

Cuaderno de análisis  
y propuestas

# Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT)

*Una lectura desde la Sociedad Civil*

funde

Fundación Nacional  
para el Desarrollo

Carlos Ferrufino

Sandra Gutiérrez

Aída Zeledón

Plan Nacional de Ordenamiento  
y Desarrollo Territorial  
(PNODT):  
*Una lectura desde la Sociedad Civil*



San Salvador, El Salvador  
Junio de 2004

Plan Nacional de Ordenamiento  
y Desarrollo Territorial  
(PNODT):

*Una lectura desde la Sociedad Civil*

Editado por:

FUNDE, Fundación Nacional para  
el Desarrollo y CARE El Salvador

Coordinación:

Flora Blandón de Grajeda (coordinadora)  
Oscar López  
Carlos López

Equipo Técnico:

Carlos E. Ferrufino (coordinador)  
Sandra Gutiérrez  
Aída Zeledón

Primera edición:

Marzo de 2005, San Salvador, El Salvador  
Se imprimieron 1200 ejemplares

Diagramado e impresión:

Astaciodiseño (243-4909)

© Derechos Reservados.

FUNDE

Se autoriza la reproducción total o parcial  
siempre y cuando se cite la fuente.

# Indice

Presentación	5
I. Introducción	7
II. Visión de país	11
III. Regionalización y sistema de ciudades	17
IV. Vivienda y asentamientos humanos	25
V. Infraestructura	31
VI. Medio Ambiente	37
VII. Financiamiento	45
VIII. Marco legal e institucional	51
IX. Conclusiones generales	57
X. Hacia la construcción de una propuesta desde la sociedad civil	63
• El Plan como reflejo de una visión de país	65
• La visión del país y la revisión del modelo económico	67
• Política territorial y regionalización	70
• Vivienda y asentamientos humanos	73
• Sistemas infraestructurales	75
• Medio Ambiente	77
• Financiamiento	79
• Marco legal e institucional	83
XI. Referencias	101



# Presentación

**E**l Ordenamiento Territorial no es un tema nuevo en El Salvador. Desde la segunda mitad del siglo XX, el país ha acumulado experiencias en los ámbitos de la planificación del desarrollo y del ordenamiento del territorio. La elaboración de planes urbanísticos en las principales ciudades y el trabajo del desaparecido Ministerio de Planificación forman parte de ese esfuerzo en los años sesenta y setenta.

La Constitución de la República de 1983 subraya la importancia del tema al recoger la necesidad de impulsar planes de desarrollo tanto a nivel nacional como local. Sin embargo, ha sido hasta la última década que la planificación y del ordenamiento territorial recuperan su relevancia en nuestro país. Así, se ha venido planteando la necesidad de una Ley de Ordenamiento Territorial y algunas instituciones del gobierno central como el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) en 1994, y el Ministerio del Medio Ambiente (MARN) posteriormente, han contratado consultorías con el objetivo de promoverla, pero ninguna iniciativa ha logrado su propósito.

Recientemente, la importancia del ordenamiento territorial ha sido reforzada por los estragos causados por los terremotos de enero del 2001 -que pusieron al descubierto las profundas grietas estructurales que soportan la economía, el tejido social, las instituciones, los marcos jurídicos y el medio ambiente en El Salvador-, por la mayor conciencia sobre los desequilibrios territoriales que enfrenta el país tal como lo muestra el Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2001, y por el creciente protagonismo de los gobiernos locales en la vida nacional.

En el 2001 el Gobierno Central a través del VMVDU contrató al consorcio español EPYPSA – IBERINSA, para que elaborara el Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNODT), y un marco legal que le dé soporte. Este hecho parecería apuntar a darle nuevo impulso al proceso de instalar en El Salvador un sistema de ordenamiento del territorio, dado que la propuesta de la empresa española reviste notables originalidades por su escala y potenciales implicaciones en términos técnicos, legales e institucionales. La magnitud de los recursos invertidos, el tamaño del equipo consultor y la complejidad de los temas abordados confirman la importancia del esfuerzo.

En esa perspectiva y desde una óptica de desarrollo nacional y local, la FUNDE ha venido desde 1994, abordando la temática de los desequilibrios territoriales y dentro de ella, la necesidad de ordenar el territorio como una forma de reducir tales desequilibrios. Así, en 1995, promovió un proceso de reflexión y debate sobre el tema que tenía como principal propósito promover y facilitar la construcción de una propuesta sobre ordenamiento territorial en El Salvador y que tuvo un punto culminante en octubre de ese año en 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.

Después de los terremotos del 2001, la FUNDE decidió redoblar el esfuerzo en el tema, apoyando y facilitando la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el municipio de Tecoluca, departamento de San Vicente, proceso apoyado por la Iniciativa Monseñor Romero, el Fondo Catalán y el Fondo Mallorquí. Durante el 2002 se abrieron espacios de discusión y reflexión sobre la temática con actores locales, regionales y nacionales, con el apoyo de Diakonía Suecia.

A partir de allí, a lo largo de los años 2003 y 2004, la FUNDE impulsa la iniciativa "Ordenamiento territorial en El Salvador: Generando procesos de incidencia", apoyada por CARE El Salvador y orientada a contribuir al desarrollo de procesos de incidencia en la temática del ordenamiento territorial, buscando la articulación entre actores y procesos locales-regionales, con actores y procesos nacionales.

En tal iniciativa, el PNODT y el anteproyecto de Ley que lo acompaña han sido objeto del análisis y la discusión con distintos actores y en diversos espacios locales y nacionales.

Se realizaron seminarios con los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA) de La Unión, La Libertad, Sonsonate, Chalatenango, Cuscatlán y San Salvador. En estos talleres también participaron organizaciones que se encuentran realizando trabajo en dichos departamentos (Universidades, ONG's, Casas de la Cultura, Agencias de Cooperación). Asimismo, se llevaron a cabo talleres específicos con la Red de Planificadores del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), con el Colegio de Arquitectos de El Salvador, (CADES), la Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos (ASIA) y la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), y diversas reuniones de trabajo con instituciones que mostraron interés e involucramiento en el tema, siendo ellas: CARE, la Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral (ASDI), el Departamento de Organización del Espacio de la UCA, la Oficina Técnica de La Montaña, la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés (AMUVASAN), el Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) y la Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI).

Uno de los resultados de este proceso es el documento que aquí se presenta. En él, se hace un análisis del PNODT y del Anteproyecto de Ley y se aproxima una propuesta que ha sido construida a partir del mencionado proceso participativo.

Queremos expresar nuestros agradecimientos a todas las instancias y organizaciones mencionadas que han tomado parte en este trabajo y lo han hecho posible, junto al equipo de FUNDE y CARE, logrando generar una propuesta preliminar articulada y participativa de cara a responder a los vacíos y debilidades que a nuestro juicio, presentan el PNODT y su Anteproyecto de Ley.

*Alberto Enríquez Villacorta*

Director Desarrollo Regional/Local





# I. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal del presente estudio es aprovechar la iniciativa del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para contribuir a posicionar la planificación y el ordenamiento del territorio como uno de los temas claves de la agenda nacional.

Más específicamente se propone:

- Contribuir a la construcción de un consenso social básico a partir del estudio, difusión y discusión del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNOTD) incluyendo su base conceptual, estrategias e instrumentos, para posteriormente elaborar recomendaciones generales, técnicas y legales.
- Conocer y evaluar el proceso y propuestas del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, tanto en su dimensión técnica como legal, relacionándolo con otras propuestas y con el marco jurídico existente en el país.
- Identificar debilidades en el planteamiento del PNOTD y en el anteproyecto de ley y sugerir lineamientos generales que aseguren el abordaje integral de algunos temas territoriales clave.
- Elaborar el material básico necesario para iniciar un proceso de discusión sobre el tema de ordenamiento territorial en El Salvador con diferentes actores sociales.

Para cumplir con los objetivos planteados para el estudio se proponen tres alcances fundamentales:

1. Revisión, síntesis y valoración del PNOTD y del anteproyecto de ley.
2. Realización de un proceso de talleres de discusión acerca del PNOTD con grupos de actores clave.
3. Formulación de una serie de lineamientos básicos que permitan identificar los elementos positivos del plan y del anteproyecto de ley y mejorar el proceso.

El estudio incluye tres fases:

- **Síntesis y revisión del PNODT:** incluye la revisión crítica del PNODT con base en siete temas clave: 1/ Visión de país; 2/ Regionalización y sistema de ciudades; 3/ Vivienda y Asentamientos Humanos; 4/ Infraestructura; 5/ Medio Ambiente; 6/ Propuesta legal e institucional; 7/ Financiamiento. Para cada uno de estos puntos se presentará una síntesis de los planteamientos del PNODT y comentarios generales incluyendo fortalezas y debilidades, haciendo énfasis en los instrumentos y actores responsables.
- **Formulación de propuestas:** definición de lineamientos generales para retomar el PNODT partiendo de las debilidades identificadas y construyendo las bases de un posicionamiento institucional acerca de la planificación y el ordenamiento del territorio en El Salvador. Estas sugerencias serán tanto técnicas como legales y abarcarán los siete aspectos anteriormente mencionados.
- **Talleres y discusión con actores:** incluye la discusión con actores relacionados con el tema de ordenamiento territorial en El Salvador en dos procesos paralelos: 1/ Talleres con ONGs, actores territoriales y gobierno central; 2/ Entrevistas con expertos. En estos talleres se discutirían los resultados preliminares de la fase síntesis a partir de los siete temas clave identificados.





## II. VISIÓN DE PAÍS

### A. Síntesis

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial define SU visión de país en la primera parte del volumen de propuestas. Esta visión establece los siguientes aspectos:

El desarrollo sostenible en El Salvador debe perseguir dos objetivos complementarios: a/ la superación de la pobreza, incluyendo la mitigación de riesgos ambientales; b/ la integración del país al mundo en un contexto de libre mercado (PNOTD, V1/s2:30)<sup>1</sup>

Para esto hay que tomar en cuenta que el territorio es un recurso escaso y muy valioso en El Salvador, por lo que es necesario planificar su uso. De aquí se plantean seis retos fundamentales: a/ sociales; b/ económicos; c/ de vivienda y sistemas urbanos; d/ ambientales; e/ de infraestructura; f/ institucionales (PNOTD, V1/s2:30).

La superación de estos retos implica una serie de acciones de largo plazo: 1/ fortalecer la economía formal y moderna; 2/ cualificar los tejidos marginales informales; 3/ realizar un importante esfuerzo inversor; 4/ priorizar el tema habitacional – urbano; 5/ aprovechar los recursos del territorio, especialmente las aguas superficiales; 6/ reducir la vulnerabilidad ambiental; 7/ Mejorar las condiciones de movilidad y transporte de personas y mercancías; 8/ desarrollar una política territorial de mediano y largo plazo y 9/ desarrollar un nuevo marco normativo, especialmente en los temas suelo y agua.

Todo lo anterior resulta en una “opción” de país: integrado a Centroamérica y al mundo por medio de TLCs. Se trata de “un país de libertades” (PNOTD, V1/s2:41), que debe hacer un importante esfuerzo inversor en educación e infraestructura, dispuesto a elevar la carga fiscal y a fortalecer las entidades locales. Por ello existe una decidida apuesta por la integración con el exterior. Territorialmente esto se traduce en crear “un país de ciudades”, estructuradas en malla, alternadas con unidades de conservación ambiental.

---

1. Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, volumen 1, sección 2, página 30.

## B. Comentarios

### 4 Fortalezas:

- El PNOT parte de la necesidad de definir una visión amplia de país, que incluye los grandes objetivos del desarrollo nacional. Igualmente hace énfasis en el contexto centroamericano y en la opción de un país integrado a la lógica global.
- Se identifican con claridad los retos económicos y fiscales que El Salvador debe afrontar y la importancia que la inversión en infraestructura tiene en el desarrollo económico y en la política territorial (ver sección VIII de este documento).
- Se establece claramente que la política territorial debe ser una de las políticas estratégicas del país por lo que debe plantearse con un horizonte de mediano y largo plazo para lo cual se requiere de la decidida intervención del Estado y del acuerdo social.

### 4 Debilidades:

- Existe un marcado sesgo a favor de los temas económicos y de infraestructura con respecto a los temas sociales, tanto en términos del desarrollo de los grandes retos del país (V1, s2:30) como en el abordaje de las grandes acciones propositivas del plan (V1, s2:41).
- Al abordar los retos sociales no se profundiza en las causas estructurales de la pobreza, ni se es explícito en la necesidad que el esfuerzo inversor también incorpore elementos de desarrollo social (salud, educación y vivienda). Tampoco aborda un tema clave vinculado al crecimiento económico y a la pobreza, como es el tema de la desigualdad social.
- No existe un análisis de la interrelación entre modelo económico y modelo territorial. No se discuten las implicaciones que el sistema económico basado en las “libertades” y la apertura tiene en términos de ocupación del territorio y profundización de los desequilibrios territoriales.

- Se enfatiza una visión “negativa” del sector informal, tanto en términos del peso de la economía informal en el país (especialmente la generación de empleos), así como de los efectos nocivos de la urbanización “informal”. Sin embargo no se hace referencia a situaciones estructurales de “marginalidad”, ni a la incapacidad estructural del modelo económico para absorber a la mayor parte de la población en términos de trabajo o de proporcionar vivienda digna. Vale la pena contrastar esta visión contra la premisa fundamental del Plan de Nación (1998) que establece la “marginalidad” de una parte importante de la población como el problema fundamental del país.
- Finalmente aunque el PNOTD habla claramente de la necesidad de establecer consensos sociales básicos y visiones compartidas, el plan parte de premisas que aún no han sido consensuadas a nivel nacional, especialmente en términos de modelo económico, apertura al exterior, inversión y descentralización.







### III. Regionalización y sistema de ciudades

#### A. Síntesis

El PNOTD plantea como uno de sus tres objetivos el definir una propuesta de regionalización para el país que permita la efectiva “territorialización” del quehacer del Estado. Por ello el esquema de regionalización cobra gran importancia en el volumen de propuestas finales.

El Plan divide el país en tres grandes regiones: a/ Centro Occidente; b/ Oriente; c/ Norte. Estas grandes regiones reúnen una serie de propuestas estratégicas: una visión de liderazgo de nivel centroamericano para la región Centro Occidente, una estrategia de despegue para la región Oriente; y un estrategia de integración para la región Norte.

Sin embargo, se considera que para fines de planificación el ámbito de trabajo deben ser las catorce sub regiones operativas: siete en la región Centro Occidente: Sonsonate, Santa Ana, Valle de San Andrés, Bálamo, San Salvador, Cojutepeque-San Vicente y Zacatecoluca-Aeropuerto; cuatro en la región Oriente: Usulután, San Miguel, La Unión y Norte de Oriente; y tres en la región Norte: Metapán-Citalá, Valle del Lempa y Cabañas. Estas sub regiones se dividen a su vez en 31 microregiones. La unidad básica a partir de la cual se conforman las microregiones y sub regiones son los actuales municipios. El plan no propone alteraciones en la actual configuración de los municipios.

Existen tres criterios para realizar los agrupamientos de municipios: 1/ criterios de homogeneidad física y ambiental, 2/ criterios funcionales de relación económica y 3/ criterios de asociatividad previa entre municipalidades (V3/s1:4). Aunque el peso del criterio físico ambiental termina siendo el determinante.

Para cada una de las catorce sub regiones se plantea un paquete de propuestas estratégicas encaminadas hacia el desarrollo territorial. El Plan es bastante detallado y sistemático a la hora de identificar y perfilar estas propuestas que incluyen intervenciones urbanas, proyectos de saneamiento, sub programas de recuperación ambiental y algunas orientaciones productivas.

A priori, la intención de la regionalización no es sustituir la actual división administrativa, si no establecer los ámbitos más adecuados para implementar las diferentes políticas territoriales. Así, el subprograma de planificación territorial obliga a la paulatina creación

de oficinas de planificación, desconcentradas del Vice Ministerio de Vivienda, en cada microregión. Además, la Ley establece organismos de gestión territorial a escala nacional y sub regional, los Consejos Regionales del Territorio (ver sección VIII de este documento), configurándose así una estructura intermedia de articulación entre lo nacional y lo local.

Complementariamente, el Plan hace una apuesta decidida por la estructuración de un sistema de ciudades en “malla”. Para ello se identifican 42 ciudades clasificadas en seis niveles jerárquicos: capital (1); cabeceras regionales (4); centros locales de nivel 1 (10); centros locales de nivel 2 (12) y centros locales de nivel 3 (15) . El Plan prevé que las ciudades intermedias absorban la mayor parte del futuro crecimiento demográfico del país para hacer de El Salvador “un país de ciudades”(V2/s1:13). Así se identifican las ciudades más dinámicas en dos zonas. Primero, aquellas localizadas alrededor del AMSS: Lourdes, Quezaltepeque, Opico, Ciudad Arce, Aguilares y Zacatecoluca; en segundo lugar las ciudades de la región oriental: San Miguel, La Unión, Jiquilisco, Santa Rosa de Lima. De igual forma, se esperan crecimientos muy reducidos en el AMSS, Santa Ana, Ahuachapán y San Vicente. De esta manera se hace una apuesta clara a la descentralización y la búsqueda de un sistema urbano más equilibrado, aunque sin ahondar en la relación entre el actual modelo territorial y el modelo económico existente.

## B. Comentarios

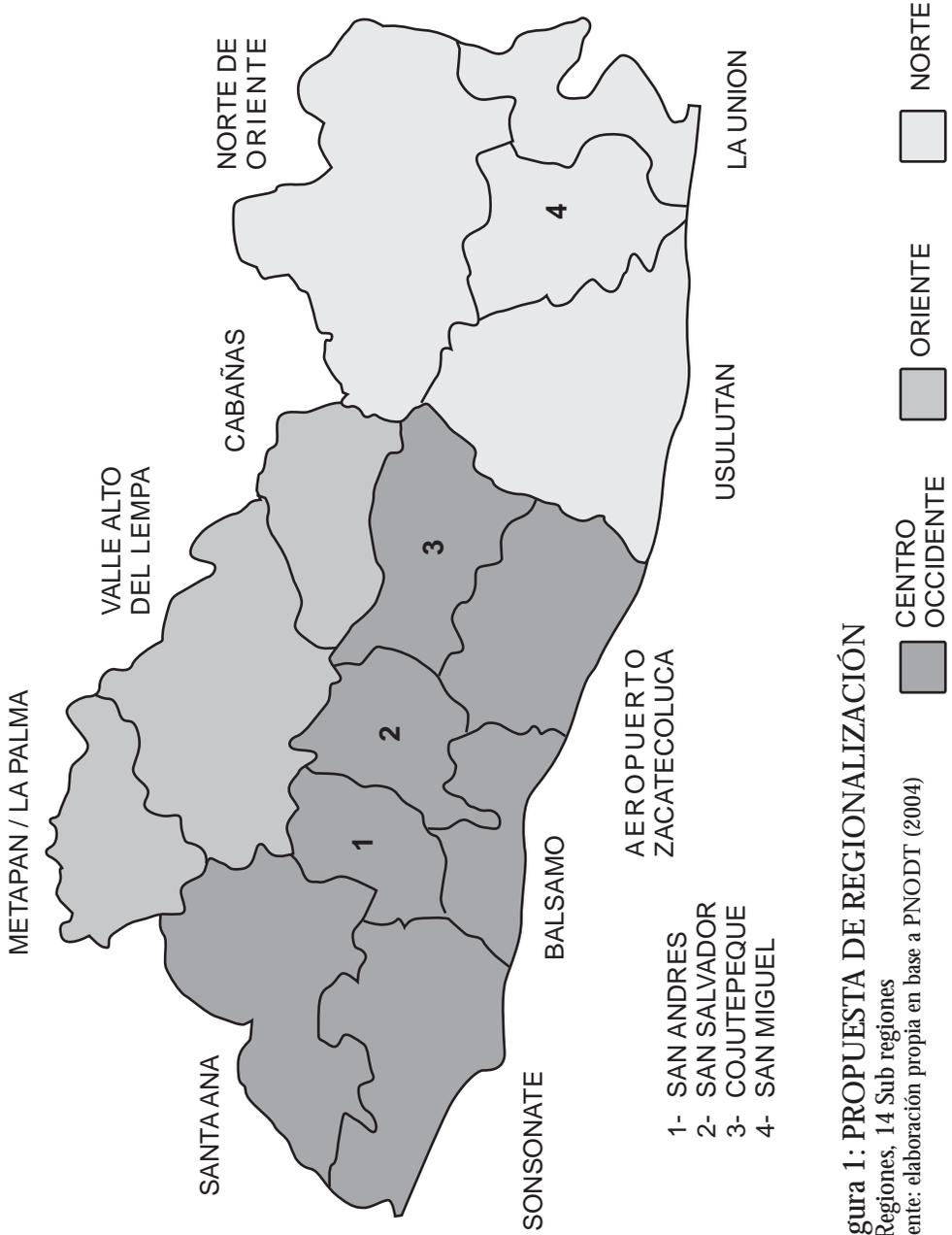
### 4 Fortalezas:

- La propuesta ofrece una nueva visión, en general coherente, para la gestión del territorio a nivel nacional. En ese sentido, es una apuesta clara para territorializar el quehacer público. Se establece con claridad la necesidad de estructuras intermedias que articulen al gobierno central y a los municipios.
- Existe una clara intención de atacar los desequilibrios territoriales, especialmente la del peso excesivo del AMSS. Para ello se potencian las ciudades secundarias, claramente identificadas y se proponen algunas acciones puntuales para cualificarlas.
- Planteada con flexibilidad, la propuesta puede convertirse en un elemento valioso para iniciar una discusión nacional acerca de la descentralización, las estructuras intermedias de gobierno, la asociatividad local e inclusive sobre los esquemas de crecimiento y desarrollo nacional.

## 4 Debilidades

- Existe un claro sesgo a favor del criterio de homogeneidad ambiental y física para definir las sub regiones y micro regiones. Este sesgo deja de lado consideraciones funcionales e históricas críticas, tales como: las experiencias asociativas locales, la identificación de la población con una determinada división política administrativa y los procesos históricos comunes. Prácticamente en ningún caso se ha concedido gran valor a los esfuerzos asociativos locales. Finalmente, algunas asociaciones regionales parecen igualmente artificiales como la actual división administrativa (e.g. las sub regiones Metapán – La Palma; Bálsamo) ya que agrupan municipios que ni histórica ni funcionalmente han tenido gran vinculación (no comparten vías de acceso, ni grandes equipamientos sociales, ni dependen de las mismas centralidades regionales) aunque sus territorios sean ambientalmente semejantes. Igualmente en el caso del Area Metropolitana de San Salvador, donde el PNODT integra municipios todavía muy rurales del departamento de Cuscatlán, aunque excluye municipios en un acelerado proceso de urbanización dependiente del AMSS, como Quezaltepeque, Colón, Zaragoza o Nuevo Cuscatlán.
- Metodológicamente no ha habido una adecuada interacción con los gobiernos locales para conocer de primera mano la visión de asociatividad regional que se tiene desde el nivel local. Los talleres realizados como parte de este trabajo así lo han demostrado.
- Aunque explícitamente se propone que las micro y sub regiones tienen como objetivo contribuir a “territorializar” el quehacer del Estado, en términos de planificación su valor se limita a servir de marco para la creación de las oficinas desconcentradas del VMV, sin establecerse una relación clara entre la dimensión técnica y política de la gestión territorial.
- No se plantea con claridad la relación jerárquica /institucional entre los cinco actores esenciales de la propuesta del PNODT: a/ la “institución rectora” del ramo por parte del gobierno central; b/ las oficinas “técnicas” regionales; c/ la administración de las “unidades de conservación ambiental”; d/ las municipalidades y e/ los concejos regionales del territorio; por lo cual el modelo de gestión territorial propuesto queda incompleto. Además tampoco se hace mención de los recursos financieros que ayudarían a establecer estas nuevas estructuras.

- Aunque el objetivo de plantear un sistema de ciudades descentralizado es válido, no se desarrollan cuales son las acciones necesarias para poder estructurar el sistema, ni quienes son los responsables de llevarlas a cabo. No se establece claramente, cómo pueden las ciudades intermedias convertirse en receptoras del crecimiento demográfico o cómo se volverán competitivas en términos económicos. De hecho no se explica la relación que existe entre la distribución geográfica de la actividad económica en el país y el modelo económico vigente, el cual en sí mismo es responsable de la concentración de actividades que se pretende atacar. Tampoco hay una mención detallada de los proyectos de equipamiento social (salud, educación, recreación) que pueden contribuir a cualificar las ciudades.
- La propuesta crea nuevas estructuras burocráticas cuyo financiamiento parece incierto, especialmente cuando existen sub regiones y microregiones que, incluso dentro de la misma lógica del PNODT no son sujetas a grandes presiones de crecimiento poblacional y urbanización. Entre éstas se puede mencionar: las sub regiones Norte de Oriente, Cabañas y más puntualmente microregiones como San Vicente Norte, Santiago de María / Berlín o Valle de la Esperanza.



**Figura 1: PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN**

3 Regiones, 14 Sub regiones

Fuente: elaboración propia en base a PNOTD (2004)

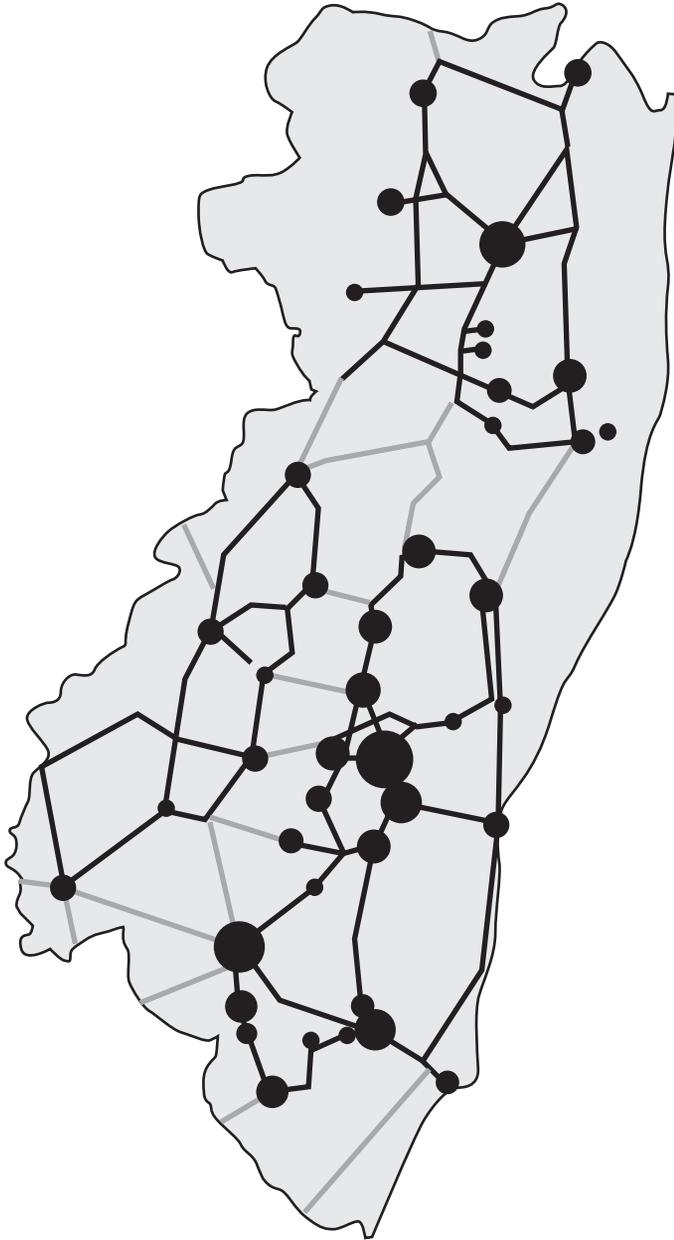


Figura 2: PROPUESTA DE SISTEMA DE CIUDADES  
Fuente: PNOT (2004)





## IV. VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

### A. Síntesis

El PNOTD plantea con claridad que el tema de vivienda y asentamientos humanos es clave para la ocupación sostenible del territorio en El Salvador. De hecho lo ubica como uno de los seis retos fundamentales del país (V1/s2:30).

El plan parte de reconocer la gravedad de la situación actual con prácticamente la mitad de la demanda habitacional insatisfecha y con la progresiva insostenibilidad económica, social y ambiental de los sistemas urbanos. Destaca como elemento protagónico de dicho escenario, el proceso informal de lotificación por sus altos costos sociales (V1/s2:46).

Se parte de que tal situación no puede ser resuelta por el “mercado”, lo cual hace imprescindible la acción decidida del Estado. De hecho, la vivienda es elemento esencial de la política territorial. Los objetivos de dicha intervención deben ser: satisfacer la demanda habitacional y crear estructuras urbanas sostenibles. Por lo que se propone un cuerpo de medidas basadas en: mayores subsidios para la vivienda social y la intervención del Estado en el mercado del suelo con el fin de generar recursos para desarrollar sosteniblemente los asentamientos humanos.

Para ello se plantean dos herramientas: la implementación de impuestos a los bienes inmuebles (predial) y la captación de plusvalías al valor de la tierra ligadas a la acción del Estado en infraestructura. Todo ello con el afán de generar los recursos económicos necesarios para garantizar la calidad de los asentamientos humanos. Adicionalmente se propone que la participación del Estado esté orientada a la reducción de riesgos por medio de la regulación de los usos del suelo en áreas peligrosas y a la preservación de zonas naturales de valor (V1/s2:47).

Finalmente, se establece la necesidad de abordar los temas de la progresividad de los asentamientos y de las viviendas, de su ordenamiento urbanístico y de la necesidad de avanzar en materia de la seguridad jurídica de la tenencia.

En términos más puntuales la propuesta incluye cuatro sub programas: de planificación y oficinas micro regionales; de vivienda y asentamientos sostenibles; de desarrollo y renovación urbana y de centros históricos (V9/s2:21). De los cuales el programa de centros históricos es el más desarrollado y específico.

## B. Comentarios

### 4 Fortalezas:

- El PNOT es claro en afirmar el carácter prioritario y multidimensional que el tema habitacional / urbano tiene para el país. Se plantean claramente las implicaciones de una situación progresivamente degradada en términos sociales, económicos y ambientales.
- El Plan es claro en afirmar la necesidad de la intervención del Estado en el tema (V1, s2:55), al mismo tiempo que reconoce las limitantes del libre mercado en materia habitacional.
- El Plan trae a cuenta tres instrumentos fundamentales cuyo desarrollo debe ser profundizado en El Salvador para incidir en el tema habitacional: subsidios, impuestos a los bienes inmuebles y captación de plusvalías. Este es un marco novedoso en el país, a través del cual se introduce la política fiscal, como instrumento fundamental para planificar y regular los usos y ocupación del suelo.

### 4 Debilidades:

- Aunque en general el diagnóstico y las premisas de la propuesta son novedosos y acertados, no existe un desarrollo substancial del tema habitacional dentro del PNOT acorde con la importancia estratégica asignada. Es notoria la desproporción con respecto a los temas de infraestructura vial y protección de centros históricos.
- Los nuevos instrumentos, subsidios, predial y plusvalías no son desarrollados en el plan, por lo que terminan no formando parte de un cuerpo integral de instrumentos de gestión territorial.
- A diferencia de otros temas, particularmente el de inversión en infraestructura vial, el plan no propone rangos de tiempo para que las medidas propuestas den resultados. No se ha programado la implementación de los nuevos subsidios ni de los nuevos impuestos, por lo que el logro de resultados en el tiempo es incierta.
- El programa de vivienda es poco explícito; no se detallan los tipos de intervención necesarios para “dar respuestas a los problemas habitacionales del país”, los criterios territoriales para implementarlo, ni los actores responsables de tales acciones.

- Se propone que el programa de vivienda dependa de recursos foráneos (créditos BID, Cooperación Internacional), sin mencionar la necesidad de un esfuerzo presupuestario sistemático de parte del Estado, lo cual no representa ningún cambio con respecto a la situación actual y resulta incongruente con el carácter estratégico que el PNODT asigna al tema habitacional.
- No se explican los criterios para definir los macroproyectos urbanos: Puerto de La Unión, Centro Direccional AMSS y eje Zacatecoluca - Aeropuerto. Además, se deja de lado el tema del equipamiento social (educación, salud) como elemento clave para desarrollar la centralidad de las ciudades y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.







## V. Infraestructura

### A. Síntesis

El PNOTD hace un diagnóstico y una serie de propuestas relativamente detalladas de diversos sistemas infraestructurales. Dentro de éstos destacan dos: infraestructura de transportes e infraestructura hidráulica.

En términos de transporte y vialidad el Plan parte de la acelerada demanda de movilidad de personas y mercancías. El Plan valoriza el sistema vial como elemento fundamental de su propuesta de “país-malla” (V2/s2:82). Identificando debilidades y amenazas al sistema entre las que destacan: la vulnerabilidad ambiental del recorrido de la carretera Panamericana; el congestionamiento en su recorrido dentro del AMSS; el aislamiento de importantes zonas del país, especialmente el norte; lo limitado de la red pavimentada y los problemas de fluidez en ciertas ciudades (Usulután, La Libertad) (V2/s2:58-65).

Así se propone la estructuración de un sistema radial y reticular, con carreteras especiales entre el AMSS, Santa Ana, Sonsonate, San Vicente y Zacatecoluca, la nueva Longitudinal del Norte y una serie de by-pass alrededor de las ciudades más importantes. Además se aborda el tema del transporte público, al proponer sistemas multimodales (combinación de tren, bus, automóvil) aprovechando las carreteras especiales y nuevos modos de gestión. Todo esto a fin de garantizar la efectiva movilización de personas, especialmente en la región centro – occidente. Cabe destacar que el plan deja de lado el proyecto del Anillo Periférico en el AMSS, proponiendo otras intervenciones metropolitanas.

Finalmente, el Plan propone esquemas novedosos de co participación del Estado y la empresa privada para financiar obras viales, especialmente las carreteras especiales. Esto conlleva a su vez a esquemas de concesión de vías. También se proponen nuevos arreglos interinstitucionales que permitan una mejor coordinación entre gobierno central y gobiernos locales en el tema del transporte público, especialmente en el AMSS (V2/s2:99).

En términos de infraestructura hidráulica, el PNOTD hace énfasis en tres temas: a/ un mayor aprovechamiento de los recursos hídricos superficiales; b/ tratamiento de aguas vertidas y c/ creación de nuevos mecanismos de gestión del recurso agua (V2/s2:158).

El Plan le apuesta a la posibilidad de aprovechar las aguas superficiales (ríos, precipitaciones) a través de diversas obras de infraestructura, que permitan reducir la dependencia de los acuíferos subterráneos para el consumo humano, particularmente en aquellas zonas donde estos no existen (zona norte, Bálsamo, norte de oriente). En términos de saneamiento la apuesta es hacia el monitoreo, el inventariado de alcantarillas y la construcción de plantas de tratamiento, sobre todo en sitios con valor ambiental. Finalmente, el Plan enfatiza la necesidad de un nuevo andamiaje institucional que permita gerenciar los recursos hídricos, ya sea de acuíferos (control de la explotación, medición de calidad) o de cuencas (forestación, control de vertidos, obras de infraestructura). Por ello el PNOT le apuesta a la aprobación de la Ley de Aguas. Además el plan aborda otros sistemas infraestructurales: puertos y aeropuertos, desechos sólidos, generación de energía y telecomunicaciones.

## B. Comentarios

### 4 Fortalezas

- El Plan presenta un esfuerzo sistemático y coherente para abordar con rigor el tema de infraestructura, presentando un plan detallado de obras de infraestructura vial que el país requiere para superar las debilidades actuales y futuras de la red, incluyendo costos y posibles actores involucrados. Se considera la infraestructura vial como una inversión pública clave, con objetivos que pueden ser territoriales y de compensación de desequilibrios regionales. Tal es el caso de la Longitudinal del Norte y del tejido complementario en el oriente del país.
- Se valoriza paralelamente el tema de vialidad y servicio de transporte, subrayando la importancia de buscar nuevas formas de transporte público masivo. Los esquemas institucionales propuestos hacen énfasis en los organismos multiactores y en la coordinación entre entidades del Estado, especialmente en el tema de transporte público.
- El aprovechamiento de las aguas superficiales es novedoso y ofrece alternativas al manejo tradicional del tema agua, el cual se subraya como esencial para el país.
- Se señala acertadamente que un nuevo marco regulatorio e institucional para la gestión del recurso agua es esencial para el desarrollo de una nueva política territorial.

## 4 Debilidades

- El tema de infraestructura vial ocupa una parte predominante del plan. Esto es un riesgo ya que si se sobre valoriza el tema se corre el riesgo que el PNODT se convierta en un plan maestro de vías a nivel nacional, sin tomar en cuenta la integralidad de los instrumentos territoriales.
- Los nuevos esquemas de financiación de las obras viales, en términos de co-inversión pública privada y la concesión a privados, no han sido discutidos a nivel nacional lo que debilita la viabilidad política de la propuesta.
- En general, en el tema agua no se mencionan los actores encargados de poner en práctica las propuestas del PNODT ni el origen de los fondos necesarios para poner en marcha las propuestas.
- No se aborda el tema de las tecnologías alternativas de saneamiento, especialmente para las áreas rurales del país, desarrollándose una apuesta exclusiva por los sistemas convencionales de alcantarillado y tratamiento.
- No se desarrollan los nuevos instrumentos de gestión ambiental como el pago por servicios ambientales y las compensaciones por contaminación, por lo que no forman parte del cuerpo integral de instrumentos de gestión territorial del plan.

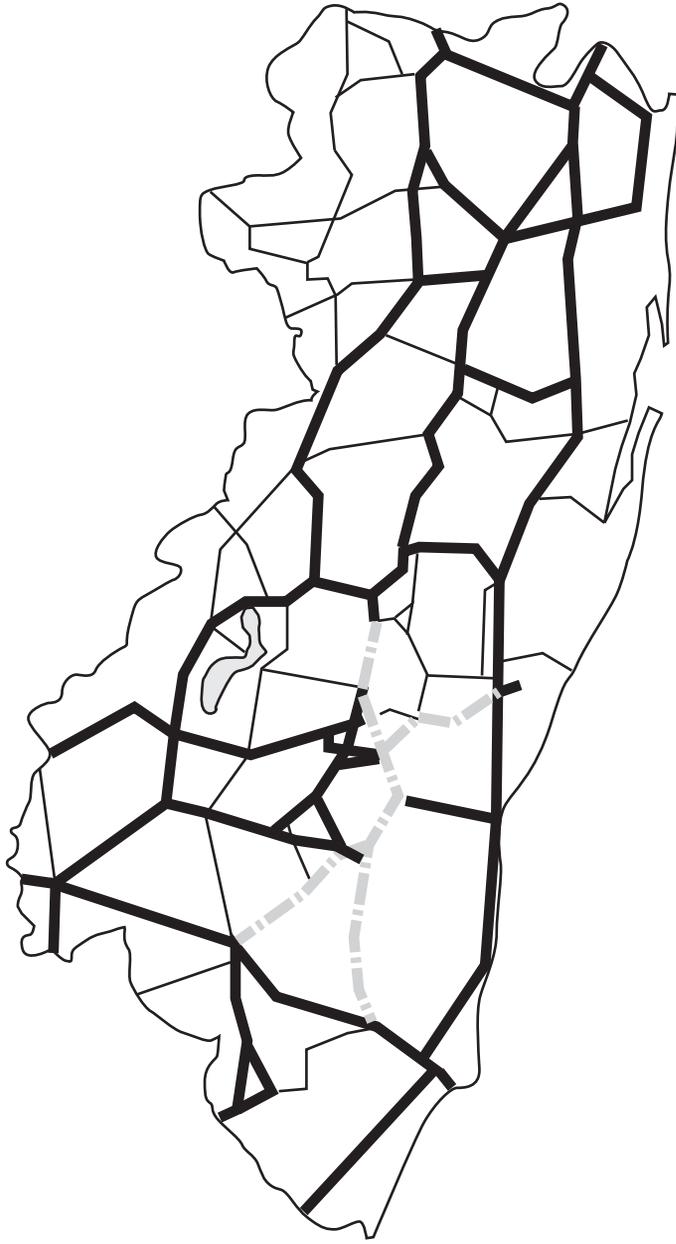


Figura 3: RED VIAL propuesta al 2015  
Fuente: PNOT 2004





## VI. Medio Ambiente

### A. Síntesis

El tema ambiental tiene una gran importancia dentro del PNOT, siendo una de las constantes a lo largo del estudio. El tema es principalmente abordado en dos grandes partes: a/ el plan especial de protección del medio físico y natural y b/ propuestas para un uso sostenible de los recursos naturales.

Se abordan cuatro grandes temas: actividades productivas, turismo, conservación de la naturaleza y mitigación de riesgos. Para todos se toma como base la Política Nacional del Medio Ambiente y de la incorporación de lo ambiental como un elemento transversal a la visión sectorial. En esta lectura crítica del plan se estudian tres temas específicos: gestión de áreas especiales, gestión del recurso hídrico y gestión de riesgos.

- Gestión de áreas especiales

Este es el tema ambiental que más atención acapara dentro del PNOT. A partir del diagnóstico se identifican las 340 Unidades Ambientales de Integración (UAI) (PE, V1:29)<sup>2</sup>, base para la división ambiental del país. Estas se definen como “los sectores o porciones del territorio salvadoreño que presentan características similares desde el punto de vista de su estructura física, de los elementos bióticos y recursos naturales, y de los procesos y riesgos naturales que operan en el espacio.” Las UAI se valorizan y clasifican según sus potencialidades para proporcionar bienes y servicios ambientales y por su calidad para la conservación de la naturaleza, identificándose a partir de ahí las áreas de mayor valor (PE, V2:171-173).

El Sistema propuesto para la Protección y Gestión de las Áreas Naturales Protegidas incluye tres elementos básicos:

1/ Áreas Naturales Protegidas : constituyen los núcleos básicos del sistema.

2/ Unidades de Conservación: son las agrupaciones de áreas naturales protegidas y los territorios que les sirven de nexo. Son los elementos clave del nuevo modelo propuesto.

---

2. Plan Especial, volumen 1, página 29.

3/ Corredores Ambientales : constituyen el nexo entre dos o más unidades de conservación. Los corredores actúan como áreas periféricas de los espacios naturales, como “amortiguadores” y como vínculos entre los diferentes espacios naturales protegidos y de interés (PE, V2:140). Se identifican quince Unidades de Conservación en todo el país: Trifinio; Alotepeque-Montañona; Alto Lempa- Suchitoto; Volcán Chingo; Apaneca-Lamatepec; El Imposible-Barra de Santiago; Los Cobanos; Costa del Bálsamo; El Playón; San Vicente Norte; Jaltepeque – Bajo Lempa; Bahía de Jiquilisco; Tecapa-San Miguel; Nahuaterique; Golfo de Fonseca.

Poner en marcha este sistema implica la modificación / adaptación del marco legal existente. Esto incluye: 1/ la aprobación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas; 2/ la constitución de las Unidades de Conservación como núcleos funcionales básicos; 3/ la elaboración e implementación de Planes Especiales de Protección de Espacios Naturales (PEPEN) para cada Unidad de Conservación; y 4/ la configuración del Corredor Biológico Meso Americano.

Lo anterior resulta en la clasificación del territorio nacional en tres grandes categorías de ordenación: 1/ Zonas de Interés Ecológico (IE), incluyendo zonas de Protección Especial (PE), que en su conjunto abarcan 20% del territorio nacional; 2/ Zonas de Interés Productivo (IP), incluyendo 17% del territorio; 3/ Otras Zonas incluyendo las Zonas de Interés Paisajístico y Ambiental (PA) que comprenden el 63% del país. Además se proponen lineamientos para elaborar planes especiales y una nueva normativa (PE, V3:7).

El PNODT es claro en afirmar que la puesta en marcha del Sistema de Áreas Naturales Protegidas no necesita de grandes inversiones y su viabilidad se reduce a un problema de gestión. Por un lado, el Plan se concentra en el establecimiento de ‘limitaciones y regulaciones de uso’ que tienen mayor incidencia en la gestión que en la inversión ; el segundo factor determinante es que se mantiene la posibilidad de ‘mantener el uso privado de los predios’ que se incluyan en cualquiera de las zonas a proteger, partiendo del principio de “función social” de la propiedad privada. Finalmente, se establece que el monto de la inversión requerido por la propuesta es del orden de los \$28 millones (PE, V4:459).

- Gestión del recurso hídrico

El tema agua aparece abordado a lo largo del PNOTD desde dos perspectivas complementarias: 1/la visión ambiental del recurso natural y 2/ las obras de infraestructura física para el aprovechamiento del recurso.

El agua aparece como uno de los puntos neurálgicos del Plan Especial Ambiental partiendo de la necesidad de: a/ garantizar la preservación de los recursos hídricos; b/ controlar la calidad del recurso. El Programa de Actuación a través del Programa de Conservación y Regeneración de Ecosistemas Acuáticos (PNOTD, V9/s2:32-39), se concentra en el primer punto. El objetivo principal es la recuperación de los ecosistemas acuáticos de los lagos y lagunas del país, así como los ríos principales y sus afluentes (Lempa, Goascorán, Grande de San Miguel), además de las zonas costeras pertenecientes a las Unidades de Conservación. Parte importante además es el aprovechamiento recreativo y turístico de estos recursos hídricos.

Además el tema de infraestructura (ver sección V de este documento) hace énfasis en tres temas: 1/ infraestructura para el aprovechamiento de recursos hídricos incluyendo el abastecimiento de aguas; 2/ infraestructura para el saneamiento y 3/ modelos de gestión del recurso. Hay que destacar que el Plan llega a propuestas muy específicas donde destacan los temas de irrigación, infraestructura de captación de aguas lluvias, monitoreo de cuencas y mantos acuíferos y sistemas de tratamiento. Además se proponen nuevos mecanismos de gestión para el manejo de cuencas y mantos acuíferos y la aprobación de un nuevo instrumento legal, la Ley de Aguas<sup>3</sup>.

- Gestión de riesgos

En cuanto al tema riesgos el plan identifica los factores abióticos, bióticos y antrópicos que lo condicionan. De los tres el que más preocupación parece causar es el factor antrópico, especialmente lo concerniente al ‘desordenado desarrollo de construcciones dispersas a lo largo de carreteras y caminos’, considerado como una ‘creciente presión humana en todo el territorio’. La principal propuesta para detener este proceso es la efectiva estructuración del sistema de 42 ciudades que deberían absorber el crecimiento poblacional en formaciones más compactas y aparentemente menos vulnerables.

---

3. El anteproyecto de ley de Aguas se encuentra en la Asamblea Legislativa desde 2001.

Más puntualmente se proponen tres acciones concretas: 1/ Formulación del Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos; 2/ Revisión y adecuación de la normativa sísmica y de construcción; 3/ Creación de una legislación de riesgos asociada al Plan Nacional. Además se establece la necesidad de obras y acciones de mitigación de riesgos en tres zonas del país particularmente vulnerables: el río Paz, el Bajo Lempa y el río Grande de San Miguel (PNOT, V2/s2:70).

El Programa de Actuación sin embargo no contempla medidas específicas para mitigar los riesgos producto de las acciones antrópicas. Además, aunque se hace alusión a riesgos ligados a procesos de desertificación, cambio climático y formaciones geomorfológicas, el Programa de Actuación no incluye acciones concretas de mitigación para cada uno de estos riesgos, limitándose a plantear la necesidad de contar con un Plan Nacional de Mitigación de Riesgos, bajo responsabilidad del MARN.

## A. Comentarios

### 4 Fortalezas

- La información presentada en el Diagnóstico y en el Plan Especial, constituye una base de datos bastante completa y sistemática con relación al medio ambiente.
- La propuesta parte de dos premisas fundamentales: el carácter transversal del tema ambiental que cruza los enfoques sectoriales y el valor de la función social de la propiedad privada.
- La visión de estructurar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que pretende integrar las diversas Áreas Naturales a través de los Corredores Ambientales, es novedosa ya que presenta una visión territorialmente integradora de las áreas especiales del país, además de ser coherente con la visión de “país – malla”. Esto además parece apropiado de cara a la integración de El Salvador en el Corredor Biológico Centroamericano.
- El plan es claro en valorar la gestión y el ordenamiento territorial como elementos clave para la efectiva implantación de las propuestas de protección ambiental.
- Aunque no está completamente desarrollada existe un enfoque multi actores dentro de los esquemas de gestión de áreas y recursos.

## 4 Debilidades

- A pesar del énfasis que se hace en que para el buen funcionamiento del Sistema deben involucrarse diversos actores sociales, es notoria la visión centralista ya que las principales responsabilidades y atribuciones recaen en el Gobierno Central a través del MARN.
- No se hace referencia a la posibilidad de estructurar el sistema complementariamente a partir del nivel central y de los gobiernos locales, ni a los posibles esfuerzos locales para estructurar áreas de reserva y protección.
- Como se dijo en la sección anterior, los nuevos instrumentos de gestión ambiental como el pago por servicios ambientales y las compensaciones por contaminación no se desarrollan en el PNOTD, por lo que no forman parte del cuerpo integral de instrumentos de gestión territorial del plan.
- No existe una clara explicación de la articulación entre las propuestas de gestión del sistema de áreas protegidas, especialmente las Unidades de Conservación y las sub regiones y micro regiones propuestas en términos de planificación territorial.
- A pesar de ser uno de los cinco programas clave de actuación dentro de la propuesta del PNOTD, el tema de gestión de riesgos está relativamente poco desarrollado dentro del Plan. Apenas se dan algunos lineamientos muy generales para un futuro Plan Nacional de Riesgos y su ley.
- No se aborda el tema de la relación entre el modelo territorial propuesto y la gestión del riesgo, especialmente entre la concentración de población en determinadas áreas expuestas a amenazas sísmicas y de inundación.
- No se da mayor importancia a la intervención local en el tema de la gestión de riesgos.







## VII. FINANCIAMIENTO

### A. Síntesis

El PNOTD no aborda como un tema puntual dentro de sus propuestas lo relativo al financiamiento para la implementación del plan. De hecho, es en cada uno de los apartados que se proponen ciertos mecanismos para obtener recursos de cara a la concreción de dichas propuestas.

El plan es claro en establecer que uno de los retos claves para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible del país es la realización de un importante esfuerzo inversor de parte de la administración pública y de la iniciativa privada. Así, el marco estratégico del plan indica que es imprescindible fortalecer la inversión de capitales públicos y privados desde una perspectiva territorial.

Desde ese marco de referencia el plan propone tres estrategias (PNOTD, V1/s2:41-42): 1/ La realización de un importante esfuerzo fiscal, incrementando la recaudación hasta el 14% del PIB, basado en mayor recaudación de renta, IVA y desarrollo de nuevos instrumentos fiscales: impuesto a los bienes inmuebles y a las plusvalías, además de la eficientización de la administración pública. 2/ Desarrollar mecanismos para la concesión y participación de la iniciativa privada en el financiamiento de infraestructura clave, particularmente carreteras estratégicas (V2/s2:91). 3/ Mantener los niveles de endeudamiento externo.

Así, en términos económicos, se prevé una transición de una economía basada en el consumo hacia una basada en la inversión. El Plan presenta cuentas macroeconómicas bastante desarrolladas para indicar un escenario de referencia que justamente permita hacer estas transformaciones (V1/s3:78).

A un nivel menos desarrollado el plan menciona la necesidad que la nueva estructura fiscal del país tome en cuenta a los gobiernos locales en términos de acceso a recursos y fuentes de ingreso (V1/s2:75). De hecho al esbozar los retos habitacionales y urbanos, se plantea que el impuesto a los bienes inmuebles (predial) sea administrado por las instancias locales, aunque sin ahondar en los instrumentos y mecanismos para llevar a cabo dicho propósito (V1/s2:54).

Finalmente, el plan concede gran valor al plan de inversiones territoriales estratégicas incorporado en el PNOT, tales como la Carretera Longitudinal del Norte, la construcción de Parques de Actividad Económica en diversas ciudades, la apertura de nuevos puntos fronterizos con Honduras, las nuevas obras hidroeléctricas sobre el Río Lempa o los grandes proyectos urbanos en el AMSS o La Unión. Este plan de inversiones prioriza las actuaciones estratégicas a nivel nacional y sub regional y debería convertirse por lo tanto en el marco guía de la acción del Estado, aunque sin aclarar si se trata del gobierno central o el local ni ahondar en la efectiva participación y consulta ciudadana.

## B. Comentarios

### 4 Fortalezas

- El PNOT subraya la necesidad de desarrollar el esfuerzo inversor público y privado y en la necesaria transición de la economía de consumo a la de inversión. Este esfuerzo inversor es un elemento esencial de la política territorial del país y básico para contar con un esquema novedoso de crecimiento sostenible.
- El plan señala correctamente la necesidad de contar con mayores recursos fiscales lo que conlleva a la necesidad de alcanzar acuerdos de nación alrededor del tema del financiamiento del Estado (a nivel central y local) para programar la progresiva elevación de la carga fiscal.
- El plan identifica, aunque no desarrolla, posibles nuevas fuentes de recursos para la inversión. Destacan en ese sentido: los impuestos predial y de plusvalías y el co financiamiento público privado para el desarrollo de infraestructura estratégica.
- Es destacable que el plan prevea la necesidad de incorporar el financiamiento de los gobiernos locales, aunque no desarrolla instrumentos o criterios.

### 4 Debilidades

- La propuesta del plan para el aumento de la carga fiscal hace énfasis en el IVA, por sobre la renta, como principal fuente de incremento de los ingresos fiscales. Para el 2015 no se prevé cambio en la composición del origen de los ingresos del Estado, el monto recaudado por el IVA seguiría siendo el doble de lo recaudado por renta. Este sería uno de los elementos claves a discutir dentro de la visión de país.

- No se indica que el aumento de la carga fiscal al 14% puede de todas formas ser insuficiente de cara a las grandes necesidades de financiamiento del país.
- Es necesario desarrollar los instrumentos legales para implementar los nuevos impuestos propuestos (predial, plusvalías). Estos impuestos son clave como parte de una visión territorial, justamente por su impacto en el mercado del suelo y deberían pasar a ser parte integral de las propuestas del PNOT.
- El plan no desarrolla el tema de la distribución de recursos ni de atribuciones, entre los niveles de la administración (central, local y probablemente regional), lo cual es esencial para la descentralización del país. Así debería relacionar ciertos recursos (e.g. predial) con determinado tipo de funciones públicas. Tampoco se definen mecanismos claros de estímulo y/o compensación que permitan desplegar la inversión privada hacia los territorios más marginados.
- El plan no considera el tema de las remesas como uno de los grandes fenómenos macro económicos de El Salvador. Parece necesario introducir dicho tema a las grandes propuestas financieras, incorporando mecanismos para el uso productivo de una parte de los recursos que vienen del exterior.







## VIII. Marco Legal e Institucional

### A. Síntesis

Uno de los objetivos primordiales del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, con el fin de contar con el marco normativo apropiado para ordenar y viabilizar los esfuerzos de planeamiento territorial a nivel nacional, micro regional y local.

Es importante aclarar que el anteproyecto que ha sido revisado para realizar este estudio, era en septiembre de 2003 el "Borrador del Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, propuesta final"<sup>4</sup>. Se han hecho esfuerzos institucionales, por parte de FUNDE y CARE, con el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano para saber si existe una propuesta más reciente y definitiva, sin embargo los esfuerzos han sido infructuosos.

A través del Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial se pretende armonizar la intervención de las distintas Administraciones y agentes en planes y proyectos de incidencia territorial, así como regular la competencia urbanística y el régimen de la propiedad del suelo a fines del ordenamiento y desarrollo territorial.

El Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial se divide en nueve títulos: Disposiciones Generales; Organización Institucional; Desarrollo de los Instrumentos de Planificación; Instrumentos de Programación; Instrumentos de Análisis; Instrumentos Municipales de Ordenamiento y Desarrollo; Ejecución y Control; Régimen de la Propiedad y Régimen Sancionatorio. El anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial expresa los principios de actuación de la Administración Pública, definiendo conceptos básicos, así como establece la relación de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial.

Se imponen nuevas Instituciones fundamentales como son el Consejo Nacional del Territorio y los Consejos Regionales, creándose una pirámide perfecta de relaciones. Además se definen los nuevos entes regionales creados en el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, como son las micro regiones.

---

4. En los anexos de este estudio véase el documento del anteproyecto de ley en el cual se trabajó.

De igual manera, se crea toda una jerarquía de instrumentos de planificación territorial, como son el Plan Nacional, los Planes Regionales, los Planes Especiales, aportando en cada caso el marco regulatorio apropiado para coordinar la acción de la Administración Pública Nacional. Se regulan los Programas de Desarrollo Territorial, estableciendo la vinculación entre la actuación a nivel nacional y las determinaciones de planeamiento local. Se recoge del Código Municipal la idea de los instrumentos municipales de ordenamiento y desarrollo territorial, como son Planes Locales, Planes Parciales, Planes de Desarrollo de Áreas Rurales y Esquemas Municipales.

Se regula la ejecución y control de los instrumentos de planificación, así como el régimen de aprobaciones y autorizaciones de carácter administrativos.

Hay un título que establece el régimen de la propiedad del suelo, en donde se establecen las competencias y funciones en relación a los usos del suelo; los derechos y obligaciones de los propietarios; y los procedimientos para obtener suelos para equipamientos. También se determina el contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

La ley también incluye un régimen sancionatorio y los entes competentes para sancionar por el incumplimiento del Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Otro elemento que recoge este Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es que se regulan instrumentos de análisis y evaluación, en particular el Sistema Nacional de Información Territorial y la Evaluación de Impacto Territorial. Estos instrumentos permitirán tomar decisiones fundamentadas técnicamente en materia de ordenamiento y desarrollo territorial

## **B. Comentarios**

### **4 Fortalezas**

- La Constitución establece como atribución del Gobierno Central crear las políticas de actuación a nivel nacional a las cuales debe ceñirse toda actuación relacionada con esa política. Con la creación y aprobación del Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, se crea una política nacional vinculada con las actuaciones sobre el territorio, que se supone supera desordenes e incoherencias existentes.

- Al crearse la Política Nacional sobre el Territorio, se fijan los grandes lineamientos a partir de los cuales se concretarán las acciones y los instrumentos de actuación pública que han de incidir sobre el territorio.
- Que exista una Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial nueva y moderna, en sí misma es un avance en la comprensión de la necesidad de ubicar el interés general sobre el interés particular. Se da preponderancia al Derecho que se tiene a un ordenamiento y desarrollo territorial por sobre el Derecho “casi absoluto” a la propiedad privada, establecida en el Código Civil.
- Se crea la planificación nacional que ha sido nula; y se ordena la planificación municipal, articulando una con otra de tal manera que se eviten vacíos legales o choques de competencias entre las Administraciones Nacional y Local. La regulación del planeamiento local, desde organismos centrales y regionales asegura la articulación a nivel regional y nacional.
- Se establecen categorías y criterios homogéneos para la zonificación de usos del territorio que permitiría un régimen de derechos y procedimientos definidos a nivel nacional.
- En relación al interés colectivo, se establecen las declaratorias de Utilidad Pública y de Interés Social, para efectos de expropiación

#### 4 Debilidades

- Se vuelve claramente a plasmar la centralización del Gobierno Central sobre los Gobiernos Locales. La cual va más allá de la intervención del Estado en la política territorial que expresa el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- El Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial se ha ido redactando y desarrollando, desde la formulación y creación del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; sin embargo se conoce muy poco de él, además que no ha tenido ningún nivel de consulta a nivel nacional.

- Al final del Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial se establece la derogatoria de algunas leyes, como son la Ley de Urbanismo y Construcción y la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños. Sin embargo haría falta incluir una revisión del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y de la Ley del Medio Ambiente; así como la normativa dispersa sobre régimen del agua, del suelo y de la vivienda, entre otros.
- A pesar de establecer competencias para los entes de la Administración, para que pueda aplicarse la Ley será necesario la creación, casi inmediata, de reglamentos de ejecución de la Ley, en donde se establezcan, por ejemplo, responsables de la ejecución de redes de agua, reparación y mantenimientos de sistemas viales, etc.
- Se regula para el nivel nacional formas de financiamiento para la creación y ejecución de planes, como son la asignación de fondos del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, para las municipalidades esto no queda claramente establecido. Prácticamente son los municipios los que deben crear sus fuentes de financiamiento. Se repite la historia de darle atribuciones a los municipios pero no establecer las formas de financiamiento para su cumplimiento. Quiere decir que no existe la ingeniería financiera para apoyar y desarrollar las acciones que derivan del plan.
- Por mandato del Código Municipal, la asociatividad entre municipios y la creación de organismos regionales de carácter municipal es voluntaria. Sin embargo, para la ejecución real del Anteproyecto de Ley y del PNODT, se requiere de la creación de regiones a través de asociaciones de municipios. De lo contrario la creación de las regiones se volvería inconstitucional. Pero ¿qué pasará si las regiones o micro regiones creadas en el Plan no responden a los intereses de los municipios y no hay voluntad política en asociarse?



# CONCLUSIONES GENERALES

IX



## IX. Conclusiones Generales

A continuación se presentan de forma sintética las principales conclusiones que se desprenden de la lectura crítica del plan a través del análisis de los siete temas medulares estudiados en las anteriores secciones:

- De tipo conceptual:

Existe una aparente contradicción entre la visión de país planteada, basada en el modelo de un país “liberal” con un Estado “facilitador” y la necesidad de contar con un Estado que intervenga y planifique estratégicamente el uso del territorio. De hecho, es dentro de la lógica de aplicación del nuevo modelo que se eliminó el Ministerio de Planificación, se abandonó el mundo rural y se marginaron ciertos territorios.

El Plan se orienta dentro de la visión del país hacia un modelo económico que en sí mismo provoca muchos de los desequilibrios territoriales que el mismo plan pretende corregir. De hecho, el reforzamiento del modelo por medio de los nuevos TLCs y la apertura comercial puede tender a agravar aún más dichos desequilibrios.

El PNOTD parte de una visión lineal y centralista de la planificación que supedita lo local a lo nacional, creando un marco legal y técnico rígido, el cual para funcionar adecuadamente depende de la existencia de un gobierno central fuerte capaz de desarrollar una intensa labor de planificación territorial. Por otra parte niega la posibilidad que los esfuerzos de ordenamiento puedan también iniciarse desde lo local.

- De tipo metodológico:

No ha existido una adecuada discusión y socialización del plan y el anteproyecto de ley entre los actores más relevantes de la planificación territorial. Esto incluye a los gobiernos locales, a la sociedad civil e incluso a otras instituciones del gobierno central aparte del VMV y el MARN. Por ello, el nivel de apropiación del plan y su base social son inciertos, quedando en entredicho su viabilidad y aplicabilidad.

Esto es aún más evidente en el caso del anteproyecto de Ley. Resulta precipitado, además de riesgoso, tanto en términos políticos como de aplicación efectiva de la norma, el aprobar una ley cuando el Plan no ha sido efectivamente discutido y consensuado.

- De tipo técnico:

Existe un vacío de coordinación y liderazgo del PNODT a nivel del gobierno central; no se define cual será la “institución rectora” del ordenamiento territorial en El Salvador. Esto es fundamental para poder organizar la coordinación entre los diferentes actores sectoriales involucrados en el tema territorial.

No se plantea un verdadero modelo de gestión del territorio, ya que la propuesta del plan se limita al control territorial a través de “oficinas técnicas”. A nivel de estructuras intermedias se debe incorporar la dimensión técnica y política, asegurando la participación del gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad civil.

El sistema propuesto es rígido ya que prevé un gobierno central fuerte, capaz de realizar un enorme esfuerzo de planificación (elaboración de planes nacionales, planes especiales, planes sub regionales y planes locales), que hasta la fecha no ha podido realizar. Por otra parte se desconoce las diferentes necesidades de planificación que existen en las regiones que por lo tanto puedan demandar de instrumentos y modelos de gestión diferenciados.

Las propuestas territoriales del PNODT tienen un marcado sesgo hacia la infraestructura económica (carreteras, agua, energía) por sobre la inversión social (vivienda, educación, salud, recreación, servicios básicos) que también puede tener un importante impacto territorial.

El enfoque del PNODT deslinda el plan de otros temas claves del país que tienen importantes implicaciones territoriales, especialmente el proceso de descentralización incluyendo la distribución de recursos y funciones y las fuentes de financiamiento.

- De tipo legal:

La asociación de municipios se vuelve de carácter obligatorio, sin que las micro regiones propuestas respondan necesariamente a los intereses de los municipios. Esto puede reñir con la Constitución que establece claramente la “libre asociación” de municipios como parte de los derechos fundamentales con los que cuenta todo Municipio.

Como parte de la lógica centralista del PNODT los municipios requieren de la autorización de los Consejos Regionales para la ejecución de sus planes de desarrollo lo cual riñe con la autonomía municipal establecida en la Constitución y el Código Municipal que indican la potestad de los municipios de aprobar, decretar y ejecutar sus planes de desarrollo.

Lo anterior combinado a la falta de un verdadero proceso de participación de las municipalidades en el desarrollo del Plan, crea un clima de suspicacia hacia el mismo, lo cual dificultará su implementación.

El PNODT y el anteproyecto de ley dejan de lado la posibilidad de desarrollar esquemas de planificación participativa, ya que se prevé únicamente mecanismos de “información” sin trascender a niveles de consulta y/o colaboración entre administración pública y sociedad civil.





HACIA LA CONSTRUCCIÓN  
DE UNA PROPUESTA  
DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

X



## X. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

En esta sección se presentan los lineamientos básicos para formular una propuesta que enriquezca el esfuerzo PNOTD, a partir de la lectura crítica y las conclusiones presentadas en la sección anterior. Dicha propuesta se estructura en dos partes: primero, se presenta una visión ampliada sobre el Plan y sus implicaciones como instrumento para el desarrollo del país; en la segunda parte se proponen una serie de herramientas, técnicas y legales que lo viabilicen desde una óptica de descentralización y desarrollo sostenible. Estas propuestas constituyen lineamientos generales con el objeto de estimular la discusión entre los actores gubernamentales, locales y centrales, sector privado y sociedad civil con el fin de generar opinión y consenso y plantear así una agenda mínima para abordar el PNOTD y los temas claves ligados.

### El Plan como reflejo de una visión de país

La formulación del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y de la respectiva Ley de Ordenamiento Territorial es una importante oportunidad para El Salvador para abordar algunos de los temas claves de la vida nacional. Sin embargo, hay que partir que el Plan en sí mismo no es un fin pero mas bien un instrumento, uno de los medios para alcanzar una serie de objetivos socialmente compartidos que de hecho conforman la “visión de país”.

El PNOTD se visualiza como un instrumento fundamental para concretizar una política territorial, la cual al igual que las otras políticas estratégicas de Estado, deben estar claramente articuladas a una visión de desarrollo del país. Por lo tanto es fundamental tener clara esa visión de desarrollo.

En ese sentido se propone retomar como base el desafío fundamental planteado por la Comisión Nacional de Desarrollo (2000): “Superar la marginación y exclusión estructural de grandes segmentos de la población para construir una nación integrada, estable y próspera”.

De forma más específica se podría tomar como base la agenda planteada por el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2003), que propone alcanzar un nivel de desarrollo humano alto para el año 2015, y entre cuyos desafíos más relevantes destacan: “a/ asegurar el acceso universal a servicios sociales básicos; b/ impulso de la reforma fiscal; c/ promoción de la equidad; d/ estrategia de crecimiento económico rural; e/ aprovechamiento de las potencialidades económicas territoriales; f/ confianza ciudadana en las instituciones democráticas”.

Por lo tanto es necesario definir como el PNODT puede contribuir a la superación efectiva de dichos desafíos, en términos de:

- Contribuir a superar la marginación y exclusión social, promoviendo la equidad, especialmente a nivel territorial.
- Mejorar la calidad de vida de la población a través de la accesibilidad de los servicios básicos.
- Identificar y aprovechar las potencialidades económicas existentes en el territorio facilitando el crecimiento económico y asegurando una gestión sostenible del medio ambiente.
- Facilitar la participación ciudadana en el abordaje del tema territorial, favoreciendo la institucionalización de los procesos de participación en las grandes decisiones del Estado.

Todo lo anterior resulta en un serie de propuestas, programas y proyectos territoriales, de carácter técnico y legal que hagan del PNODT un efectivo instrumento de desarrollo para el país. Hay que resaltar que estos objetivos no son contradictorios con los seis retos fundamentales planteados por el plan.

## La visión del país y la revisión del modelo económico

En ese sentido es fundamental comprender la relación entre el modelo económico y modelo de ocupación del territorio. Así, el actual modelo basado en las exportación maquilera produce notables desequilibrios dentro del país. Por ejemplo el 83% de los 90,000 empleos generados en dicha industria se concentran en diez municipios<sup>5</sup>, todos localizados en la Región Metropolitana de San Salvador (RMSS) (PNUD, 2003). Basta decir que la maquila de exportación se ha ubicado en solamente 33 de los 262 municipios del país, casi exclusivamente en la Región Centro Occidental del país y más específicamente en los corredores de la Carretera Panamericana, Carretera de Sonsonate / Acajutla y Autopista a Comalapa. Quiere decir que para el 2003 casi el 60% de las exportaciones del país y el 24% de las importaciones totales (BCR, 2004) se originaron en este reducido espacio geográfico, particularmente en la RMSS. De igual forma esta concentración de actividad económica también se refleja en la recaudación fiscal, en la que más del 63% del total de ingresos del Estado provenían del departamento de San Salvador y 30% de La Libertad (La Prensa Gráfica, 2004).

Esto significa que la actual dinámica de apertura económica a la que apuestan los TLC probablemente acentuará este proceso de concentración y de redefinición de la geografía económica de El Salvador, incluyendo un creciente proceso de metropolización y de valorización de las zonas privilegiadas en términos de ubicación y cercanía a infraestructuras clave (vías primarias, puertos, aeropuertos). Esto en sí mismo constituye una de las principales condicionantes de cualquier proceso de planificación y ordenamiento del territorio (ver figura 4).

Además, una visión económica basada exclusivamente en el libre mercado parece contradictoria con una propuesta en la que el Estado interviene para regular y protagonizar el ordenamiento del territorio y sus recursos.

---

5. Ilopango, Colón, La Herradura, Ciudad Arce, San Marcos, San Salvador, Soyapango, Antiguo Cuscatlán y Olocuilta.

Adicionalmente, tal como se evidenció en los talleres de discusión que formaron parte de este trabajo, los actores locales especialmente en las zonas rurales, tienen especial necesidad de contar con orientaciones productivas claras. En este sentido el PNODT, talvez con un sesgo demasiado marcado hacia los temas infraestructurales y medio ambientales no propone lineamientos claros para estructurar nuevos esquemas productivos a nivel de los territorios. Esto es un tema clave que dentro de una visión integral de país es fundamental desarrollar. La actual crisis de la actividad económica en el mundo rural requiere de la búsqueda de nuevos modelos de producción, incluyendo una orientación de productos, esquemas de financiamiento y organización y una clara vinculación con la estrategia económica de desarrollo del país.

De aquí resalta la importancia del Plan como una oportunidad para articular una serie de programas y proyectos específicos encaminados hacia la concreción de una visión estratégica de país. Para ello, se propone lanzar a la discusión los lineamientos y propuestas generales detallados en los siguientes apartados.

# EL SALVADOR: ZONAS FRANCAS E INDUSTRIAS DE EXPORTACION

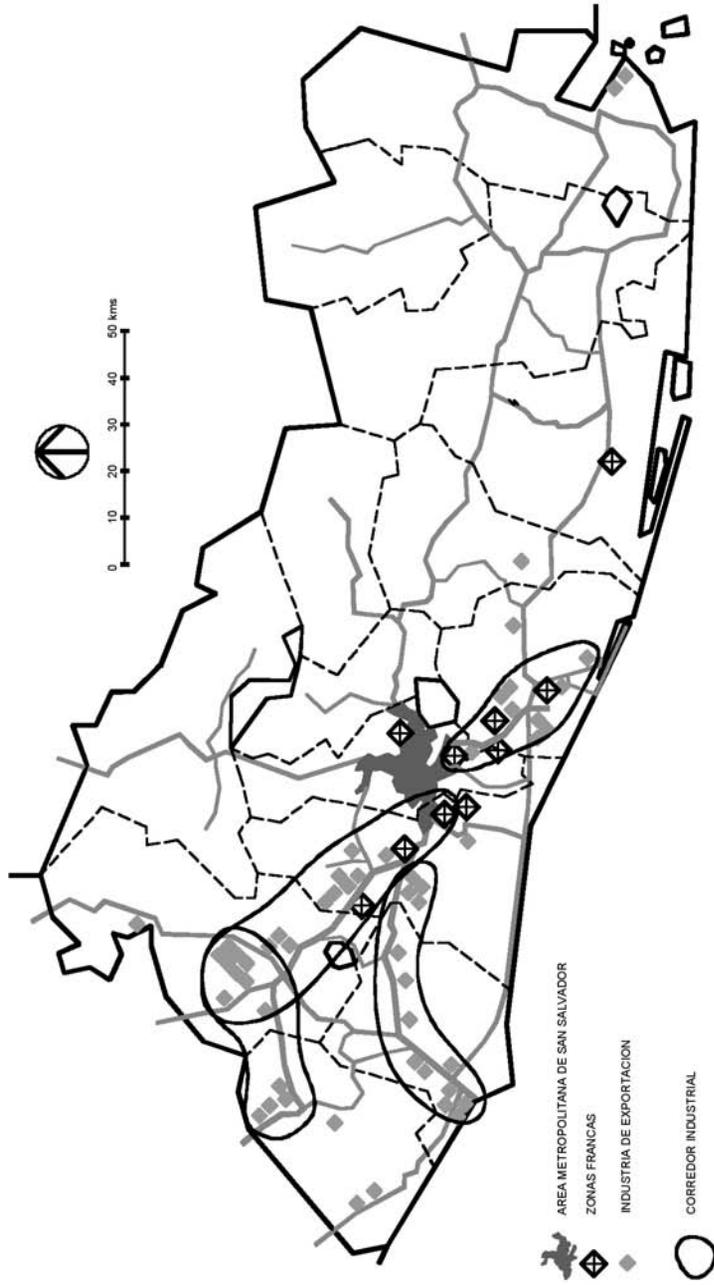


Figura 4  
Fuente: Ferrufino (2000)

## I. Política territorial y regionalización

Tal como lo establece el PNOT, El Salvador tiene la necesidad de contar, por primera vez en su historia, con una política territorial de carácter estratégico y de nivel nacional. Por tratarse de una política de Estado, esta política debería contar idealmente con un amplio respaldo social y político, comprometiéndose a las diferentes administraciones en objetivos y metas comunes. La regionalización es uno de los elementos centrales de la política territorial, para la cual se proponen los siguientes lineamientos:

La política territorial del Estado debe facilitar la integración y complementación entre todas las regiones del país para facilitar la gestión de los desequilibrios territoriales. Esta política territorial debe partir del principio que la presión urbana y las transformaciones territoriales varían mucho a lo largo del país por lo que los instrumentos de gestión y planificación deben ser diferenciados. Por ello se propone una doble orientación:

Desarrollar una estrategia de desarrollo urbano para las regiones más dinámicas del país. Otava & McDonald (2001) en su estudio sobre el ordenamiento territorial a nivel local llaman la atención sobre 23 municipios de gran población, con altas tasas de crecimiento (más del 50% en 10 años) y crecientes niveles de urbanización que necesitan con mayor urgencia de los instrumentos de ordenamiento. Estos municipios se concentran en la región centro occidental del país justamente en las zonas de mayor dinamismo económico descritas anteriormente. Esta estrategia debe incorporar los siguientes elementos:

- a) Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instancias locales y/o regionales a través del desarrollo de nuevos instrumentos técnicos, fiscales y legales, que permitan la implementación efectiva de planes de desarrollo.
- b) Desarrollo de las capacidades financieras locales a través de la creación de nuevas fuentes de recursos fiscales que aprovechen la dinámica urbana existente (impuesto predial, captura de plusvalías, contribuciones especiales).
- c) Gestión integral del medio ambiente a través de la protección de los recursos ambientales de cara al crecimiento urbano y la gestión de zonas de riesgo.
- d) Mejoramiento de la calidad de vida de la población a través del desarrollo de los equipamientos y servicios sociales y colectivos (salud, educación, recreación).

Desarrollar una estrategia de compensación y competitividad para las regiones excluidas. El Estado, a todos los niveles, debe comprometerse en un proceso de gestión realista de los grandes desequilibrios territoriales, favoreciendo a las regiones marginadas de la actividad económica dominante, especialmente en el oriente y norte del país. Esto pasa por mejorar sus condiciones de competitividad económica, valorizar los recursos ambientales y mejorar la calidad de vida de la población. En ese sentido la política territorial debe privilegiar la formulación de instrumentos de desarrollo, proyectos productivos y mecanismos de compensación social, territorialmente focalizados. Esta estrategia debe visualizarse como una garantía de la sostenibilidad del país entero y programarse en un horizonte de corto plazo de acuerdo a los siguientes lineamientos:

- a) Mejorar las condiciones de conectividad a través de algunas inversiones estratégicas. El PNOTD ya identifica algunos de estos proyectos: carretera Longitudinal del Norte, red vial del oriente del país, nuevas fronteras con Honduras, nuevos puentes sobre el Río Lempa.
- b) Promover la competitividad de estas zonas mejorando la calidad de vida de la población a través de la inversión en salud, educación y servicios básicos que permita aumentar los niveles de cobertura de dichos servicios y llevarlos a niveles comparables con los del resto del país. Según las estimaciones del IDH (2003), cerrar las brechas de pobreza en estas zonas requeriría unos 54 millones de dólares, es decir 35% del total requerido a nivel nacional en el 2002.
- c) Fortalecimiento de la capacidad financiera de las entidades regionales y locales a través de: a/ transferencias focalizadas del gobierno central ; b/ generación de nuevos ingresos; c/ pago por servicios ambientales
- d) Valorización de los recursos ambientales a través del desarrollo de proyectos productivos como el ecoturismo y el riego, así como a través del pago por servicios ambientales que permitan transferir recursos de las zonas más dinámicas (consumidoras de servicios ambientales) a las más aisladas (productoras de dichos servicios).
- e) Realizar algunas inversiones públicas estratégicas para estimular el desarrollo económico, especialmente obras de riego y el desarrollo de cadenas productivas que puedan complementarse con inversión privada.

Crear estructuras intermedias entre el gobierno central y los gobiernos locales, que contribuyan a la efectiva articulación y coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública. Se propone que se fomente el desarrollo de una estructura intermedia de nivel microregional. Estas microregiones pueden formarse en dos vías:

- a) Partiendo de las iniciativas locales de asociatividad, especialmente en aquellas zonas donde estas iniciativas estén efectivamente consolidadas.
- b) Partiendo de una visión nacional de regionalización del territorio, para aquellas zonas donde no existan esfuerzos de asociación.

Para ello se debe crear un marco nacional que ordene el proceso de asociatividad entre municipios y evite la dispersión de esfuerzos, pero respetando el principio constitucional de libre asociatividad (ver propuesta legal). Por ello, las municipalidades, como unidad básica del Estado, deben jugar un papel protagónico en el proceso. Hay que subrayar que la necesidad de estas agrupaciones microregionales es más urgente en cuatro escenarios: las zonas de mayor presión urbana donde las transformaciones territoriales sean más acentuadas (los grandes corredores viales del centro occidente del país); las zonas donde se han planteado proyectos estratégicos de carácter nacional (Golfo de Fonseca); zonas donde la gestión del medio ambiente vuelve urgente una acción conjunta (cuenca del río Lempa, río Grande) y complementariamente en aquellos lugares donde existan esfuerzos locales ya consolidados. En todo caso, como se mencionó antes, la propuesta de regionalización del PNOT puede ser la base de una amplia discusión alrededor de este tema.

La formación de estas microregiones debe tener como objetivo central garantizar una efectiva gestión territorial en una doble dimensión, técnica y política. Esto implica que los nuevos organismos regionales adquieran nuevas funciones y puedan echar mano de recursos económicos y humanos y que no se limiten estrictamente al control urbanístico. Los organismos microregionales tendrían tres funciones básicas:

- a) Coordinación entre gobiernos locales y puesta en común de recursos, especialmente de cara a la gestión, planificación y control territorial.
- b) Desarrollar algunas funciones de carácter regional: gestión del recurso agua, gestión de áreas naturales protegidas, manejo de desechos sólidos, gestión del transporte público y planificación territorial.

- c) Coordinación entre municipios y gobierno central de cara a proyectos de infraestructura y equipamiento de carácter nacional que afecten lo local.

La regionalización: un proceso abierto y flexible. La existencia de las estructuras regionales no debe impedir que los municipios puedan participar en otros organismos supra municipales para el abordaje de temas específicos particularmente: agua y saneamiento (organismos de cuenca, o de acuífero); desechos sólidos y gestión del medio ambiente (áreas protegidas, zonas de riesgo). Esto implica la organización de esquemas flexibles y por lo tanto más adaptables a las diversas dinámicas territoriales existentes en el país.

Todo lo anterior plantea un proceso de varias “velocidades”, más urgente en aquellos lugares de mayor presión urbana, menos sofisticado en aquellos municipios más estables. Así resulta un proceso más flexible en términos geográficos y más adaptado a las condiciones locales. Finalmente estos mecanismos de integración deben complementarse con otros instrumentos, ligados a la gestión ambiental y al financiamiento, que serán discutidos más adelante.

## II. Vivienda y asentamientos humanos

Es necesario valorizar el tema de la vivienda y los asentamientos humanos, con dos objetivos básicos:

- a) Como componente esencial de la política territorial del Estado, a nivel central, regional y local, en términos de la gestión de áreas de crecimiento urbano y concentración de población
- b) Como parte integral de la política social del Estado e instrumento clave para mejorar la calidad de vida de la población en términos económicos, sociales y ambientales.

El Estado debe intervenir en el mercado habitacional, especialmente en el mercado del suelo, para mejorar la situación existente. Por ello se deben incorporar nuevos elementos de política fiscal: impuesto a los bienes inmuebles (impuesto predial) y mecanismos de captura de plusvalías derivadas de la acción pública. El marco general para la implementación de estos instrumentos debe formar parte del esfuerzo del PNODT con el fin de garantizar la integralidad de las propuestas. El objetivo último de estas medidas es promover un mejor funcionamiento del mercado inmobiliario y diseñar mecanismos que faciliten la oferta de suelo a precios accesibles. Así se propone:

- Diseñar e incluir criterios flexibles que permitan incorporar los desarrollos informales a la lógica general de la política habitacional, favoreciendo las intervenciones que mejoren o rehabiliten asentamientos ya existentes. De igual forma es necesario intervenir en el “proceso de generación de ilegalidad” para desactivar este fenómeno en el mediano y largo plazo (Rolnik, 1996).
- Incorporar una visión multi actores para abordar el tema de la vivienda, esto incluye la participación permanente de: gobierno central, gobiernos locales, empresa privada (sistema financiero, constructores, lotificadores), ONGs, cooperación internacional y comunidades. Esto a la vez implica la subordinación del quehacer de estas instituciones a la lógica de la política de vivienda y de los planes territoriales, lo cual de hecho ya está planteado en el PNODT.
- Incluir mecanismos de subsidio a la vivienda de interés social asociados al cumplimiento de un esquema territorial y a la sostenibilidad ambiental de los asentamientos, incluyendo el tema de riesgos ambientales y de impacto en el entorno natural.
- Necesidad de movilizar recursos locales (presupuesto de la nación, nuevos impuestos) para el desarrollo de la política habitacional y evitar la dependencia exclusiva de fondos externos. Esto conlleva además al diseño de nuevos mecanismos de financiamiento, incluyendo el uso de fondos previsionales para financiar la adquisición de viviendas, asegurándose que con una parte de dichos fondos se financie la vivienda de interés social.
- Establecer un marco legal que favorezca el desarrollo de los derechos colectivos sobre “la ciudad” y lo “urbano”, así como la reglamentación de las responsabilidades asociadas al derecho de propiedad.
- Precisar, a través de los planes locales y/o regionales, las áreas de crecimiento urbano permisibles dentro de las municipalidades sujetas a mayor presión de urbanización. Esto de manera a presentar condiciones que estimulen el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, con condiciones favorables de crédito, subsidio y normativa urbana.

- Realizar un esfuerzo de investigación y capacitación alrededor de nuevas tecnologías constructivas desarrolladas localmente. Además deben desarrollarse los sistemas de control de calidad y asistencia técnica que garanticen una mejor calidad constructiva de las viviendas.

### III. Sistemas infraestructurales

Aquí la propuesta parte de una triple visión de los sistemas infraestructurales, como:

- a) Proyectos estratégicos que faciliten la implementación de la política territorial y coadyuven al ordenamiento del territorio, facilitando su integración.
- b) Sistemas de soporte del desarrollo económico, especialmente de cara a la movilización de personas, recursos y mercancías.
- c) Sistemas de soporte para el aprovisionamiento de servicios públicos (transporte, agua, energía, comunicaciones). Para ello se propone:

Programar la inversión pública priorizando aquellas intervenciones ligadas a la gestión de los grandes desequilibrios territoriales: Longitudinal del Norte; vialidad en el Norte de Oriente. Esto significa que el gobierno central debe ser capaz de coordinar a diferentes instancias sectoriales, especialmente el MOP, para la efectiva apropiación e implementación del PNODT.

Incorporar el principio que los proyectos estratégicos de carácter nacional tienen impactos en las diferentes escalas, nacional y local. Por ello es necesario que los proyectos de carácter nacional respondan también a las condicionantes locales u ofrezcan compensaciones por sus posibles impactos negativos a nivel local.

Por ello no puede supeditarse inequívocamente lo local a lo nacional, sin una valoración del real impacto, positivo y negativo, que estas obras pueden tener en la escala local. En este sentido las asociaciones regionales deben convertirse en el espacio ideal para este tipo de coordinación nacional / local. Esto implica además, dentro de una lógica de descentralización, que los recursos movilizados por el Estado para la inversión vial (FOVIAL) deben igualmente repartirse entre los diferentes niveles de gobierno de acuerdo con las responsabilidades adquiridas.

Debe ligarse permanentemente el tema de infraestructura vial al del transporte público. Para ello se propone priorizar la implementación de soluciones novedosas, en esquemas multimodales (autobús, tren) a la movilización de personas a nivel regional, particularmente en la Región Metropolitana. Esto debe estar asociado al establecimiento de mecanismos multi actores (gobierno central, local y empresarios) para la gestión del tema transporte, donde nuevamente los espacios regionales cobran gran validez.

El financiamiento de la infraestructura vial estratégica, de nivel nacional, puede abrirse a la movilización de recursos privados que permitan disminuir la inversión del Estado abriendo el paso a nuevos mecanismos de gestión público privado. De igual forma debe partirse de una visión de progresiva autosostenibilidad de las obras viales estratégicas por medio del pago y reinversión de peajes. La discusión política del tema es esencial para aumentar su posterior viabilidad.

De igual forma valorar e incluir dentro de las prioridades de inversión pública y privada, otra serie de proyectos infraestructurales que pueden convertirse en dinamizadores de la actividad económica, particularmente en el mundo rural. Dentro de éstos debe incluirse: los proyectos de expansión del riego alrededor del río Lempa (Chalatenango, Bajo Lempa) y del Río Grande de San Miguel; la infraestructura de almacenamiento de agua en oriente y nuevas redes de centros de acopio de productos agrícolas. Estos proyectos de hecho son planteados en el PNODT, aunque ya habían sido propuestos en las Acciones Territoriales del Plan de Nación (2000) y en otros estudios como la Propuesta de Desarrollo para el Oriente del País (JICA, 2004). Son igualmente relevantes proyectos incluidos en el Plan Puebla Panamá tales como la electrificación rural y la autopista mesoamericana de la información (BID, 2004).

Abordar el tema de la infraestructura hidráulica en dos niveles de intervención. Retomando el estudio FISDL, Banco Mundial (2001):

- a) Las grandes obras estratégicas de nivel nacional (embalses, proyectos de irrigación) que deben ser responsabilidad del gobierno central.
- b) Las obras de suministro y saneamiento que pueden progresivamente pasar a los gobiernos locales asociados.

Todo esto conlleva a la adecuación del marco legal previendo las responsabilidades de los actores (gobierno central, local, empresas privadas) y el origen de los recursos (tasas y tarifas, servicios ambientales).

Tomando como referencia las metas del IDH (2003) las inversiones anuales para alcanzar dicha meta deberían andar alrededor de los 45 millones de dólares. Finalmente esto debe completarse con medidas para la gestión del recurso agua que se explicarán más adelante.

#### IV. Medio ambiente

En este caso la propuesta parte de la necesidad de retomar el tema ambiental, como uno de los retos esenciales para el desarrollo sostenible en El Salvador, tanto por su naturaleza “transversal”, ya que cruza las diferentes políticas sectoriales, como por su carácter “multinivel” ya que requiere del involucramiento del Estado a nivel central, local e intermedio. Para ello se propone:

Crear el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, tomando como base la propuesta de Áreas Naturales Protegidas (ANP), Unidades de Conservación y Corredores Ambientales formulada en el PNOTD. Este sistema funcionaría como marco estratégico nacional donde puedan insertarse y complementarse las acciones locales. La gestión de estas áreas, particularmente las ANP debería ser responsabilidad del gobierno central a través del MARN.

Incluir como parte de la propuesta, el desarrollo de dos instrumentos clave para la gestión integral del tema ambiental en El Salvador:

1. Crear el sistema nacional de pago por servicios ambientales que permita la valorización de la función ambiental de aquellas áreas del país donde se preserven y potencien ciertas cualidades ambientales singulares de interés para la sociedad. Este pago puede hacerse en base a cuatro criterios: 1/ captación de agua; 2/ control de la erosión; 3/ mantenimiento de la biodiversidad y 4/ purificación del aire. Dentro de estos destaca la importancia del tema agua que puede traducirse en recargo en las tarifas de consumo para preservar la captación de aguas lluvias y la preservación de acuíferos y aguas superficiales. Aquí es esencial definir los mecanismos de pago por parte de los usuarios y la distribución de dicho pago entre propietarios y municipalidades. Este instrumento puede convertirse en uno de los mecanismos esenciales para contribuir al financiamiento

del desarrollo de algunas de las áreas más marginales del país que tienen un alto valor como prestadoras de servicios, por ejemplo: Norte de Santa Ana, Chalatenango, Morazán y la Unión, Volcanes, Costa del Bálsamo y conjunto Tecapa – San Miguel.

2. Desarrollar mecanismos de compensación ambiental que institucionalicen prácticas de compensación monetaria, en bienes o en servicios ambientales cuando se cause un impacto negativo en el ambiente. Por ejemplo se pueden implementar modelos de otorgamiento y negociación de permisos de emisiones nocivas (en el aire o en el agua) o mecanismos de compensación por impacto en áreas especiales que impliquen la restauración o el pago de la restauración de otras áreas especiales. Al igual que en el caso de los instrumentos fiscales, el marco general para la implementación de estos instrumentos debe desarrollarse dentro de la Ley de Ordenamiento Territorial.

Promover la participación de los gobiernos locales y de las estructuras intermedias microregionales para la implementación de una visión ambiental integral. Esto implica por un lado recuperar las experiencias locales en términos de identificación y protección de áreas naturales y por otro asegurar mecanismos de coordinación regional que permitan la implementación de una estrategia de mayor escala enmarcada dentro de la visión nacional del PNODT. Por otra parte es el nivel local y micro regional el que puede favorecer y permitir la participación de las comunidades en la identificación, protección y gestión de dichas áreas.

Desarrollar el tema de la gestión del recurso agua, de cara al establecimiento de nuevos mecanismos institucionales y organismos multiactores (a nivel de cuenca y a nivel de acuíferos). Esto implica necesariamente impulsar la legislación sobre el agua desde una visión de descentralización que ya ha sido recomendada. (BM, FISDL, 2001).

Es necesario fortalecer el tema de la gestión de riesgos dentro del PNODT. Por un lado se propone que sea el Plan, sin necesidad de otros planes complementarios, el espacio adecuado para formular una estrategia nacional de gestión de riesgos que incluya criterios generales de prevención, mitigación y reacción ante los principales riesgos ambientales y mecanismos de coordinación entre actores públicos y privados.

Esta estrategia nacional debe ser el marco en el cual se inscriban las iniciativas locales y regionales. Por ello se propone que los planes de gestión de riesgo se desarrollen a escala regional local, de forma prioritaria en aquellas zonas que el PNOTD ya identifica como de mayor vulnerabilidad: cuencas bajas de los ríos Lempa, Grande de San Miguel y Paz, Área Metropolitana de San Salvador y Cordillera del Bálsamo. Se considera que es a esta escala en la que efectivamente se pueden identificar las amenazas puntuales y las medidas de mitigación necesarias. Por otro lado cabe resaltar que en este rubro existen ya importantes experiencias locales y regionales que es necesario valorizar (caso Bajo Lempa).

## V. Financiamiento

Abordar el tema del financiamiento es esencial para implementar efectivamente una política territorial en El Salvador y darle viabilidad a los planteamientos del PNOTD. Esto debido a cinco razones fundamentales:

1. Concretiza el compromiso de los diferentes sectores de la sociedad y de su aporte económico de cara al cumplimiento de la visión del país.
2. Permite tener una idea de la viabilidad de las propuestas en términos de la magnitud de los recursos requeridos.
3. Demuestra el compromiso del Estado, en todos sus niveles, para la concreción de la propuesta.
4. Define el balance real de capacidades económicas entre los diferentes niveles de gobierno de acuerdo a las funciones y competencias asignadas.
5. Permite el desarrollo de los instrumentos fiscales como parte de las herramientas de planificación y ordenamiento territorial.

Desde esa perspectiva, es indispensable aumentar la capacidad inversora del Estado como un requerimiento esencial para viabilizar la política territorial. Esta capacidad depende del aumento de la recaudación fiscal a través de tres vías:

- Aumentar la recaudación por medio de los impuestos existentes. Esto incluye lograr una recaudación más efectiva y por otro aumentar el volumen de lo recaudado. Para ello se propone como principio proceder a una transformación de la distribución de la carga fiscal que equilibre paulatinamente la importancia de ambos impuestos dentro de un esquema de progresividad y redistribución.
- Crear dos nuevos instrumentos fiscales asociados al tema suelo: el impuesto a los bienes inmuebles (predial) y la captación de plusvalías del valor de la tierra asociadas a la acción de la administración central y local.
- Desarrollar los mecanismos técnicos y legales que permitan el co financiamiento público privado, para el desarrollo de la vialidad clave y otra infraestructura estratégica.

El PNODT prevé un aumento progresivo de la carga fiscal hasta llegar al 14% del PIB en el 2015, es decir un aumento de cuatro puntos para que el Estado tenga la capacidad inversora requerida, sin incluir aumento de la inversión social en salud o educación. De igual forma se puede utilizar de referente el IDH que prevé que lograr la cobertura universal en servicios de nutrición, salud, educación, vivienda, agua y energía requiere la movilización del 4.3% del PIB para el año 2015. Esta cifra sin embargo no incluye inversiones como la infraestructura vial. Por ello, el aumento de cuatro puntos en diez años parece una meta mínima de cara a las crecientes necesidades de la sociedad salvadoreña. Aquí hay que destacar que actualmente la carga tributaria del país es relativamente baja comparada con otros países de la región: 21.6% en Nicaragua; 16.6% en Honduras; 13.5% en Costa Rica y similar a la de Panamá: 10.2% y Guatemala: 9.9% (PNUD, 2003b).

Es necesario que este proceso sea acompañado por la creación de fuentes de ingreso para los gobiernos locales y las regiones. Para ello se propone que los recursos originados en el impuesto a los bienes inmuebles (predial) sean administrados por las municipalidades. Esto se justifica por dos ventajas:

- a) Permite a los municipios desarrollar su propia base fiscal y en ese sentido profundizar su autonomía.
- b) Genera un instrumento esencial para cumplir con las funciones de gestión, planificación y control territorial al crear un impuesto de base territorial.

Lo anterior representa una de las oportunidades y desafíos fundamentales para El Salvador. Comparando cifras internacionales, según el Banco Mundial (2001), sobre una muestra de 46 países desarrollados y en vías de desarrollo, un promedio de casi el 13% de los ingresos del Estado se recogían a nivel local y 4.5% a nivel intermedio. Esto incluye casos extremos como Estados Unidos (16% a nivel local, 25% a nivel intermedio); Bolivia, (15% a nivel nacional, 6% a nivel intermedio); Brazil (4.5% a nivel local, 23% a nivel intermedio). De igual forma, en promedio las dos terceras partes de los ingresos de las municipalidades provenían de fuentes locales (impuestos y tasas) y sólo una tercera parte provenían de transferencias del gobierno central.

Esto indicaría que El Salvador aún tiene un gran camino que recorrer en términos de crearle a las municipalidades el marco legal y financiero para desarrollar su autonomía económica. Por ello es importante partir del principio que el PNOTD y la ley de ordenamiento representan una valiosa oportunidad en esta dirección. De hecho ya existen propuestas avanzadas sobre el tema del impuesto predial en El Salvador como el estudio de RTI / Gallagher para COMURES (2000) donde se plantea el impuesto predial territorial, sus mecanismos de aplicación y recolección, así como escenarios de recaudación. Gallagher estimaba que por medio de dicho impuesto podría recolectarse cerca de \$50 millones por año, es decir casi el 40% de los fondos que actualmente transfiere el gobierno central a las municipalidades.

Es necesario considerar que la creación de este nuevo impuesto, no resolverá el problema del financiamiento de todos los municipios. Aquellas municipalidades más marginadas y con una dinámica urbana menos intensa, no podrán de todas formas generar suficientes recursos con este nuevo impuesto, por lo que el tema de la transferencia de recursos desde el gobierno central siempre será fundamental para asegurar condiciones mínimas de equidad entre las diferentes regiones.

De igual forma debe incluirse dentro de las previsiones del Plan la necesidad de financiar las nuevas estructuras intermedias de carácter regional. Para ello se prevén tres fuentes:

- Transferencia de fondos desde el gobierno central que puedan servir como estímulo para la asociación y coordinación de municipalidades.
- Transferencia de recursos desde los gobiernos locales asociados de manera tal a financiar organismos regionales, tales como oficinas de control territorial.

- Cobro de tasas por servicios prestados a nivel regional, de acuerdo con la nueva distribución de competencias y recursos.

Para estimular la discusión alrededor del tema de la distribución de competencias y recursos se plantea a continuación una matriz de relaciones entre niveles de gobierno, competencias y fuentes de financiamiento. Esto abre el paso a una discusión fundamental dentro del país que se refiere a la clarificación de las funciones de los diferentes niveles del Estado, así como del origen de sus recursos. De hecho ya existen propuestas como la del FISDL (2002) que hacen planteamientos en este sentido. Temas claves de la agenda nacional como la descentralización y el desarrollo local pasan por un efectivo compromiso alrededor de estos temas, por lo que es esencial su discusión.

Por otra parte, la paulatina construcción del nivel regional, puede justamente lograrse a través de la transferencia de funciones y recursos a ese nuevo nivel del Estado. Esto debería estimular a los municipios a asociarse y trabajar de manera conjunta algunos temas esenciales para su desarrollo sabiendo que existen recursos, efectivamente disponibles, para completar dichas funciones.

CUADRO1: propuesta de distribución de competencias  
DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS, FUNCIONES Y FINANCIAMIENTO  
ENTRE LOS NIVELES DEL ESTADO

	Funciones	Financiamiento
Central	Red vial estratégica Infraestructura hidráulica estratégica Gran Infraestructura energética Gestión de las Areas Naturales Protegidas Sistema Nacional de Educación y Salud Planificación territorial nacional Subsidio a la vivienda	Presupuesto de la Nación Presupuesto de la Nación Impuestos existentes (IVA, Renta) Co financiamiento Privado Auto sostenibilidad de infraestructura vial Captación de plusvalías
Regional	Servicios básicos: agua, energía Transporte público Manejo de desechos sólidos Planificación territorial regional Gestión de riegos Gestión de Unidades de Conservación Coordinación entre municipios	Transferencia de fondos del GOES Transferencia de fondos del nivel local Pago por servicios ambientales Compensaciones ambientales Cobro de servicios
Local	Gestión de Areas de Reserva Local Gestión de riesgo Caminos rurales y vecinales Equipamiento urbano: recreación Drenajes Control urbanístico	Transferencia de fondos del GOES Impuesto Predial Captación de plusvalías Recursos de migrantes Co financiamiento Privado Cobro de servicios Pago por servicios ambientales Compensaciones ambientales Tributos municipales: (impuestos, tasas, contribuciones)

## VI. Marco legal e Institucional

La creación de un nuevo marco legal e institucional es probablemente uno de los temas críticos y más controversiales dentro del proceso de ordenamiento y desarrollo territorial, al mismo tiempo que representa una de las oportunidades más grandes para incidir en el funcionamiento de un nuevo sistema.

Por ello la revisión y análisis de la nueva ley debe incorporar algunos elementos clave que permitan su eficaz e integral funcionamiento, dentro de un espíritu de respeto a la Constitución. A continuación se presentan algunos elementos de análisis y propuestas básicas alrededor de ciertos temas esenciales:

### A/ Autonomía municipal y descentralización:

La autonomía municipal obliga al Gobierno Central a atenerse a una política de no intervención en los actos interiores de los Municipios. Esto conlleva un importante proceso de descentralización política. La Municipalidad tiene facultades propias de iniciativa y acción para resolver los asuntos que atañen a la vida y a los intereses del Municipio.

El principio de autonomía municipal se establece en la Constitución y se desarrolla ampliamente en el Código Municipal. La Constitución misma establece como una reserva de ley, la creación del Código Municipal, para que los Municipios regulen su funcionamiento por medio de esta normativa. La reserva de ley debe entenderse como reserva de materia, en este caso, la materia municipal estará regulada por medio del Código Municipal y aunque esta reserva no excluya que otra ley pueda regular la materia municipal, por principio ninguna ley, incluida la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT), debería sobrepasar o contradecir lo establecido en el Código Municipal, por la reserva de ley existente.

El constituyente reservó la materia para el Código Municipal y esto le da un carácter importante al principio de autonomía ya que no se le establecen restricciones, ni de carácter constitucional ni legal.

Existe también el principio constitucional de coordinación y cooperación entre los Gobiernos Locales y el Gobierno Central. Este principio es con la intención de no "atropellar" la autonomía de la que gozan los municipios. Para ello hay que partir que coordinación y cooperación no significan subordinación. Los Gobiernos Locales son parte

del Estado, y debido a su autonomía tienen potestades de legislación, administración y jurisdicción. Por ello los municipios deben contar con una serie de competencias al igual que el Gobierno Central. En ambos casos la actuación no puede exceder la competencia.

La autonomía corresponde a un modo de administración en el cual se le reconoce al ente autónomo personalidad jurídica propia y un poder de decisión que corresponde a los órganos del ente autónomo.

Por todo ello se debe de partir que Anteproyecto de LODT no puede ni debe contrariar los principios de autonomía municipal y de coordinación y cooperación entre los Gobiernos Locales y del Gobierno Central. De lo contrario estos aspectos harían que el anteproyecto deviniera en inconstitucional.

Al mismo tiempo hay que considerar que existe un conjunto de frenos y garantías a que está sujeta la Administración General del Estado, y del cual no están exentas las municipalidades. Los Municipios actúan dentro de la órbita del Estado, y en ningún momento llegan a alcanzar una plena independencia del mismo. Esto implica la intervención más o menos acentuada del Estado como contrapunto a la autonomía. Por ello la autonomía municipal debe armonizarse con la soberanía del Gobierno Central.

En la doctrina, dentro de los frenos y garantías, la figura que se puede aplicar a la labor que realizarán los Consejos Regionales del Territorio se denomina tutela preventiva de organismos locales superiores, que consiste precisamente que un órgano corporativo extramunicipal de carácter regional que, en este caso, otorga una aprobación previa a la aprobación de un acto administrativo por parte del ente local. El acto consiste en el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el Plan Parcial de Desarrollo Urbano o un Plan de Desarrollo de Áreas Rurales que conlleva obligatoriamente la aprobación del informe de legalidad que tendrá que emitir el Consejo Regional del territorio acerca de este instrumento de planificación. El artículo 52 del Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial establece que es nula la aprobación de cualquier Plan Local que esté en contra del informe ya mencionado.

Es decir, hay una clara tutela del Gobierno Central, a través del Consejo Regional del Territorio, al municipio. Este es un freno para la autonomía municipal. Este mecanismo está más cerca la subordinación de lo local a lo central que a la coordinación. Es necesario reconsiderar este aspecto de la Ley con más apego al espíritu constitucional.

La descentralización es la cesión de determinadas competencias propias de la Administración del Estado a los gobiernos locales. Esta transferencia de competencia afecta tanto a la titularidad de la potestad como a su ejercicio concreto. La descentralización no es meramente administrativa sino que también es política. El proceso de descentralización se da en virtud de la autonomía otorgada a los municipios.

El Anteproyecto de LODT tiene un sesgo claramente centralista, cuando en lugar de mantener competencias ya propias de los municipios, como es la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo local, se dictan normas para que sea el Gobierno Central el que incida en la aprobación de estos planes de carácter local.

B/Institucionalidad para la planificación:

### Los Consejos Territoriales

El actual anteproyecto crea toda una nueva institucionalidad para la planificación territorial la cual pretende facilitar la coordinación entre las Administraciones Central y Local creando los Consejos Territoriales.

El Consejo Nacional del Territorio estaría formado por trece miembros, siete de los cuales representan a diferentes ministerios y un representante de los Municipios, entre otros, lo cual es una distribución claramente no equitativa. Además, el funcionamiento del Consejo queda sujeta a un futuro reglamento de la Ley que será elaborado por el órgano ejecutivo, lo cual pone en entredicho el balance central / local.

El Consejo Nacional del Territorio sería un órgano consultivo del Gobierno Central, tiene como funciones emitir informes sobre la política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial, el plan nacional, planes regionales, programas de actuación en el ámbito nacional, promover la coordinación territorial, entre otros. Sin embargo, no se establece el carácter de estos informes, es decir, si son vinculantes o no, y que grado de obligatoriedad tendrán. Asimismo este Consejo propondrá acciones y lineamientos de la política territorial, pero tampoco se indica el carácter de estas propuestas ni como se asegurará su implementación.

La ley también crea los Consejos Regionales del Territorio conformados por seis miembros que representan a cinco ministerios y un solo representante de los municipios de dicha región, además de tres organizaciones de la empresa privada y un representante de gremiales

de la pequeña y mediana empresa. Lo cual coloca nuevamente a lo local en clara desventaja contra lo nacional. Los Consejos Regionales del Territorio emitirán informes. Sin embargo tampoco se establece el carácter de estos informes ni para quien son emitidos.

Por principio estos Consejos deberían tener una participación equilibrada entre la representatividad municipal y la central, además de los representantes de la sociedad civil. Todo lo anterior implica entonces reconsiderar los artículos 7, 8 y 9 del Anteproyecto de ley.

Por otra parte es importante anotar, como se explicó anteriormente, que con la aprobación de este anteproyecto de ley se establece que los municipios “necesitan” de la asesoría y visto bueno de estos concejos para aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal, lo cual contradice lo regulado por el Código Municipal.

Este último planteamiento contradice lo regulado por la Constitución, y por lo tanto no debe incluirse en el texto del Anteproyecto de LODT, ya que se vuelve inconstitucional.

### La asociatividad local

En el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial se establece que el plan nacional es el instrumento a través del cual se plasma la política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial. El plan nacional tiene carácter vinculante. Puesto que el plan nacional establece regiones para efectos de planificación, obligaría de hecho a los municipios a conformar regiones.

Sin embargo, en el artículo 11 del Código Municipal, así como en el artículo 207 de la Constitución, se establece que “los Municipios podrán asociarse a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios”. Es un derecho que la carta magna le da a los municipios, sin embargo en el Anteproyecto de Ley convertiría la asociación de los municipios en un deber, en una obligación.

En vista que el Código Municipal da la potestad a los municipios para asociarse, siguiendo la lógica del Código Municipal, estos pueden autorregular la forma que realizarán estas asociaciones.

Por ello se propone que los municipios desarrollen una ordenanza reguladora, única en todo el país, para la asociación de municipios. En esta ordenanza podría dejarse claro que un elemento para asociarse es el cumplimiento de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en el sentido de la planificación a través de la conformación de microrregiones. Esto en cierta forma solventaría la forma de asociarse de manera obligatoria que establece el anteproyecto de LODT.

Si esta “ordenanza marco” se llevara como una propuesta ante COMURES y pudiera ser aprobada por el mayor número posible de municipalidades, esto sería, como crear una “ley”, en este caso una norma de aplicación general, aunque manteniendo la voluntariedad y el libre derecho que constitucionalmente tienen los municipios de asociarse.

Esta ordenanza sería una forma para que los municipios desarrollen una competencia establecida en una norma general (en el Anteproyecto de Ley) y creen la normativa local para aplicar la Ley. La ordenanza se vuelve un mecanismo legal que permitiría la asociatividad de municipios, ordenando el proceso que espontáneamente están desarrollando las municipalidades.

Esto implica que los municipios en su conjunto estén de acuerdo con la necesidad de conformar microrregiones para efectos de planificación y ordenamiento territorial.

Se propone una ordenanza marco, para aprobación de los municipios que así lo quieran. Si fuera una ley sería de obligatorio cumplimiento por todos los municipios y sería la asamblea legislativa la que le establecería el modo de asociarse a los municipios. Por ello para la discusión se propone una ordenanza, en vista de la heterogeneidad de las condiciones municipales, es decir, cada municipio tiene sus características propias, y en base a esto se valoraría lo establecido en la ordenanza y cada Concejo Municipal aprobaría los artículos de la ordenanza que mejor respondieran a sus necesidades.

## Los instrumentos de planificación

Como ya se dijo, el anteproyecto de LODT establece que los Concejos Municipales podrán elaborar planes locales de ordenamiento y desarrollo territorial los cuales deberán someterse a un trámite de audiencia pública e institucional, al mismo tiempo que se remitirán al Consejo Regional del Territorio para recibir observaciones a través de un informe de legalidad de carácter vinculante, es decir que será nulo cualquier plan local que se apruebe en contra de este informe.

En el artículo 203 de la Constitución se establece la autonomía municipal delegando al Código Municipal para regular al municipio en el ejercicio de sus facultades autónomas. El Código Municipal no establece que el municipio deba aprobar sus planes previo informe a ninguna otra autoridad<sup>6</sup>. En vista que el municipio tiene autonomía para ejercer el gobierno local, y que esta indicación del Anteproyecto de Ley establece la necesidad de un informe sin el cual no puede el municipio aprobar su plan local, el Anteproyecto se vuelve inconstitucional.

Por otra parte, al Consejo Nacional del Territorio se le da la facultad de resolutor de conflictos entre los diversos instrumentos de ordenamiento y desarrollo. Sin embargo, como ya se ha visto, debido a la conformación de este Consejo es difícil prever objetividad en los conflictos central / local.

Por ello se propone que en el Anteproyecto de Ley se enumeren los estándares mínimos de calidad técnica que debe contener los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Municipales (sean urbanos, rurales y los esquemas municipales); que los Concejos Municipales deban presentar al respectivo Consejo Regional del Territorio, como parte del proceso de información y consulta pública para que éste emita observaciones, comentarios y/o recomendaciones de carácter técnico de acuerdo con el espíritu de la LODT para que el Concejo Municipal tome estos comentarios y los evalúe para su posterior inclusión o no en el Plan presentado.

Es decir, es posible que el Anteproyecto de Ley establezca la obligación de presentar los planes locales al Consejo Regional del Territorio correspondiente, dentro de un proceso más amplio de consulta y revisión ciudadana, pero que su opinión sea únicamente un recomendable sin carácter vinculante para poder aprobar el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Municipal. De esta forma se anula el carácter inconstitucional de la declaratoria de legalidad que debe emitir el Consejo Regional del Territorio, aunque estableciéndose requerimientos legales para asegurar la calidad técnica de los planes.

Estas propuestas, la “ordenanza marco” y los requerimientos técnicos para la planificación local parten del precepto de la autonomía municipal y del principio que en materia de planificación el esfuerzo institucional no debe hacerse en términos de control de lo central

---

6. El Código establece en el artículo 4 numeral 1, que “es competencia del Municipio la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad”.

sobre lo local, si no más bien en términos de coordinación y sistematización de los esfuerzos de planificación.

## C/ Marco general para desarrollar los instrumentos clave: tributos y gravámenes

### Los nuevos tributos previstos

La LODT, en los artículos del 89 al 103, prevé la creación de una serie de nuevos instrumentos fiscales que permitirían la financiación de buena parte de los sistemas de infraestructura a nivel local, constituyendo una innovación en el marco legal del país.

Para efectivamente echar a andar estas propuestas es necesario reformar la normativa existente y poder crear así estos gravámenes de tal forma que, si son impuestos, pasen a aprobación de la Asamblea Legislativa y si son tasas o contribuciones especiales puedan ser creadas por los municipios. Todo esto con el afán de darle integralidad al esfuerzo de planificación y ordenamiento. Entre los instrumentos propuestos se incluye:

Una carga o gravamen sobre aquellos terrenos de vocación rural que sufran transformaciones urbanísticas de acuerdo con la calificación del Plan Local de Ordenamiento y Desarrollo Urbanístico. Este gravamen contribuirá a sufragar los sistemas generales municipales. Esta carga consiste en una “contribución especial” la cual es un tributo regulado en el Código Municipal, creado por los municipios a favor de ellos mismos. El Anteproyecto de LODT establece que este tributo<sup>7</sup> no será mayor al 20% del valor de venta de los suelos resultantes de la transformación urbanística.

Por otra parte, en el Anteproyecto de Ley se crean el Fondo Municipal de Obras de Urbanización, así como el Fondo Municipal de Obras de Equipamiento Urbano. Estos fondos se alimentarán de tributos, el primero de la contribución especial por sistemas generales (en el caso de transformaciones urbanísticas en zonas rurales); y el segundo de impuestos por beneficios derivados de la acción urbanística. Todo esto implica la creación de un marco legal, de nivel municipal, para poder efectivamente aplicar las medidas propuestas.

7. El Anteproyecto de Ley confunde tasa, impuesto y contribución especial, usándolos indistintamente cuando son diferentes.

De hecho todo nuevo impuesto local deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa, modificando las correspondientes Leyes de Arbitrios Municipales por iniciativa municipal. Un tributo derivado por los mayores valores que adquieren las propiedades en virtud de procesos de urbanización, no puede configurar una tasa por lo que debe ser un impuesto regulado en una ley<sup>8</sup>.

En el Anteproyecto de LODT se establece, además de los ya mencionados, el gravamen de declaratoria de inactividad, que consiste en que las Instituciones competentes en materia urbanística pueden exigir el cumplimiento de plazos que establezcan los planes para la urbanización o edificación de los terrenos. Si estos plazos no son cumplidos se inicia el procedimiento de declaratoria de inactividad de los particulares. Declarada la inactividad, la Administración (aparentemente la Local) puede proceder a la actuación subsidiaria para los supuestos de incumplimiento de las obligaciones de edificación, urbanización o cesión impuestas por el planeamiento a los particulares.

Esta actuación subsidiaria puede realizarla la Administración directamente o indirectamente mediante un concurso público de ejecución. En caso de la actuación subsidiaria por parte de un tercero, actuación subsidiaria indirecta, en la oferta adjudicataria no se incluye la participación de los propietarios, por lo que la Administración precederá a la expropiación de los terrenos afectados para ponerlos a disposición de los adjudicatarios, corriendo el costo de la expropiación a cargo de los adjudicatarios. La actuación subsidiaria tendrá el sentido de un “servicio” prestado por el municipio, por el cual deberá cobrarse una tasa. Esta tasa cubrirá el servicio de gestión urbanística. Quiere decir que los municipios deberán crear el marco legal para aplicar esta disposición.

---

8. Tributo es la prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de Derecho Público. Tributo es el género. Impuesto es un ingreso obtenido en proporción a la capacidad contributiva, dirigido a cubrir el costo de los servicios públicos cuyo consumo es indivisible. Tasa es aquel ingreso público obtenido por la prestación de un servicio público de consumo divisible, que reporta un beneficio general a la colectividad. Contribución especial es el ingreso público obtenido por la realización de una obra que dirigido a obtener un beneficio general reporta ventajas especiales a particulares propietarios de determinados inmuebles.

Asimismo el Anteproyecto de LODT indica que el municipio puede gravar con un impuesto (aprobado por la Asamblea Legislativa) aquellos terrenos situados en zonas urbanas, que los propietarios mantengan ociosos. Nuevamente será necesario que efectivamente la Asamblea cree estos instrumentos, idealmente al mismo tiempo que la Ley, para que la lógica integral de la normativa no sea afectada.

### Necesidad de nuevos instrumentos fiscales

En el Anteproyecto de LODT se debe establecer el marco general para la operativización de nuevos instrumentos de planificación que son fundamentales dentro de la lógica de ordenamiento territorial: a/ la captación de plusvalías; b/ el impuesto de bienes inmuebles; c/ el pago por servicios ambientales y d/ las compensaciones por impacto ambiental.

Acerca de la captación de plusvalías habría que expresar que en otras normativas (como la Colombiana) se llama "participación en plusvalías" y que consiste en una recuperación de los incrementos en los precios del suelo urbano.

El veloz crecimiento físico de las ciudades genera una ampliación de la demanda del suelo e infraestructura urbana, lo cual provoca en algunas áreas de la ciudad, el aumento del precio del suelo lo cual redundará en enormes ganancias para los propietarios (que en general son muy pocos). Así se presentan por una parte enormes costos sociales y por otra grandes beneficios privados.

Sin embargo, los incrementos de los precios del suelo son generados por una acción colectiva. La ciudad no es creada exclusivamente por los propietarios de la tierra, ni por los constructores, ni por el Estado. La ciudad es creada por todo el conjunto de habitantes, es entre todos ellos que se conforma la ciudad y se produce la riqueza que ella constituye. La idea de recuperar parte de estas ganancias está justificada.

La captación de plusvalías es un instrumento de contribución fiscal que goza de mucha legitimidad porque el Estado, a nivel local o central, cobraría a quien se beneficia de las mejoras resultantes de las acciones del mismo Estado (central o local).

No contar con un mecanismo como éste se considera como una limitación en nuestro ordenamiento jurídico. Aunque el tema ha estado en discusión desde los años setenta (FUNDASAL, 1976; Willig, 1978). Por todo ello se vuelve fundamental una legislación que permita el desarrollo de estos mecanismos, su forma de aplicación, los actores encargados de su administración y el destino de sus recursos.

Acerca del impuesto predial: Según la teoría tributaria y la doctrina jurídica relacionada con este tema, la recaudación, administración y fiscalización del Impuesto Predial debe corresponder a las municipalidades donde se ubica el predio. Grava la propiedad de los predios urbanos y rústicos, en base a un valor que puede ser definido a través de varios mecanismos como el autoavalúo por el propietario y/o el valúo por parte de la administración según los precios de mercado.

Son contribuyentes de este impuesto, las personas naturales o jurídicas propietarias de los predios gravados. El carácter de contribuyente se atribuirá con arreglo a la situación jurídica configurada al uno de enero del año a que corresponda la obligación tributaria. Cuando se efectúe cualquier transferencia, el adquirente asumirá la condición de contribuyente a partir del uno de enero del año siguiente de producido el hecho. En los casos en que la existencia del propietario no pueda ser determinada, son sujetos obligados al pago en calidad de responsables los poseedores o tenedores de los predios afectos, bajo cualquier título.

Para el cálculo del impuesto se aplica a la suma total de los autoavalúos de los inmuebles que tenga el contribuyente en el municipio una tasa progresiva acumulativa.

En derecho comparado, la implementación del impuesto predial implicaría la modificación de las leyes generales tributarias municipales para sustituir los tributos de baja generación de ingresos y que desestimulan la actividad económica (impuestos a los activos). Todo ello redundaría en una mayor recaudación para el debido cumplimiento de los fines del Municipio, simplificando, modernizando y haciendo más eficientes dichos sistemas. En los casos de creación de nuevos tributos o derogatoria de los ya existentes, deberá darse una justificación de tal medida en los estudios técnicos correspondientes.

Además según la Ley General Tributaria Municipal "los Municipios deberán revisar periódicamente sus correspondientes Leyes y Ordenanzas Tributarias, con el propósito de actualizarlos de conformidad a las condiciones de la realidad social económica imperante en el país" todo con el fin de fortalecerlos financieramente para que puedan satisfacer eficazmente las necesidades de su localidad.

Todo lo antes discutido implica que el Anteproyecto de LODT también debe contemplarse la reforma a la Ley General Tributaria Municipal así como a diferentes Leyes de Arbitrios Municipales de los municipios de El Salvador con el fin de desarrollar los principios anteriormente expuestos y garantizar la integridad de la propuesta de nuevos instrumentos fiscales.

## D/ Autoridad competente:

La ley debe establecer cual es la “autoridad competente” en términos de la ejecución de la política territorial. El Anteproyecto de Ley expresa que el control en la ejecución del Plan Nacional corresponde “a la autoridad competente del ramo”, sin embargo es al interior de estas normas que habría que delegar expresamente la competencia en un ente, o autoridad concreta, y establecer el límite de sus competencias.

Si un aspecto como éste queda ambiguo se constituiría un importante “vacío legal”. Debe dejarse claro si el ministerio del ramo de ordenamiento y desarrollo territorial será el de Obras Públicas o el Vice Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano, un nuevo Ministro en Ordenamiento Territorial o posiblemente una Secretaría Técnica de nivel presidencial capaz de coordinar a los diferentes ministerios.

Por ejemplo, la ley establece que en el territorio municipal el control en la ejecución de los planes es en primer lugar del o los respectivos municipios o entes descentralizados micro regionales, con la asesoría del Consejo Regional pertinente y la “autoridad competente en ordenamiento y desarrollo territorial”, que no se sabe quien es.

La LODT debería indicar que la autoridad competente debe ser una nueva institución del órgano ejecutivo la cual sea capaz de hacer la labor de coordinación entre las diferentes unidades sectoriales (educación, salud, vialidad, aguas, energía) y verificar la ejecución de los planes, además de servir de interlocutor con los organismos multi actores de nivel regional. También sería la única institución legalmente capaz y responsable de impulsar la política de ordenamiento territorial.

Por otra parte el artículo 84 del Anteproyecto de Ley establece que la Administración Pública (¿Central?) no requerirá de autorización municipal cuando ejecute obras de infraestructura y servicios en aplicación de los instrumentos de planeamiento. Esto tiene dos implicaciones. Primero, libera a la administración de cumplir con lo dispuesto en otras partes de la Ley lo cual representa una contradicción con el mismo texto; y segundo, resuelve de manera legal una realidad que se ha presentado sobre todo en el Área Metropolitana de San Salvador y que no se ha tenido la voluntad política de resolver.

En el artículo 89 del Anteproyecto de LODT se establecen las competencias en cuanto a la regulación del uso del suelo y el desarrollo urbano. Pero, no se asigna la autoridad que ejercerá esta competencia. Quizá están mezcladas y unas le corresponden a los

municipios y otras a las oficinas regionales descentralizadas, las cuales deberán desarrollar la función de control urbanístico en términos de otorgar autorizaciones urbanísticas. O quizá sean todas facultades del municipio quienes a su vez, al estar asociados con otros municipios, deberán delegarlo en las oficinas regionales que deberán crearse. Todos estos vacíos resultan del hecho que el Anteproyecto de Ley no establece claramente quien es la autoridad competente en el ramo de ordenamiento territorial.

#### E/ Modificación del marco legal vigente:

En el Anteproyecto de LODT se establece claramente la derogatoria de la Ley de Urbanismo y Construcción; y se establecen los artículos de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS que serán derogados, además de indicar que en dos años el Gobierno Central deberá presentar la reforma de esta ley de tal forma que se adapte a las disposiciones de la nueva normativa. Además en las leyes existen las derogatorias tácitas que en su mayoría sólo llevan a la confusión de que normativa está vigente y cual no.

Es importante expresar lo más claramente posible en el Anteproyecto de Ley cuales serán las modificaciones al marco legal existente, particularmente en: Código Municipal; Ley del Medio Ambiente; Normativa relacionada con Areas Protegidas, Concesiones, Prevención y Mitigación de Riesgos, Aguas; Ley de Transporte Terrestre, Ley de Carreteras y Caminos Vecinales; Reglamento Interno del Organismo Ejecutivo; Ley General Tributaria Municipal, Ley de Arbitrios Municipales; entre otras.

Por ejemplo la ley establece una evaluación de impacto territorial para el caso de la realización de los grandes proyectos infraestructurales o económicos. Esta evaluación es amplia, se refiere al impacto positivo y/o negativo sobre el territorio, e incluye la dimensión medio ambiental, sin embargo no se menciona nada sobre el permiso ambiental que debe otorgar o no el Ministerio del Medio Ambiente. Así que en esta parte el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial obvia parcialmente lo ya regulado por la Ley del Medio Ambiente. Sin embargo la nueva ley no puede eximir a ninguna persona, ni natural ni jurídica, para que no realicen los trámites establecidos en otras leyes. En el Anteproyecto de LODT se reforma expresamente:

1. La Ley de Urbanismo y Construcción que establece los mecanismos con que el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano realiza y otorga los diferentes trámites y permisos para la Construcción. Esta ley francamente, ya se encuentra con serios vacíos y efectivamente necesita ser remozada o derogada.

2. Algunos artículos de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS, los cuales están relacionados con competencias y marco institucional, se establecen 2 años para que el Gobierno remita a la Asamblea Legislativa el proyecto de modificación de la citada ley. Es importante anotar que esta ley es única y con todo y sus deficiencias, ha sido el único instrumento de ordenamiento territorial que ha permitido detener el desorden y descontrol urbanístico y de la construcción por el que transitaba el AMSS en la década de los años ochenta.

Acerca de los reglamentos: Es necesario el desarrollo de reglamentos de ejecución de la ley. En el Anteproyecto de Ley en las disposiciones transitorias y finales no se establece, aún, plazos para que el Presidente de la República apruebe los correspondientes reglamento general y reglamentos especiales, necesarios para la efectiva ejecución de la LODT

Las disposiciones que de acuerdo al anteproyecto de la LODT se regulará por vía reglamentaria son las siguientes: funcionamiento y todo lo relacionado con el Consejo Nacional del Territorio; funcionamiento y todo lo relacionado con los Consejos Regionales del Territorio; tramitación para la aprobación, revisión y actualización del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Planes Regionales, Planes Especiales Territoriales, Planes Locales, Planes Parciales de Desarrollo Urbano; contenido de los Estudios de Impacto Territorial; porcentajes de la delimitación de zonas en la que se divide el territorio municipal; funcionarios competentes en otorgar aprobaciones y autorizaciones del control urbanístico establecidas en el Plan Nacional; y, la definición de terrenos para infraestructura y equipamiento.

Además deberá incluirse en el Reglamento los diferentes procedimientos y requisitos para los diferentes trámites de control urbanístico que deberá ejercer los Municipios. Por esto se vuelve importante la elaboración, discusión y conocimiento del o los reglamentos de aplicación del anteproyecto de LODT.

Los Municipios que no tengan planes locales cuentan con un plazo de cinco años para crearlos y aprobarlos. Los que los tengan cuentan con un plazo de cinco años para adaptar su contenido al PNOT. De igual forma cuentan con cinco años para crear las ordenanzas, reglamentos, acuerdos municipales, e iniciativas de leyes de impuestos municipales necesarias para poder echar a andar la planificación de nivel local establecida en la LODT.

## F/ Participación ciudadana

Según la Ley el Plan Nacional así como los Planes Regionales tendrán que pasar por un proceso de “información pública e institucional”. Sin embargo a pesar de la importancia de estos instrumentos no se hace referencia a ningún proceso de “consulta pública” ni de participación. Esto es contradictorio con respecto al principio de participación ciudadana y la transparencia que estos procesos deberían contener.

De hecho, varios municipios cuentan con ordenanzas de participación ciudadana, en donde ya existen derechos de consulta hacia la ciudadanía, son espacios democráticos ganados, que no deberían verse violentados por este Anteproyecto de Ley.

La participación ciudadana es un proceso frecuente y creciente en el país por lo que la LODT debería recogerlo y plasmar en sus artículos que al menos los planes locales deberán pasar por un período de consulta ciudadana. La Ley debería ser así una oportunidad para sistematizar y regular los procesos de participación ciudadana, al menos para efectos de planificación territorial.

## G/ Régimen de propiedad:

Es importante destacar que el Anteproyecto de LODT eleva las regulaciones de uso del suelo a limitaciones de carácter legal al derecho de propiedad. El derecho de propiedad en su sentido clásico consiste en la plena facultad de disponer a voluntad de los bienes materiales, salvo las limitaciones legales. En nuestro ordenamiento jurídico solamente en el Código Civil se ha regulado dicho derecho, en términos generales ninguna otra ley lo limita realmente.

Si en un Plan Local de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, creado por los municipios, aprobado por un acuerdo, regulado por una ordenanza, se establece un uso de suelo no permitido, el propietario tiene esta carga sobre su inmueble, como si ésta hubiera sido establecido en el mismo Código Civil.

Esto en materia de derecho de propiedad es un salto gigantesco para la valoración del bien común y de los derechos de cuarta generación, como son el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a una existencia digna, derecho a un adecuado desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, entre otros.

De hecho, estos artículos de la LODT desarrollan el artículo 103 de la Constitución, que se refiere al reconocimiento del derecho de propiedad privada en función social. Como función social de la propiedad se entiende que la propiedad no es sólo una situación de poder jurídico, esto es, un derecho subjetivo, sino una situación jurídica compleja, en la que al lado de las facultades de uso, goce y disfrute del bien, pueden coexistir cargas y obligaciones, impuestas por las leyes, para permitir la satisfacción de los intereses públicos o de intereses genéricamente denominados como sociales.

De esta forma el derecho de propiedad no es absoluto, ni exclusivo, ni perpetuo. No es absoluto por que se encuentra limitado por la función social; ni exclusivo porque tiene restricciones y servidumbres públicas que afecten el goce o el uso de la propiedad. Puede tener restricciones administrativas y éstas son las que se imponen en beneficio del público o de la colectividad. Y no es perpetuo porque se puede extinguir por medio de la expropiación.

El Anteproyecto de Ley plantea la cesión al municipio de terrenos, los que comprenderán suelos para sistemas locales<sup>9</sup> y también suelos para sistemas generales<sup>10</sup>. De estos los más novedosos son los sistemas generales contemplados en los Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que lograrían crear sistemas locales de mayor tamaño concentrados en varios municipios, los que podrían lograr zonas importantes de titularidad pública, lo cual podrá ir en beneficio de la protección al medio ambiente y de los recursos naturales.

Es realmente novedoso e interesante los derechos, las obligaciones y los gravámenes que en el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial se le aplica al derecho de propiedad. Los derechos no son absolutos, para todos deben existir derechos, obligaciones y gravámenes. Es partir de la Constitución de 1950 que en la normativa salvadoreña se utiliza el término de derecho de propiedad en función social; y sería con la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que se desarrollaría este precepto constitucional.

- 
9. Sistemas al servicio directo de la población del sector: terrenos libres de todo gravamen a utilizar para la red vial, infraestructura básica y equipamientos de titularidad pública: zonas verdes, escuelas y servicios comunales.
  10. Son aquellos al servicio del municipio o micro-región como: sistemas generales de espacios libres y zonas verdes, y sistema general para transporte e infraestructura.

## H/ Régimen sancionatorio

Con respecto al capítulo que corresponde al régimen sancionatorio habría que indicar que éste es exhaustivo y minucioso. Convierte en verdaderos jueces (en materia administrativa) a los aplicadores del proceso sancionatorio en materia de infracciones de ordenamiento y desarrollo territorial.

La competencia sancionadora es amplia pero clara: las infracciones al Plan Nacional y a los Planes Regionales, el Ministerio competente en el ramo de ordenamiento y desarrollo territorial (según procedimiento establecido en la LODT); las infracciones a los Planes Especiales Territoriales, el Ministerio del Medio Ambiente (según procedimiento establecido en la Ley del Medio Ambiente); las infracciones a los Planes Locales, Planes Parciales, Esquemas Municipales, Normas y Ordenanzas los Municipios competentes por el territorio (según procedimiento establecido en el Código Municipal).

Finalmente es importante hacer notar que al entrar en vigencia este Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial tal y como se encuentra redactada en el presente análisis los 262 municipios del país se encontrarán en una de estas cuatro situaciones diferentes:

1. Un municipio no asociado con otros municipios y que no cuenta con planes locales de ordenamiento y desarrollo territorial.
2. Un municipio no asociado con otros municipios y que cuenta con planes locales de ordenamiento y desarrollo territorial.
3. Un municipio asociado con otros, que cuenta con planes locales y/o planes regionales, y que esta micro región está contemplada en el PNODT.
4. Un municipio asociado con otros, que cuenta con planes locales y/o planes regionales, y que esta micro región no está contemplada en el PNODT.

En cada caso la reacción que le provocará LODT al Municipio, será diferente y su actuación en los siguientes cinco años a la aprobación de este Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial debería ser congruente con lo antes analizado. Quiere decir que los municipios necesitan realizar un importante esfuerzo de estudio, revisión de la ley y adaptación de su propio marco legal e institucional.

## EN CONCLUSIÓN:

- a) En cuanto a la autonomía municipal y la descentralización es claro que el Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial tiene un excesivo sesgo centralista, que lleva hasta la inconstitucionalidad de varios artículos, los cuales deberán ser revisados antes de una posible aprobación legislativa. Una propuesta a considerar es la creación y aprobación de una “ordenanza marco” reguladora del proceso de asociatividad municipal, la cual fuera aprobada autonomamente, con colaboración de COMURES, por un número significativo de municipios la cual serviría para ordenar el proceso espontáneo existente.
- b) En cuanto a la institucionalidad para la planificación se propone en la LODT la creación del Consejo Nacional del Territorio, los Consejos Regionales del Territorio, asociaciones o mancomunidades de municipios, oficinas descentralizadas creadas por la asociación de municipios para el control territorial. Deberá revisarse en el anteproyecto lo relacionado con la obligación o no de conformar microrregiones de carácter municipal y las facultades del Consejo Nacional del Territorio y de los Consejos Regionales del Territorio con respecto a la aprobación de los planes locales, de tal forma que no cree un freno a la autonomía municipal ya que esto puede presentar artículos de carácter inconstitucional. Para ello se propone la inclusión de requerimientos técnicos para la formulación de los planes locales que los municipios deban observar, de manera tal a ordenar los actuales procesos de planificación aunque sin necesitar el aval de otros organismos.
- c) El Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial plantea el marco general para desarrollar ciertos instrumentos clave de tipo fiscal bajo la forma de diferentes tributos y gravámenes y cuya implementación implica la revisión de las actuales normas de carácter tributario como son: la Ley General Tributaria Municipal y las Tarifas de Arbitrios Municipales. Así como la discusión en COMURES de la posibilidad de aprobar nuevos impuestos como el predial y la recuperación de plusvalías.
- d) En cuanto a la autoridad competente del ramo de ordenamiento y desarrollo territorial deberá crearse un nuevo ministerio, atribuirle competencias y reformar el Reglamento Interno del Organo Ejecutivo. Además debe dejarse más claro las atribuciones de las oficinas descentralizadas de ordenamiento territorial que deben crear las mancomunidades de municipios para efectos del control urbanístico. En ambos casos deben enumerarse competencias y atribuciones concretas para cada ente.

- e) En cuanto a la modificación del marco legal vigente es importante que se establezca en el Anteproyecto de Ley cuales son las derogatorias expresas de otras normativas relacionadas con el tema especificando cuáles y en qué artículos puedan estar derogados. Además es indispensable conocer las propuestas de reglamentos de ejecución de la ley.
- f) En cuanto a la participación social es claro que en el Anteproyecto de LODT debería incorporar artículos que regulen y sistematicen los procesos de participación social en los municipios al momento de la elaboración de planes locales rurales o urbanos.
- g) En cuanto al régimen de propiedad y al régimen sancionatorio el Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial presenta avances en la normativa nacional importantísimos, por lo que lo que se propone es que se instruya adecuadamente a los municipios en estas áreas, para que puedan ser utilizados como herramientas de gran valor y acierto.





## XI. Referencias

BCR (2004). Consulta página web (<http://www.bcr.gob.sv>), estadísticas exportaciones e importaciones. Consultada en junio de 2004.

BID (2004). Consulta página web [<http://www.iadb.org/ppp>], Plan Puebla Panamá, proyectos. Consulta octubre de 2004.

CND (2000). Acciones Territoriales para el Plan de Nación. Comisión Nacional para el Desarrollo, San Salvador, El Salvador.

FISDL (2002). Estrategia Nacional de Desarrollo Local. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, & Grupo Consultivo, San Salvador, El Salvador.

Ferrufino, C. (2000). Globalización y estructura urbana en América Latina: zonas francas y desarrollos habitacionales periféricos en El Salvador. Tesis de maestría, Virginia Polytechnic Institute, Blacksburg, VA, E.E.U.U.

FUNDASAL (1976). La Vivienda Popular Urbana en El Salvador. Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, San Salvador, El Salvador.

Gallagher, M. (2000). Estudios empíricos de opciones tributarias en El Salvador. Informe Final de consultoría Dev Tech Sys para USAID. Washington DC, E.E.U.U. <http://www.devtechsys.com/Publications/Municipios/Mark7.pdf>

JICA (2004). Consulta página web (<http://www.jica.go.jp/elsalvador/>). Consulta octubre 2004.

La Prensa Gráfica: “Comercio e Industria aportan más impuestos”, artículo sección de Economía por Karla Ramos, 21/06/2004.

Lievano, M. (2001). Del ordenamiento legal e institucional para la descentralización de los servicios públicos, informe de consultoría FISDL y Banco Mundial. San Salvador, El Salvador.

Mc Donald, J. & Otava, F. (2001). Gestión de riesgo y ordenamiento territorial a nivel local. Informe final de consultoría para el BID y ASDI. San Salvador, El Salvador.

PNUD (2003). Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2003. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, El Salvador.

PNUD (2003). Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San José Costa Rica.

Rolnik, R. (1996) Propuesta de un política de vivienda de largo plazo para El Salvador. Documento de estudio #19. Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), Ciudad Delgado, El Salvador.

Stren, R. & Freire, M. (2001). The Challenge of Urban Government, Policies and Practices. World Bank Institute, Washington DC, E.E.U.U.

Willig, R. (1978). El Mercado de Tierras Urbanas en El Salvador: diagnóstico y opciones al alcance del Estado. Revista Arquitectura, Colegio de Arquitectos de El Salvador, San Salvador, El Salvador.



  
**diakonia**  
ACCION ECUMENICA SUECA

**funde**  
Fundación Nacional  
para el Desarrollo

  
**care**