierno central (CONCULTURA Y VMVDU) respeten la autonomía municipal y consulten o compartan la información con ellos.

Este es un aspecto que debe considerarse por estar muy ligado al desarrollo de las ciudades es: Cómo se ha estado tomando en cuenta el patrimonio cultural del país. Se tiene en cuenta cómo conservarlo?. Es necesario normar a las empresas grandes en el uso del terreno para autoservicios y estacionamientos. Es necesario estudiar la ley de Patrimonio de El Salvador porque regula el uso de las áreas que deben considerarse culturales. Esta Ley debe estar armonizada con la de Ordenamiento territorial.

Desde la experiencia del Municipio de Cinquera hemos vivido ese divorcio que existe entre las estructuras del Gobierno Central y los Municipios. Un ejemplo de irrespeto a la autonomía municipal, es cuando en San Salvador se aprueban las lotificaciones para un municipio determinado y el alcalde de ese lugar no es tomado en cuenta.

- \* Hay Ministerios que ni siquiera conocen el Código Municipal, se sigue decidiendo

desde el centro. Hace falta una mejor definición de competencias y leyes nacionales y municipales que regulen con precisión y claridad las acciones y planes de desarrollo urbano y rural.

- \* Cada municipio tiene su propia visión de lo que es un municipio. Lo mismo sucede con las diferentes instancias de gobierno. Por ejemplo, en Suchitoto, unos quieren hacer del Municipio un verdadero centro histórico y otros lo quieren modernizar. Qué es lo mejor? Es necesario hacer una consulta ciudadana para evitar este tipo de problemas; la consulta a la sociedad civil debe ser no sólo para elaborar propuestas de ley, sino para elaborar un plan de desarrollo municipal, regional o departamental.

Las alcaldías tienen la posibilidad de innovar, de promover la participación y la recuperación de la parte histórica, de hacer proyectos novedosos.

- \* CONCULTURA debería actuar más de cerca con las alcaldías, dado que su trabajo tiene que ver con ellas. Se recomienda invitarla al próximo Seminario, para que no quede fuera del este proceso.

- \* El trabajo que se está realizando en este seminario es útil. Sería muy enriquecedor si hubiera presencia de los Ministerios.

- \* El Ordenamiento Territorial y el uso del suelo es un problema que debe profundizarse bastante, y el enfoque debe ensamblarlo dentro de la concepción de Desarrollo Humano, ya que uno de los problemas del desarrollo en El Salvador es la anarquía, el desequilibrio del desarrollo económico e industrial. Hay que señalar hacia donde se quiere ir.

Los Municipios tienen que cambiar su visión y deben comprender el problema nacional, ya que a nivel nacional o regional, un municipio en un determinado momento debe jugar un papel más relevante, por ejemplo en todo lo concerniente al medio ambiente.

- \* Es necesario profundizar más en la división actual atomización político-administrativa del país. Plantear una idea básica para transformarla.

La solución a la división político-administrativa no es sencilla. Debemos tomar en cuenta qué es lo que los pobladores están pensando. La experiencia más reciente es el problema originado con la población de los bolsones.

- \* Tenemos que ganar al país a la idea de una legislación integrada para el desarrollo.

Debemos evitar que las leyes se sigan elaborando con las características actuales.

- \* A la hora de planificar se deben tomar en cuenta los costos y beneficios del medio ambiente, ya que actualmente los beneficios son para pocos y el costo es para muchos. Es necesario tener una visión no sólo local o municipal, sino también que ésta se integre con una visión regional y nacional, de forma que se consiga una planificación integrada y no hay inconexiones. Se señaló que para superar la atomización municipal se puede trabajar con el concepto de mancomunidades o asociaciones de municipios.
- \* El problema de la ciudad es que ha crecido al ritmo de la voracidad de las compañías constructoras, especialmente las más grandes, a la conveniencia del Estado Central y a la diferenciación de clases sociales. En El Salvador ha habido una concentración del beneficio y una socialización de los costos. Hay mucha voracidad empresarial.

La empresa privada puede trabajar por anticipado, lotifica sin agua y energía eléctrica, luego la ciudadanía tiene que organizarse para solicitar estos servicios al Estado.

- \* El proceso de desarrollo económico y social tan desigual impide planificar porque la gente que vive en extrema pobreza destruye lo poco que se invierte en infraestructura y medio ambiente. La necesidad económica prioriza a la necesidad social.
- \* En los años 90 en nuestro país, comenzamos a darnos cuenta de que está amenazada nuestra propia subsistencia, dada la gravedad de problemas como el agua y la deforestación. Qué va a pasar con la reforestación y el agua, para sólo mencionar dos gravísimos problemas? Buscar soluciones implica provocar y asegurar una participación muy amplia de los salvadoreños. Y esto nos lleva a redefinir y privilegiar a los municipios, incluso los más pequeños.
- \* El esfuerzo de reforma del Estado y más en concreto, la descentralización y el verdadero fortalecimiento de la autonomía de los Municipios, deben ir acompañados de una campaña de capacitación.

Si se trabaja con los Municipios, se les conoce y por tanto, se sabe cuáles son sus limitantes para poder hacer un esfuerzo de capacitación y transparencia en el uso de recursos. Se debe hacer un esfuerzo para que los Municipios reciban más recursos y no sólo San Salvador. Debe haber una transferencia mayor de recursos del gobierno central a los municipios y esa transferencia debe ser más proporcional

que actualmente.

- \* Las leyes deben abordar los aspectos básicos y definir bien qué corresponde hacer a cada instancia. En el desarrollo, el gobierno central debe encargarse de los proyectos grandes, tales como la construcción de calles. Las alcaldías deben ser encargadas de proyectos más pequeños: baches, puentes, etc.
- \* Los planes de desarrollo local y regional deben ser hechos por los Municipios, no se deben dejar al gobierno central. Más aún, los planes nacionales y regionales deben partir de los planes municipales y estar bien ensamblados con ellos.
- \* Las instancias del gobierno central deben acercarse más a los Municipios (por ejemplo, Obras Públicas, Vivienda, Concultura), deben conocer más los problemas y las necesidades de la población para poder implementar proyectos. Hay falta de contacto con las comunidades.
- \* Falta mejorar la institucionalidad de Justicia y fortalecer los procedimientos jurídicos para garantizar que las constructoras cumplan con los requisitos que establece la ley.
- \* Además, debe terminarse con la dualidad de poder que existe actualmente; los lotificadores no dejan zonas verdes afirmando que tienen permiso del Ministerio y no hacen caso a las disposiciones del Municipio.
- \* El ordenamiento del territorio es un problema difícil de resolver, difícil de materializar en una política. Sin embargo, por eso mismo, deben implementarse políticas, leyes y reglamentos que contribuyan a ir lo resolviendo gradualmente. Y esto es verdaderamente urgente.
- \* Las leyes del país deben integralizarse en función del medio ambiente, descentralización, la democracia; el traspaso del poder a los Municipios es un problema de democracia.
- \* Ordenamiento Territorial, descentralización y democracia van de la mano. Como en otros países de América Latina, a la descentralización se le debe crear un sólido marco jurídico y elevarla a rango constitucional, se le debe adoptar como política de Estado. De otra forma, no va a caminar.
- \* Se deben crear mecanismos en el país que garanticen la participación ciudadana, y acercar la toma de decisiones hacia donde se ejecutan los proyectos. Eso debe ser en todos los terrenos. Y el del Ordenamiento Territorial puede contribuir a

ello. Vale la pena aprovechar esta iniciativa de la FUNDE para caminar en esa dirección.

- \* En el marco de la descentralización y el fortalecimiento de los Municipios, hay que revisar el papel del gobernador; hasta hoy ha tenido un papel muy limitado y triste en el país; revisar y redefinir el papel futuro de los gobernadores puede contribuir a fortalecer los Municipios.
- \* Hablar de plan, control y regulación, en un momento donde la corriente oficial camina en sentido contrario (neoliberalismo), es elegir un camino lleno de obstáculos. Si se debilita el papel del Estado, no puede haber regulación ni control. Por eso es que el anteproyecto de ley se ha engavetado, porque va en contra de la dinámica "de los tiempos". Sin embargo, los países con procesos de desarrollo más vigoroso están fortaleciendo el papel de la ley y la institucionalidad del Estado. Es importante reflexionar en torno a esto.
- \* Las lotificaciones se han incrementado por las remesas familiares que entran al país desde los Estados Unidos; la mayor inversión de las remesas está en las lotificaciones.

## RECOMENDACIONES:

Para el Seminario del 29 de noviembre se propone tratar los siguientes temas o aspectos:

- = cómo tomar en cuenta la opinión de los municipios de una forma sistemática, permanente y efectiva
- = En cuanto al patrimonio cultural, si se promueve la participación, la gente manifiesta que prefiere agua y luz en lugar de monumentos. Cómo combinar ambas cosas de manera adecuada y en medio de un proceso educativo?
- = Los avances en cuanto a correcciones y comentarios sobre el Ante Proyecto de la Ley de Ordenamiento Territorial.
- = Cómo desarrollar un proceso verdaderamente participativo de elaboración de la ley de Ordenamiento Territorial, que ayude a sentar precedente de una nueva forma de hacer las leyes en el país.

# MEMORIA

II Seminario-Taller

## **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: PIEZA CLAVE PARA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO  
FUNDE

29 de Noviembre de 1995



## PRESENTACION:

Lic. Alberto Enríquez  
Director de Desarrollo Regional/Local. FUNDE

A nombre de la Fundación Nacional para el Desarrollo -FUNDE- y la Fundación Fredrich Ebert, que está apoyando este esfuerzo y cuyo Representante en El Salvador, el Sr. Berthold Leimbach se encuentra entre nosotros, agradecemos la presencia de todos ustedes en este Seminario, que garantiza desde ya un resultado fructífero.

Tal como se concluyó en el Primer Seminario celebrado el pasado mes de Octubre, el Ordenamiento Territorial es un tema muy complejo, bastante controvertido y desconocido por la opinión pública y la mayoría de sectores sociales del país. Hasta ahora, ha sido poco tratado en círculos de la población civil y es familiar sólo en determinados círculos de gobierno.

Nosotros consideramos, sin embargo, que se trata de un tema fundamental en el caso de El Salvador si queremos impulsar un Desarrollo Sustentable y crear un marco jurídico e institucional que nos permita la mejor utilización del suelo en función del desarrollo, pero también que permita el fortalecimiento de la autonomía municipal como parte del proceso de transformación y descentralización del Estado. Un Estado descentralizado también es coherente con un desarrollo sustentable.

Esta iniciativa impulsada por la FUNDE, tiene como propósito abrir un espacio de diálogo y aporte entre instancias gubernamentales, Asamblea Legislativa, gobiernos municipales y sociedad civil. Por eso nos alegra el abanico tan amplio de instituciones que están presentes. Esto, sin duda, va a dar riqueza a las propuestas que queremos generar.

El propósito del Seminario es explorar si, en 1996, podemos impulsar conjuntamente y lo más ampliamente que se pueda, una iniciativa que incluya un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa, y que dé la pauta para la construcción de una política de Ordenamiento Territorial que incorpore no sólo la parte legal, sino la generación de conciencia en la población sobre su importancia, y que al mismo tiempo, involucre como actores a distintas instancias y fuerzas de la Sociedad Civil.

En el Seminario pasado nos centramos en la problemática del desorden territorial que existe en el país. Para ello tuvimos la participación de la GTZ que hizo algunas alusiones al Ordenamiento Territorial y su problemática en Alemania como punto de referencia y

ahondó en el esfuerzo que ellos están haciendo en El Salvador. Posteriormente, la FUNDE presentó el caso de San Salvador con todo el dramatismo que tiene para poner en vivo los problemas causados por la carencia de un marco jurídico e institucional en el Ordenamiento Territorial y cuáles son las implicaciones que éste tiene para el desarrollo si no ponemos una solución a esta problemática. Finalmente se presentó un recorrido por la legislación salvadoreña sobre el tema, incluido el anteproyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Después vino la participación de todos los presentes y sobre esa base se hicieron 3 consideraciones que queremos poner como marco para el esfuerzo del día de hoy.

1ª. El Ordenamiento Territorial es una pieza clave del Desarrollo Sustentable y, por tanto, no lo podemos ver separado del enfoque de desarrollo del país. Cuando hablamos de Ordenamiento Territorial tenemos que precisar a qué nos estamos refiriendo, no se puede dejar difuso.

2ª. En El Salvador es urgente una política de Ordenamiento Territorial. Su ausencia es la causante de muchos de los problemas que existen entre los municipios y las grandes constructoras, entre los municipios y el gobierno central, entre el gobierno central y las grandes constructoras.

3ª. Es indispensable generar una iniciativa que sea lo más plural y amplia posible y que tenga entre sus componentes, la generación de opinión pública y el involucramiento de instituciones de la sociedad civil junto con las instancias de gobierno que están vinculadas a esta temática. Se trata de abrir un espacio que verdaderamente incida y genere conciencia, de modo que la sociedad civil asuma la ley como su instrumento legal. Hay que cambiar la visión de que las leyes son un asunto exclusivo de los diputados.

El propósito de la reunión de hoy es promover la creación de una estrategia y una política de Ordenamiento Territorial y aproximarnos a cuáles debieran ser sus componentes y sus mecanismos de implementación.

Más que venir a oír ponencias, este Seminario está concebido como un taller; se trabajará en grupos para la discusión de la problemática y cerraremos con un plenario donde se expondrán las ideas y propuestas de cómo en 1996 podemos caminar en esa dirección.

Nos alegra tener la presencia de diferentes instancias del Gobierno Central, de diputados de diversas fracciones, de alcaldías y de agentes e instituciones de la sociedad civil vinculados con la problemática municipal y territorial.

La primera ponencia está a cargo del Lic. Raúl Mejía, gerente de operaciones del ISDEM, quien ha estado trabajando en la construcción de una propuesta de mancomunidades municipales en el país. Consideramos este elemento muy importante, porque vemos el Ordenamiento Territorial muy vinculado a la problemática de la autonomía municipal y la descentralización del Estado.

La segunda ponencia tratará de explicar algunos de los señalamientos centrales de la propuesta de la FUNDE en esta problemática. Es una propuesta todavía abierta pero creemos que puede ser útil para los trabajos posteriores

A todos los presentes se les ha entregado un dossier que contiene: la Memoria del primer Seminario y las ponencias que se hicieron; el Anteproyecto de Ley; Ley de Asentamientos Humanos; una parte de la ley mexicana que queremos utilizar como una referencia; unos fragmentos de la Ley de Suelos de España, la Ley especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador. Lo que queremos es poner en sus manos ciertos instrumentos que pueden servir de insumos a la hora de construir una propuesta.

## **Ia. Ponencia:**

### **Mancomunidades, Microregiones o Asociaciones de Municipios en el Salvador.**

Lic. Raúl Mejía

Agradecemos a la Fundación Nacional para el Desarrollo -FUNDE-, la oportunidad que nos brinda de dar a conocer nuestras ideas sobre las Microregiones y Asociaciones Municipales. Lo que les voy a presentar es la estrategia que ha diseñado el ISDEM para ofrecer y llevar asistencia técnica y capacitación a los municipios a nivel nacional. A este diseño de asociaciones de municipios le hemos llamado Microregiones.

ISDEM tiene un programa de desarrollo municipal cuya función es brindar asistencia técnica a los diferentes municipios del país; como existen intereses comunes en los municipios, hemos decidido formar microregiones, en cuyo diseño nos ha ayudado el gobierno alemán a través de la GTZ, así como la AID, que nos ha financiado el proyecto de desarrollo municipal y hemos hecho una combinación en este esfuerzo, El Salvador, el gobierno de Alemania y la AID, para ofrecer asistencia técnica y capacitación a los municipios.

Todo esto tiene un fundamento legal, en el Artículo 11 del Código Municipal que dice que los municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o para formar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la elaboración de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios.

Con ésto queremos volver más eficientes los recursos que el ISDEM tiene en sentido económico, humano y material. La institución tiene presupuesto limitado y tiene demandas excesivas de los municipios en las áreas legal, financiera, informática, etc., no podemos llegar a todos los municipios en forma directa e indirecta.

Se tienen dos modelos de asistencia: directa e indirecta.

1. Directa: cuenta con apoyo financiero de instituciones o países amigos.
2. Indirecta: proporcionar la oferta de servicios a los diferentes municipios que no se pueden atender en forma directa debido al presupuesto limitado.

Para la forma directa contamos con el apoyo de la AID Y GTZ; el próximo año queremos entrar en 56 municipios con asistencia puntual, pero hemos formado microregiones donde por nivel o convenio vamos a dar mayor asistencia. En los otros municipios trabajamos con recursos propios. Para poder llegar a estos municipios hemos formado las microregiones.

Oferta de servicios del ISDEM a los municipios:

56 municipios atendidos con asistencia puntual, están dentro de un convenio de cooperación identificados con AID Y GTZ. Se atienden en:

- a) Administración financiera municipal: catastro tributario, instrumentos jurídicos tributarios, diseño del control administrativo y financiero, sistemas de cobros, cuentas corrientes, contabilidad gubernamental y presupuesto municipal
- b) Organización municipal: con la idea que cada municipio tenga un manual de organización de funciones que permita tener ordenada su administración y gestión.
- c) Planificación urbana: orienta a los municipios a diseñar una estrategia que les permita un crecimiento ordenado de su territorio. estamos consientes que tenemos problemas serios en los municipios, a veces no se considera el ordenamiento o crecimiento lógico de las construcciones, y eso genera problemas serios en los municipios, tanto de medio ambiente como de tráfico, desorden.

La planificación urbana comprende 4 etapas:

- . Levantamiento de información básica
- . Elaboración del diagnóstico del municipio, con qué cuenta el municipio: salud, agua, drenaje, comunicaciones, mercados, etc.
- . Proyecciones: hacia donde va a crecer el municipio físicamente, qué necesita. En ellas están involucrados los líderes comunales, políticos, técnicos, etc.
- . Plan de desarrollo urbano: es la meta final, que cada municipio cuente con

su plan.

d) Desarrollo comunal: es un área nueva en el ISDEM y COMURES está participando mucho. Se trata de promover la participación ciudadana a través de cabildos de planeación de proyectos comunales y promover lo que es el desarrollo empresarial comunal, es decir, identificar actividades productivas que generen nuevas fuentes de trabajo en la localidad.

Los alcaldes tienen problemas con sus habitantes, no hay un buen enlace de comunicación entre ambos, queremos crear no solo los cabildos abiertos sino cabildos permanentes de planeación de proyectos comunales, dar a conocer a sus comunidad con qué recursos cuenta y que se puede hacer con ella. Ayudar al municipio a identificar su potencial productivo; áreas turísticas, incluirlo en su plan e incentivar a la empresa privada a acercarse al municipio a invertir.

e) Asistencia legal: nuestra misión es defender y apoyar al alcalde, debemos hacer esfuerzos para que se reconozca el nivel de autoridad que tiene el gobierno local.

f) Informática: en los lugares que cuentan con ella. Enfocamos la asesoría a la modernización de la administración y gestión de las alcaldías.

En cuanto a la asistencia indirecta, proporcionar la oferta de servicios a los diferentes municipios que no se pueden atender en forma directa debido al presupuesto limitado. Para ello, se ha diseñado una estrategia de atención que consiste en agrupar a los diferentes municipios en conjuntos a los que hemos dado en llamar microregiones.

Las microregiones se diseñaron para maximizar la utilización de los recursos, para mejorar la calidad de los servicios.

Para la formación de las microregiones se consideran los siguientes criterios:

1. Ser aledaño, es decir, que los municipios estén en una ruta lógica: la idea es que si se va a dar asistencia técnica, los asesores deben tener identificados los municipios, que no estén muy alejados unos de otros; uno de esos municipios puede ser eje para reunirse o unir a otros municipios

2. Nivel socio-económico de la población

3. Nivel de ingresos municipales: esto es muy importante porque la asistencia técnica que damos o la que demanda un municipio grande no es la misma que un pequeño. En estos municipios nuestra oferta es mas limitada, damos finanzas

porque ahí es donde descansa la capacidad de las alcaldías para captar ingresos, organización y asesoría legal y desarrollo comunal.

Se hará énfasis en las áreas de finanzas, organización, desarrollo comunal y asistencia legal.

Con este tipo de organización de los municipios que hemos hecho, la idea es maximizar los recursos y dar mayor capacidad de gestión y negociación a los municipios actuando en forma asociada ante el gobierno, organismos internacionales, y tener mayor legitimidad cuando dan a conocer a los miembros de sus comunidades los proyectos y actividades que están realizando.

Los municipios unidos tienen más posibilidades de recibir asistencia y capacitación, al igual que tienen mas posibilidades de gestionar y negociar.

La distribución de los municipios en microregiones se puede ver en el Anexo 2.

## 2a. Ponencia:

### Propuesta de la FUNDE Hacia una política de Ordenamiento Territorial

Carmen C. Alvarez Basso

Qué significa el ordenamiento territorial?, la planificación urbanística del suelo?. En países democráticos con economías de mercado es imperioso conciliar los intereses de la colectividad del país con las libertades y derechos individuales. El desarrollo físico es base y consecuencia del desarrollo económico social y depende de nosotros si ese crecimiento físico contribuye a mejorar la calidad de vida de la población o a ser fuente de nuevos problemas: contaminación, tráfico, degradación del medio ambiente, destrucción de centros históricos y despilfarro de recursos. Al darse crecimiento económico sin ordenamiento, la calidad de vida y del medio ambiente disminuye.

Una legislación de ordenamiento territorial contribuye no sólo a un mejor crecimiento y conservación de los recursos, sino a conformar una cultura y una conciencia de desarrollo integral y sostenido del país.

En un Estado como el salvadoreño la legislación de ordenamiento territorial debe promover la iniciativa privada bajo un control público, indispensable para garantizar el cumplimiento de la normativa y hacer compatible el crecimiento y la conservación del medio ambiente, del patrimonio histórico-cultural y paisajístico, y el mantenimiento del equilibrio ecológico.

La administración pública debe intervenir en los casos en que la iniciativa privada no responda. Otro papel que le corresponde al ámbito público en este campo es la promoción de la participación de la ciudadanía, de las entidades públicas y privadas con o sin fines de lucro, que tengan que ver con el ordenamiento territorial.

Una ley de ordenamiento territorial debe tener puntos de partida, objetivos, criterios y parámetros claros que es lo que se trataría de incentivar en estos dos seminarios. Utilizaremos como punto de partida para trabajar el Ante-proyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que está en estudio en el Ministerio de Obras Públicas.



El Ante-proyecto contiene elementos positivos y algunos vacíos. Vamos a concentrarnos en las áreas en donde las carencias son más agudas, conscientes que hay otras áreas que se pueden mejorar. Para el trabajo de hoy, queremos tratar, tal como está en el programa, tres áreas fundamentales:

- a) Integralidad y participación en los planes
- b) Legitimidad e institucionalización
- c) Estrategias para desarrollar una política de ordenamiento territorial

En cada área presentaremos cómo se trata (o no se trata) el tema en el Ante-proyecto, en la legislación española, en la mexicana y una alternativa de propuesta de la FUNDE. Con estos insumos, en el trabajo de grupos, se pueden plantear otras alternativas.

#### **a) Integralidad y Participación en los Planes**

La ordenación del territorio requiere del trabajo a diferentes niveles desde el municipal al nacional, así se cubre el ámbito geográfico y el administrativo. Los planes municipales son los básicos, pues es donde mejor se puede recoger la participación y los deseos de la población y a través de esos deseos se proyectan y definen las prioridades hacia el nivel departamental, regional y el nacional, y se van coordinando todos los niveles.

El contenido de cada plan es más detallado cuanto más cercano está a la población, y mas general cuanto mayor es el área que abarca. Así se pueden llegar a definir las líneas y niveles de construcción, usos del suelo, etc. a nivel local y dejar las grandes estrategias a nivel nacional. Los contenidos de cada tipo de plan deben ser complementarios y las competencias se distribuyen según la jurisdicción territorial de cada entidad.

La participación ciudadana y de instituciones en los procesos de elaboración y ejecución de los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial son fundamentales y deben ser rutinarias. A nivel nacional, la participación es más fácil que se de a través de instituciones y, a nivel municipal, se de individualmente.

##### **a.1. Ante-proyecto:**

El Ante-proyecto de Ley no menciona en los considerandos la participación como uno de los objetivos de la Ley. El Título III habla de los instrumentos de planificación territorial, pero su tratamiento es deficiente, estableciendo el mismo contenido para los planes Nacionales y para los municipales (art. 30). Posteriormente se establecen diferencias de contenido entre los planes nacionales, los territoriales y los municipales.

La jerarquía de los planes va del nacional al municipal y los planes municipales deben someterse a las prescripciones de los planes territoriales y estos al plan nacional.

Este capítulo requiere un mejor tratamiento para poder clarificar los diferentes contenidos de los diversos niveles de planificación, ya que éstos no debe de ser los mismos. Por otro lado, a pesar de establecerse la jerarquía entre ellos (de mayor a menor), no se establece la forma de control, ni la integración del contenido de cada uno de ellos. Someter los planes inferiores a los superiores no garantiza una integración ni una coordinación de sus disposiciones.

La participación solo se menciona de forma muy somera en el artículo 29, pero **no se regula**, como tampoco se menciona la obligatoriedad de la publicidad e información pública de los planes; que son requisitos indispensables para garantizar la ejecutoriedad de los planes.

## a.2. Legislación Española:

La Ley del Suelo es la legislación que a nivel nacional trata los asuntos de ordenamiento territorial en España. No trata diferenciadamente la participación, sino que dentro del tipo de planes, introduce como se realizará ésta y establece la obligatoriedad de información y publicidad de los planes para que la población pueda opinar sobre sus disposiciones.

En el Título I de la Ley del Suelo se trata "del Planeamiento Urbanístico del Territorio" en donde se definen los tipos de planes (Plan Nacional, Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y los parciales, los especiales, los proyectos y programas, etc.); y después, se detalla el contenido de cada uno de ellos.

1. El Plan Nacional establece las grandes directivas de ordenación del territorio.
2. Los Territoriales o regionales definen el marco físico del plan nacional y el modelo territorial de la "región" o zona (esquema geográfico de usos del suelo, límites por la defensa, el medio ambiente y la conservación del patrimonio cultural; medidas de conservación del suelo, recursos naturales y preservación del patrimonio cultural e histórico; señalización y localización de infraestructuras). Estos planes son obligatorios para la administración pública y la privada. Los municipios deben adecuar sus planes a estas disposiciones.
3. Los Planes Municipales clasifican el uso del suelo; definen los elementos de infraestructura general y establecen los programas para su ejecución y desarrollo.

Se dan normas en detalle que deben especificar que se permite hacer en cada tipo de suelo. Y como coordinar las inversiones públicas y privadas de acuerdo a los planes ministeriales.

En el Capítulo II de este Título I, se establecen las normas de Formación y Aprobación de los Planes y se define que estos pueden ser redactados (los actos preparatorios) por organismos públicos o privados que presten sus servicios para la redacción de los planes. Todas las licencias de construcción se suspenden mientras se elaboran los planes; y cuando está la primera versión, ésta se debe hacer pública durante un período para recibir las observaciones de los ciudadanos afectados por el plan.

El plan nacional se redacta (por organismos públicos, o privados o entes locales) a propuesta de la Presidencia del Gobierno o del Ministerio de Vivienda y se establece la obligación de la participación de las organizaciones sociales en su elaboración.

Los planes territoriales, que se hacen a propuesta del Ministerio de Vivienda, son coordinados por los organismos que determine el Consejo de Ministros, quien define los ministerios, las entidades y organizaciones del nivel regional afectadas, y los municipios que se vean afectados y que quieran aportar. Además, tiene iniciativa cualquier ministerio, municipio, o departamento (provincia) que lo proponga. En todo caso, para los planes regionales (territoriales) deben intervenir el Ministerio de Vivienda, la autoridad competente para realizar los planes, los municipios afectados y las organizaciones sociales.

Los planes municipales serán formulados por los Concejos Municipales, o pueden encomendarse a una comisión departamental (provincial) o a una comisión que el municipio asigne libremente o por concurso. Los municipios pueden proponer la formación de mancomunidades si lo consideran necesario.

En los tres niveles se debe cumplir el período de información pública y recepción de observaciones y la aprobación se hace de la siguiente manera:

- \* El Plan Nacional por la Asamblea Legislativa (las Cortes).
- \* Los Regionales (Territoriales) por el Consejo de Ministros.
- \* Los Sectoriales, los de los municipios cabeceras departamentales o de los municipios de mas de 50,000 habitantes, y los de las mancomunidades, los aprueba el Ministerio de Vivienda.
- \* Los planes municipales, los programas y los proyectos de desarrollo de estos

en el plazo de un mes. Una vez aprobados, los planes normas, programas y proyectos son ejecutivos y la administración y los particulares están obligados a cumplirlos.

La ley española, por tanto, articula en las tres fases que se requieren para la aprobación de los planes, la participación de una forma pasiva; es decir, los ciudadanos son informados por la administración del contenido del plan y estos pueden realizar observaciones o objeciones que serán estudiadas. Está garantizada la obligatoriedad de la información y publicidad que es el método como se articula la participación.

### a.3. Legislación Mexicana:

La ley mexicana que trata el tema del ordenamiento territorial a nivel federal es la Ley de Asentamientos Humanos, además, hay leyes estatales de desarrollo urbano y la ley orgánica municipal. Aquí analizaremos la Ley de Asentamientos Humanos.

En cuanto a la articulación de los planes la Ley menciona, en el Capítulo II la Concurrencia y Coordinación de las Autoridades, estableciendo que las atribuciones en esa materia serán ejercidas concurrentemente por la Federación, las entidades federativas y los municipios y después se definen qué competencias corresponden a cada nivel.

A nivel federal destaca la competencia de prever las reservas territoriales de agua y coordinar el uso de este recurso con los municipios, entre otras competencias.

A nivel estatal destaca la competencia de promover la participación social y aprobar la fundación de los centros de población y apoyo a los municipios; además debe velar por el cumplimiento de la legislación imponiendo las sanciones.

Al municipio le corresponde principalmente la zonificación, conservación y mejoramiento

de los centros urbanos, dar autorizaciones y licencias para construcciones y lotificaciones e imponer sanciones e informar y difundir los planes.

La ley mexicana dedica un capítulo por separado (el VII) a contemplar la **participación social** en la elaboración de los planes, estableciendo que los entes públicos promoverán entre los sectores públicos, social y privado la participación en la formulación, modificación y evaluación del cumplimiento de los planes; en la determinación y control de los usos del suelo y sus destinos; en los proyectos de infraestructura, equipamientos y prestación de servicios públicos y en la protección del patrimonio cultural y la preservación del medio ambiente; así como en la preservación de riesgos y desastres.

Para ésto deben promover la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en estas fases de la planificación. Aquí se establece la articulación de una participación activa, incluso con obligación de promover la formación de agrupaciones que deberán involucrarse en todo el proceso de realización de los planes y en su posterior ejecución.

#### a.4. Propuesta FUNDE:

Independientemente de si la participación se establece en un capítulo por separado o se articula en la elaboración y contenido de los planes; lo que sí es indudable es la necesidad de tratar y regular la participación en este tipo de legislación. Por tanto, superando el esquema de participación pasiva (propuesta de la legislación española) articulada a través de los trámites de información y publicidad (que consideramos indispensables también); entendemos la participación en todas las fases y actividades reguladas en esta legislación como una participación activa (legislación mexicana), pero yendo mas allá, siguiendo las tendencias mas modernas en este tipo de legislaciones, esta participación debe ser propiciada por un "mediador". Es decir, superando el esquema anterior, actualmente el desarrollo y ordenamiento territorial deben responder a un consenso logrado entre todas las fuerzas vivas que hacen de la localidad, o del territorio del que se trate, su lugar de trabajo y/o de vivienda. En donde los organismos públicos, los privados y los ciudadanos aportan activamente al desarrollo de los intereses de todos; para lo cual se requiere de una "entidad" o "persona" que sea idónea para realizar esta promoción de la participación y garantice una mediación en los casos de encontrar intereses divergentes o contrapuestos.

Con este método, no es posible que se considere que la participación sea igual de intensa a nivel local que al nivel nacional, por tanto se propone: que la participación sea articulada de forma diferente según el nivel del que se trate.

En el nivel local, tanto en la fase de elaboración, como de ejecución y evaluación los

representantes de la comunidad y de los organismos locales (públicos y privados) deben trabajar conjuntamente y articular sus intereses; la participación a nivel municipal puede ser establecida como mejor se adecue a las características del lugar (de forma flexible), pero debe haber una obligación de participación garantizada.

A nivel Regional, Territorial o Departamental la participación debe articularse con los alcaldes afectados, los ministerios involucrados (regionalizados) y demás instituciones que tengan intereses en ese nivel (sean públicas o privadas).

A nivel Nacional la participación de todos los ministerios y vice-ministerios, así como entidades autónomas que van a tener que responder en la aplicación de los planes, deben participar, así como los partidos políticos u organizaciones sociales e instituciones privadas que puedan aportar en éste nivel (ecologistas, constructores, etc.), sin dejar de lado la participación de la Asamblea legislativa.

Todos estos métodos de participación deben de ir combinados con los períodos obligatorios de publicidad e información en todas las fases del proceso de realización de los planes.

En cuanto a que la articulación de los planes sea de menor a mayor o viceversa proponemos que se integren y coordinen todos los niveles. Al nivel nacional le debe corresponder trazar las grandes estrategias y zonas en ese nivel; al nivel municipal le corresponde, fundamentalmente, definir los usos del suelo. Y el nivel regional debe ser el principal encargado de velar por la coordinación de ambos, con funciones de tipo asesor y coordinador. Esta instancia regional (todavía por definir en el país) es crucial en una legislación de este tipo. Las generalidades del Plan Nacional y los detalles del Plan Municipal deben encontrarse en un punto intermedio que pueda especificar mas las disposiciones nacionales y a su vez traspasar los localismos, mientras se coordinan eficaz y eficientemente los esfuerzos de inversión pública, evitando los despilfarros de recursos.

## **b) Legitimidad e Institucionalización**

### **b.1. Ante-proyecto:**

La mayor cantidad de artículos y detalles del Ante-proyecto están dedicados a la estructura orgánica y a la conformación del régimen institucional (Titulo II).

En éste se dividen los niveles institucionales en dos: el nacional y el municipal. El Ante-proyecto utiliza las instituciones ya existentes y las aglutina dentro de los siguientes tipos de organismos (como en la ley de la OPAMSS):

LOS POLITICOS: que establecen los principios, postulados, medios e instrumentos de los planes.

LOS TECNICOS: formulan los instrumentos referidos por los políticos y hacen el control y seguimiento.

LOS CONSULTIVOS: asesoran a los políticos, coordinan a los técnicos y propician la participación de todos los sectores en los planes.

LOS DE PROMOCION Y APOYO: que proveen la asistencia técnica y financiera a los organismos gubernamentales, municipales y ONG'S para inversión con información.

Estos organismos se darán tanto a nivel nacional, regional como municipal. El Anteproyecto de Ley establece, en detalle, a nivel nacional qué instituciones conformarán unos y otros y sus atribuciones.

A nivel nacional están (art.7) el Consejo de Ministros, un Consejo de Desarrollo Territorial (creado por la ley); MIPLAN; el MAG; el MOP; ISDEM y COMURES. Instituciones que conformarán los organismos políticos, los consultivos, los técnicos y los de promoción y apoyo; estableciendo sus atribuciones en el capítulo II.

A nivel municipal los políticos son: Concejo Municipal o mancomunidad de municipios; técnicos: las oficinas de planificación; consultivos los comités municipales de desarrollo urbano, cabildos abiertos y la consulta popular; y los de promoción y apoyo ISDEM y COMURES.

Los concejos municipales deben establecer las políticas de desarrollo urbano y rural, aprobar los planes y otorgar permisos de construcción y parcelación. Los comités consultivos se forman por instituciones responsables de la inversión pública y las comunidades. Cada uno de estos organismos tendría funciones específicas que procuran alcanzar los objetivos del plan.

El Anteproyecto no sólo deja de lado algunas instancias del gobierno central sino que hace un complicado ejercicio de agrupar instituciones en organismos creando a la vez otras que pueden hacer inoperante la ley.

## b.2. Ley Española:

Por contraposición la ley española dedica un artículo al tema de la institucionalidad (art.50) en el que concede la competencia al Consejo de Ministros y en especial al Ministerio de Vivienda para conformar la institucionalidad. De esta forma el Ministerio contará con una Comisión Central de Urbanismo, con un Instituto del Territorio y Urbanismo, y las Comisiones Provinciales de Urbanismo (departamentales).

Estas instituciones tienen la obligación de coordinar sus atribuciones con los distintos ministerios y fomentarlos junto a los municipios para ejercer sus competencias en esta materia, que en caso de que no las cumplan podrán subrogarse en ellas.

Más adelante el título V habla sobre los organismos directivos y los gestores, estableciendo:

Los órganos centrales son:

1. Ministerio de Vivienda
2. Comisión Central de urbanismo, que es un organismo consultivo formado por ministerios, municipios, organizaciones sociales, entidades públicas involucradas en este tema; y personas acreditadas en la materia. Con la facultad de convocar al personal técnico que sea conveniente.
3. El Instituto del Territorio y Urbanismo es el órgano gestor y de ejecución del Ministerio de Vivienda y de la Comisión Central de Urbanismo.

Los órganos locales son:

1. Comisiones Provinciales (departamentales) de urbanismo, que son presididas por el gobernador y donde están representados todos los municipios y los servicios públicos. Tiene funciones informativas, gestoras, resolutorias y de fiscalización; orientan, fomentan e inspeccionan las obras necesarias para el desarrollo.
2. Los municipios pueden designar una oficina de planificación para estudiar, orientar, dirigir y ejecutar e inspeccionar la planificación. También pueden constituir mancomunidades que tengan la competencias de la planificación si son muy pequeños. Si es aconsejable, el Ministerio de Vivienda podrá realizar mancomunidades forzosas. Las Comisiones Provinciales podrán cooperar con los municipios en la formación, efectividad y ejecución de los



planes municipales.

La legislación española propone un sistema orgánico mas simple que el del ante-proyecto salvadoreño y que sobre todo a nivel municipal ha resultado ser mas operativo.

### **b.3. Ley Mexicana:**

La Ley de Asentamientos Humanos en su capitulo II habla de la concurrencia y coordinación de las autoridades y no define los organismos encargados, excepto en el caso de los municipios que define que con los Concejos Municipales quienes tienen esa competencia; lo que si define son las competencias del ámbito federal y las del nivel municipal. Haciendo a la legislación mas ágil pero demasiado laxa en este punto.

### **b.4. Propuesta FUNDE:**

La estructura orgánica propuesta por el Ante-Proyecto es una estructura complicada, extensa y muy detallada, que desde nuestro punto de vista va a obstaculizar la aplicación y desarrollo de ésta ley. Por tanto, consideramos que se puede contar con dos tipos de organismos: los políticos y los técnicos que asuman todas las funciones de decisión, promoción, coordinación, asistencia, elaboración, ejecución y evaluación.

A nivel nacional el organismo político debería ser la Asamblea Legislativa, aunque esto conlleve revisar impedimentos de tipo constitucional. No concebimos cómo se puede elaborar y aprobar un Plan Nacional participativo en el que no sea informada ni participe la Asamblea Legislativa y que lo elabore y apruebe sólo el Consejo de Ministros. El organismo técnico y de promoción debería ser coordinado por un Ministerio que conforme la instancia que coordine la participación y elabore el plan.

A nivel municipal, el organismo político será, por supuesto, el Concejo Municipal, y el técnico y de promoción un Comité de Desarrollo conformado por todas las fuerzas vivas del nivel local que trabajen a través de una oficina de planificación o contraten un asesor o institución técnica que les apoye en el trabajo. Si se forma una mancomunidad, para hacerse cargo de esta competencia, debe tener su oficina técnica.

Y por último, a nivel territorial (sea como sea que se defina) debe haber un organismo de base territorial que tenga funciones de coordinación y asesoría. Consideramos indispensable la creación de este nivel intermedio que facilite la integración de los otros dos niveles y apoye y controle el desarrollo territorial, así como facilitar la articulación de la participación de abajo hacia arriba y de las instituciones del nivel central.

## c) Estrategia para desarrollar una Política de Ordenamiento Territorial

### c.1. Introducción:

La necesidad de impulsar en El Salvador una estrategia de Ordenamiento Territorial es urgente, si queremos poner la utilización de nuestros suelos en función de un desarrollo sustentable y equitativo.

Para ello, consideramos indispensables tres elementos:

- \* Generar una conciencia nacional sobre la importancia del ordenamiento territorial y las consecuencias desastrosas que está sufriendo nuestro país por su inexistencia;
- \* Que haya un involucramiento del Estado y la sociedad civil en el impulso del ordenamiento del territorio y, finalmente,
- \* Construir una legislación moderna y adecuada sobre este aspecto, que conlleve mecanismos que la hagan operativa.

En este marco, la Fundación Nacional para el Desarrollo-FUNDE-, somete a consideración la presente propuesta.

### c.2. Objetivos:

1. Garantizar un adecuado uso del suelo, de acuerdo a su vocación y/o capacidades de producción y uso de cara a un desarrollo sustentable y equitativo.
2. Regular ese uso del suelo y las condiciones de urbanización en el país.
3. Contribuir a la preservación del medio ambiente y al impulso de un desarrollo sustentable.
4. Conservar y rescatar el patrimonio histórico-cultural del país.
5. Regular los asentamientos humanos y apoyar su desarrollo integral.
6. Fortalecer el marco para la autonomía municipal y la descentralización.

7. Construir una adecuada estructura institucional pública y privada y un sistema de competencias que aseguren el ordenamiento del territorio.
8. Involucrar a la ciudadanía en el ordenamiento territorial, generando mecanismos efectivos de participación.

### 3. Políticas y Medidas:

#### 3.1. Proceso de construcción de la "Ley de Ordenamiento Territorial":

- a. Trabajar sobre la base del Ante-Proyecto existente y que está siendo revisado por el gobierno.
- b. Crear un equipo de diputados y alcaldes que impulse la iniciativa.
- c. Desarrollar un proceso amplio de consultas con todos aquellos involucrados:
  - = Instancias de Gobierno: MOP, MAG, SRN, VIVIENDA, CONCULTURA.
  - = Gobiernos Municipales, COMURES e ISDEM.
  - = Instancias de la sociedad civil: Constructores, CASALCO, Colegio de Arquitectos, FUNDASAL, FUSAI, FUNDE, ISAM.
- d. Realizar análisis y escuchar sugerencias técnico-jurídicas, completar todos los aspectos de la legislación.
- e. Compilar, armonizar y completar toda la legislación relacionada con el tema. Crear el Código de Planificación y Ordenamiento Territorial de forma que se definan todas las leyes que queden vigentes después de la aprobación del ante-proyecto.
- f. Elaboración del texto definitivo e introducción de la Iniciativa de ley en la Asamblea Legislativa. Valorar si vale la pena que la iniciativa sea promovida de una vez por diputados, alcaldes e instituciones de la sociedad civil. En la elaboración de un proyecto de ley Ordenamiento Territorial es a la acción legislativa a quien corresponde la iniciación del proceso regulador y definir:

La organización institucional y sus competencias

Alcance y contenido de cada instrumento

Después se debe asumir la actividad permanente de planificación para regular el desarrollo físico

Definir el marco conceptual de la legislación

Definir objetivos y criterios

3.2. **Crear conciencia nacional** y en la opinión pública de lo que es el "Ordenamiento Territorial" y su importancia para el país:

a. Realización de tres eventos públicos en 1996 sobre el tema. De preferencia invitando expertos de otros países como México, España, Alemania, Colombia.

b. Desarrollo de una campaña de divulgación que utilice todos los medios de comunicación social.

c. Una reunión o seminario específicamente con los directores de los Medios de comunicación.

d. Publicar los aspectos centrales de la Ley en una versión popular (con dibujos).

3.3. **Capacitación** por parte del ISDEM a instituciones, Alcaldes y diputados sobre esta legislación (contenidos, alcances, etc.).

Se puede desarrollar un seminario con cada Consejo Departamental de Alcaldes.

3.4. **Hacer un Manual para Alcaldes y Concejos Municipales.**

3.5. **Desarrollar experiencias piloto** de ordenamiento territorial y planificación urbana en municipios de diferente tamaño y con características distintas, que nos permitan extraer lecciones y avanzar en este campo.

## PLENARIA:

Por acuerdo unánime de los participantes se suspendieron las reuniones en grupos pequeños y se realizó una sola plenaria.

La discusión estuvo orientada en base a 3 ejes:

1. Cuál debe ser el objetivo de la Ley de Ordenamiento Territorial.
2. La participación desde la generación de la ley hasta la elaboración de los planes.
3. Cómo impulsar una política de ordenamiento territorial para 1996. Cómo organizar la creación de la ley de cara a la población civil, asamblea legislativa, etc.

### 1. Objetivo de la Ley de Ordenamiento Territorial

\* Según la definición del anteproyecto de ley en su Artículo 1, el término "medio ambiente" se toma sólo como recursos naturales, pero debe incorporar la cultura y el patrimonio cultural para que sea integral.

\* El suelo y el espacio son recursos limitados. Si hablamos del ordenamiento del uso del suelo, estamos entrando a la discusión de recursos medioambientales. La temática y la ley del Ordenamiento Territorial no puede circunscribirse exclusivamente al uso racional o menos irracional de un recurso como el suelo, sino que es inseparable del medio ambiente.

\* Hay que poner paro al uso irracional e indiscriminado del recurso suelo. Es necesario elaborar la ley que regule el uso de los recursos teniendo como objetivo la sostenibilidad entendida como el uso más adecuado de nuestros recursos para satisfacer las necesidades actuales, sin comprometer las posibilidades de satisfacer las necesidades de las futuras generaciones.

\* El ordenamiento territorial no se debe ver únicamente como ordenamiento del suelo. Hay que tomar en cuenta: cultura, pobreza, etc., para ver integralmente el objetivo a definir. Debe haber sostenibilidad en el uso de los recursos.

Es necesario ordenar la distribución de los recursos; debemos evitar ver el objetivo de una manera muy simple.

\* La parte cultural hay que incorporarla desde los CONSIDERANDOS:

Considerando I) "Que de conformidad al postulado del 'ORDEN ECONOMICO' establecido en la Constitución de la República, el Estado debe promover el desarrollo económico y social, mediante el incremento de la producción y la racional utilización de los recursos, garantizando la libertad económica y la iniciativa privada en lo que no se oponga al interés social; proteger el derecho a la propiedad privada en función social, principio éste que se aplica en la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, culturales y el medio ambiente; para todo lo cual el Estado, dentro de este mismo orden, debe adoptar políticas de población adecuadas a fin de asegurar a los habitantes de la República, una existencia digna del ser humano;"

Considerando III) "Que consecuentemente, el deterioro ambiental de los asentamientos humanos se ha generado e incrementado, por los graves desequilibrios estructurales, lo cual requiere la adopción inmediata de políticas que orienten y coordinen la inversión pública y municipal, e incentiven la inversión privada dentro de un ordenamiento territorial que conduzca al uso adecuado de los suelos, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales renovables y no renovables para recuperar nuestros sistemas ecológicos, medio ambiente y el patrimonio cultural;"

\* Debemos buscar una ley marco que obligue a hacer una relectura de la legislación y ver qué se puede y qué no se puede hacer. El ante-proyecto debe hacer referencia a la ley especial del Patrimonio Cultural.

El recurso principal de la ley es el suelo; el propósito es que el suelo sea una pieza clave para el desarrollo sustentable

Otros aspectos que deben ser parte del enfoque de la ley son:

- . medio ambiente, enfoque ecológico
- . cultura, recuperarla a nivel de conciencia, fomento de la cultura
- . Reordenamiento, autonomía municipal, etc., la ley debe proporcionar un marco que regule quién toma la decisión y el uso que debe darse al suelo.
- . Coordinación de las instituciones
- . Participación de la ciudadanía en la decisión del uso de los recursos.

\* Actualmente, los alcaldes no tienen ninguna posibilidad en la práctica para influir sobre la regulación de la vivienda, la construcción, el medio ambiente, etc. Y no podrán tenerla mientras no cuenten con recursos y poder (descentralización). Es muy clara la

vinculación del ordenamiento territorial y la necesidad de fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales.

Si queremos descentralización real, también tenemos que proveernos las instituciones de una ley sólida que llene las demandas del país que no podemos parar pero que podemos regular. No se puede parar la natalidad, el crecimiento de la vivienda, etc., pero se puede regular su uso y su espacio. El Estado debe de contribuir no sólo a sembrar árboles, sino a educar.

Los argumentos y asideros legales que tiene un alcalde para impedir la tala de árboles, construcciones en lugares inadecuados, etc., son muy escasos; se necesita con urgencia una ley que regule todo esto.

Lo lógico sería legislar que propiedades como algunos parques, pasen a manos del Estado, por ejemplo El Imposible, Montecristo, etc., e invertir en tierra para reforestar. Pero actualmente están dando fondos para reforestar, pero no se construye una ley para regular. Las lotificaciones y las parcelaciones se deben regular, antes de que las consecuencias sean irreparables.

\* En el país existe un desorden "establecido". El objetivo de la ley no debe ser sólo el uso de suelo porque hay muchas cosas desordenadas; la ley nos debe llevar a ordenar el ambiente cultural-natural-social.

La ley debe tener una visión holística, debe ser como un paraguas que abarque todos los problemas sociales del país y que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población. Debe haber decisión política.

\* En la Asamblea Legislativa se ha iniciado recientemente la discusión sobre un proyecto de Ley de protección ambiental. No se trata de hacer otra ley con un contenido similar. Correríamos el riesgo, no sólo de repetir lo que en ella se dice, sino de entrar en contradicción.

El ante-proyecto debe referirse a la legislación medio-ambiental pero no regularlo dentro de sí mismo.

\* La ley por sí sola no va a resolver el problema del ordenamiento territorial y menos con la visión integral y compleja que aquí se ha expresado. El salvador por cantidad de leyes no tiene problema. El problema está en que muchas leyes se contradicen, otras no se cumplen, no se ejecutan porque no existen los mecanismos para hacerlas operativas o porque falta voluntad política de cumplirlas y/o hacerlas cumplir.

\* Por tanto, el objetivo de la Ley de Ordenamiento Territorial, por ser integral, debe

poner la ley en relación con otras leyes existentes. Hay que depurar el cuerpo legal y poner reglamentos e instituciones que las apliquen.

\* Además de las 80 leyes de urbanismo que existen han aparecido otras que apuntan a normar los inmuebles; se va a organizar el catastro (tiene 10 años de retraso), se va a normar el impuesto catastral; ésto puede ayudar a los gobiernos locales, pero es necesario revisarlo y armonizarlo.

\* El anteproyecto no deja resuelto el problema del control; quién va a ejecutar los planes? La ley debe contemplar esos aspectos y normarlos.

\* La ley debe ser marco, debe promover el ordenamiento territorial pero para que funcione debe haber participación ciudadana e institucional. Debe ser una ley funcional.

\* La ley se debe promover: debe haber voluntad política por parte del gobierno; debe velar por el cumplimiento de la ley; debe contemplar todos los aspectos necesarios. La legislación debe integrar las legislaciones específicas a ésta y depurarlas.

\* Cada día nos desordenamos más; cada institución quiere su ley, quiere ser la que decida sobre algo, como dijo el anterior Viceministro de Vivienda, "lo que necesitamos es cambiar la mentalidad". Se tiene que hacer una revolución en el país, así como hubo una revolución armada que nos ha traído la paz, así deberíamos tener una revolución en todo lo que atañe al Ordenamiento Territorial.

Otra interrogante a la que nos conduce la reflexión sobre el ordenamiento territorial es: será necesario que El Salvador se divida en tantos municipios? Las divisiones departamentales como están establecidas sirven todavía? No será que necesitamos modernizar y volver más productivo el país? No será que necesitamos otro tipo de unidades geográficas, unidades político-administrativas en el país?. O buscar de la forma más democrática posible de que los municipios sigan tal como están, pero con otra estructura? Tal vez lo mejor es que tengan una centralización sectorial de acuerdo a unidades de producción, a regiones de producción y lograr una mejor utilización de los recursos sin estar peleando un municipio con otro municipio.

Necesitamos hacer un cambio, fortalecer las unidades más pequeñas de población sin que se vuelvan un Estado dentro de otro Estado. Se trata de que seamos más productivos y más organizados.

\* Hay necesidad de regular el uso del suelo: recreación, esparcimiento, vivienda, etc.; se debe explicitar todos los usos posibles del suelo.



\* Turismo (ISTU) tiene recursos naturales, sin embargo, las construcciones están disminuyendo los mantos acuíferos. La ley debe contemplar una zona de amortiguamiento ambiental alrededor de los centros turísticos.

\* La Asamblea Legislativa tiene preocupación y está interesada en la descentralización. El problema es la falta de voluntad del gobierno central en impulsar la descentralización; el gobierno está actuando en función de una mayor centralización. Qué voluntad tiene el gobierno de aprobar una ley de Ordenamiento Territorial cuando puede afectar los intereses de los grandes capitales? Se puede hacer ordenamiento territorial sin antes o al mismo tiempo, hacer un proceso de descentralización?

## 2. Participación en la elaboración de la ley:

\* Los Acuerdos de Paz han abierto el espacio para una nueva democracia. Con ello, se abre el espacio para hacer democracia local. No hay en el país democracia local todavía.

\* La ley debe tener un componente educativo en el sentido de darla a conocer a la población. El componente educativo debe provocar la participación activa y consiente de la población. La educación debe ser antes-durante-después de su elaboración y aprobación, y en su ejecución.

\* El problema de la participación de los ciudadanos en los cabildos abiertos es que está generando frustración en la gente porque exponen necesidades y no se resuelven. Se debe cambiar la concepción de participación: participación efectiva de la gente en la planificación. Darle más fuerza al cabildo como medio de participación.

\* El problema del cabildo es que la mayoría de veces se ha impuesto como una "condición" del donante para otorgar recursos al Municipio. Por tanto es un acto formal, un requisito obligatorio para otorgar financiamiento.

\* El cabildo es obligación (actualmente). Los alcaldes en la mayoría de casos, carecen de recursos, los municipios no cuenta con infraestructura y servicios suficientes. Por esa razón, el alcalde no puede satisfacer las necesidades de la población, y en ese sentido, el cabildo se vuelve en contra del alcalde y la población termina frustrada.

Si en lugar de cabildo hubiera consulta popular real, la participación generaría un proceso educativo y concientizador en torno a las necesidades y las posibilidades de darle solución. La educación es básica para la participación.

\* En Nejapa por ejemplo, se está implementando una participación ciudadana de nuevo

tipo, que combina diversas modalidades y mecanismos: gestión de proyectos, sugerencias en cabildos, elaboración de políticas, reivindicaciones. trabajan en un consejo de Desarrollo Municipal con: comunidades, oficinas de gobierno, alcaldía y ONG'S.

\* Algunos municipios tienen mecanismos pero no tienen instrumentos. La oferta técnica de ISDEM sólo es administrativa pero no dan educación, y el alcalde solo no puede.

\* Existe una discriminación de los municipios de la oposición. Hay discriminación en el tratamiento de municipios grandes y pequeños.

\* Vamos a ordenar a cambio de qué? de dejar sin empleo a mujeres jefas de hogar (vendedoras). Por qué no se tocan los predios de "ciertas personas"?

\* La participación debe ser contemplada en la Ley, pero "con precisión" porque en el actual anteproyecto se encuentra difusa. Se debe contemplar la información a la población sobre las obras a realizar.

\* Hay un problema de cultura; los ciudadanos debemos compenetrarnos de los objetivos del gobierno. El gobierno está para hacer lo que el país y la SOCIEDAD necesitan y dado que nosotros pagamos con nuestros impuestos los salarios de los empleados públicos y el funcionamiento del gobierno, debemos tener una actitud vigilante y activa. Eso es un derecho y una responsabilidad.

\* Los planes a nivel nacional deben darse a conocer públicamente para dar oportunidad a la población de dar opinión antes de ser aprobados. No se puede modificar un plan sin dar a conocer esas modificaciones antes de ser aprobadas. Los planes deben enriquecerse con las propuestas. Hay que tener publicidad e información pública y transparencia.

Con los planes regionales o municipales eso es más difícil, porque no hay órganos especiales para elaborarlos, ejecutarlos o juzgarlos. El municipio debería contar con los 3 órganos a semejanza del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial. Esto hay que estudiarlo despacio.

De todas formas, cada municipio debe, igualmente, dar a conocer públicamente sus planes.

\* El ante-proyecto de ley debe contemplar los tres tipos de participación que se han tratado aquí:

1. Participación pasiva: a través de trámites obligatorios de información y publicidad de los planes con períodos para observaciones por parte de la

ciudadanía.

2. Participación activa: a través de organizaciones de vecinos o sociales, se participa en comités de elaboración de los planes y en la ejecución y evaluación del desarrollo de la planificación.
3. La mediación, que debe realizarse a través de una persona o equipo que ayude a conciliar los intereses de los diferentes sectores que se ven afectados por la planificación.

La mediación se realiza a través de mecanismos de participación y jornadas en donde se van conciliando y llegando a acuerdos en cuanto a los diferentes usos del suelo a nivel municipal o local.

Estos tres niveles de participación se deben articular de distinta manera según el nivel de planificación. A medida que se va alejando de la población se van reduciendo los mecanismos de participación. A nivel nacional es más fácil articular la participación pasiva.

**3. Es posible iniciar en el 96 una propuesta o estrategia de Ordenamiento Territorial con participación de gobierno, alcaldes, asamblea legislativa y sociedad civil? Qué papel deberá jugar cada uno?**

\* Hace 4 años muchos participamos en una actividad como ésta en ISDEM. Se logró hacer un anteproyecto de ley. En MIPLAN hace poco se reinició la revisión de la ley pero se ha suspendido. El MOP lo ha retomado y va a hacer una propuesta. Lo importante es que la ley incluya: objetivos, instituciones rectoras y el papel del gobierno local.

Sería bueno hablar con el MOP y tomar ese anteproyecto como base para la elaboración de la Ley.

\* Es urgente elaborar la ley porque cuando tengamos elaborados planes municipales, como nuestro caso en Juayúa, debemos contar con un marco y respaldo legal.

\* Hay desorden en la elaboración del anteproyecto de ley. No se sabe quién lleva la directriz de su elaboración. Debemos tratar de normalizar quién va a liderar el esfuerzo, nombrar un ente rector a nivel nacional, darle seguimiento y coordinación. Sería buena formar un equipo de trabajo permanente.

## PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES FINALES:

1. Dar continuidad a este esfuerzo y aprovechar el espacio e intercambio que se ha abierto.
2. Ver la posibilidad de ampliación de los participantes: Comité de Desastres Naturales, Fiscalía General, División del Medio Ambiente de la PNC, MOP.
3. Incorporar y conocer más a fondo esfuerzos concretos de ordenamiento territorial que se están realizando a nivel local, como los casos de Juayúa, Nejapa, etc.
4. Recoger los contenidos que hemos propuesto en los dos seminarios organizados por la FUNDE, sistematizarlos y convertirlos en una propuesta para que se incorporen en el anteproyecto. No es necesario hacer una nueva elaboración completa.
5. Destacar algunos puntos centrales:

La ley debe partir de un diagnóstico profundo y preciso de la realidad (desorden territorial).

Definir como objetivo de la ley de ordenamiento territorial la regulación del uso del suelo, pero con una concepción integral que está vinculada al medio ambiente, cultura, etc.

Establecer qué institución a nivel de gobierno será la rectora de todo el esfuerzo de ordenamiento territorial

Explicitar y garantizar los mecanismos de participación ciudadana

6. Generar conciencia pública sobre la necesidad de esta regulación sacando el próximo año el tema a debate y reflexión públicos. Como parte de este proceso contribuir a que conozcan el esfuerzo los concejos municipales, diputados, asesores legislativos y de cada fracción, etc.
7. Enviar la memoria de este Seminario a los ministros involucrados más directamente con la problemática del ordenamiento territorial.
8. Hacer la presentación de la propuesta de ley utilizando Multimedia como un mecanismo educativo. Además, la ley puede presentarse en radio, T.V. y en campos pagados en la prensa escrita.