

338. 97284

B 275p

1953

F. I y A. y.

074213

51

PLANIFICACION INTEGRAL PARA EL SALVADOR

Por

Mario Miguel Barriere

B.S. (California State Polytechnic College) 1953

Submitida en satisfacci3n parcial de los requisitos para el t3tulo de

MASTER OF CITY PLANNING

en la

DIVISION DE POST GRUADOS

de la

UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA

Aprobada:

---

f. Francis Violich

---

f. Catharine Bauer

---

f. Albert Lepowsky



## CONTENIDO

	Página
Introducción .....	1
 C A P I T U L O	
I EL DESARROLLO DE EL SALVADOR: VISTA GENERAL ....	3
Historia y Gobierno .....	3
Geografía .....	5
Ubicación .....	5
Clima .....	6
El Terreno .....	6
Accesibilidad .....	7
Recursos Productivos .....	8
Agricultura y Bosques .....	9
Distribución de Recursos de Tierra .....	11
Recursos Geológicos y Minerales .....	11
Industria y Comercio Exterior .....	12
El Pueblo .....	17
Origen y Crecimiento .....	17
Religión y Cultura .....	20
Analfabetismo y Educación .....	21
Renta y Ocupación .....	22

Capítulo	Página
Urbanización .....	24
Crecimiento de Población .....	24
El Futuro y Planificación .....	29
II BASES PARA EL PLANEAMIENTO EN EL SALVADOR .....	32
Diferentes Tipos de Planeamiento .....	32
Planificación Nacional para Desarrollo Integral, En El Salvador .....	37
Principios Administrativos de Planeamiento .....	39
III EXPERIENCIA APLICABLE DE PUERTO RICO .....	43
Ejemplo de Puerto Rico .....	43
Sistema de Planeamiento Portorriqueño .....	44
Instrumentos Básicos de Planificación .....	46
Planificación Por Medio de Otras Oficinas en Puer to Rico .....	52
IV PROBLEMAS DE PLANIFICACION Y EXPERIENCIA EN EL SALVADOR .....	63
Aspectos Económicos .....	63
La Expansión Agrícola .....	64
La Expansión Industrial .....	66
Energía Eléctrica y Agua .....	69
Caminos .....	71
La Planificación Económica .....	72

Capítulo	Página
Aspectos Sociales .....	73
Vivienda .....	74
Educación y Adiestramiento Técnico .....	77
Salud y Nutrición .....	78
Ejemplo Local de Planificación para Ciudades y Regiones .....	79
Sumario del Esfuerzo de Planificación al Presente te .....	85
V RECOMENDACIONES PRELIMINARES; UN SISTEMA DE PLAN- NEAMIENTO PARA EL SALVADOR .....	89
Conclusiones .....	89
Funciones Básicas .....	91
Organización .....	95
Instrumentos de Planificación en Varios Niveles del Gobierno .....	98
Legislación .....	99
Resumen .....	100

T A B L A S

I	=	Composición de Población con Base en los Rayos ..	18
II	=	Incremento de Población de El Salvador .....	19
III	=	Analfabetismo en Areas Urbanas y Rurales por Sexo en El Salvador .....	21
IV	=	Subdivisión Ocupacional de la Población Económicamente Activa de 10 años ó Más en El Salvador .	23
V	=	Ciudades y Comunidades por Tamaño de Acuerdo a Población .....	24
VI	=	Porcentaje de la Población Urbana Total por Clases Según Tamaño en El Salvador .....	25

## INTRODUCCION

Este estudio está básicamente destinado a discutir la posibilidad de que El Salvador se organice bajo un sistema de planificación integral, sin que éste produzca serios cambios en la estructura administrativa actual. No obstante, se han considerado las propuestas hechas por expertos de las NN.UU. tendientes a establecer la maquinaria administrativa para planificación económica a través del Consejo Nacional de Planificación Económica, recomendado en el informe titulado "Propuestas para el Mayor Desarrollo Económico de El Salvador".

Esta tesis trata de probar la necesidad de encauzar el país bajo un programa de planificación integral que relacione la política socio-económica y los planes formulados al nivel superior nacional, vinculados con el desarrollo físico del país entero y de sus varias partes, incluyendo las áreas urbanas y rurales.

He sentido la necesidad de proponer este vínculo en la víspera de las tendencias actuales hacia la expansión total y en vista de los grandes problemas presentes de incremento de población y escasez de recursos. Las recomendaciones expuestas no tienen carácter definitivo, sino que pretenden promover estudios más intensos en contacto directo con datos e información completa y actual, proseguidos ya sea por mi mismo u otros planificadores y ad-

ministradores en el país.

Deseo a estas alturas, expresar la gratitud que --  
siento hacia mis profesores Francis Violich, Catharine Bauer y Al-  
bert Lepawsky, por el grado de estímulo y esclarecimiento que me -  
brindaron a través de la formación y terminación de esta tesis.

## CAPITULO I

### EL DESARROLLO DE EL SALVADOR : Vista General

Con el objeto de comprender los problemas urbanos de hoy y aquellos relacionados con el desarrollo de recursos, distribución de población y la potencialidad y limitaciones para un desarrollo total en El Salvador, este capítulo presenta un breve sumario de historia y de las instituciones políticas que parecen afectar las condiciones sociales del país. Con el mismo objeto, también se describen brevemente las características físicas y los recursos productivos que proveen el ambiente y las condiciones de vida del pueblo salvadoreño. La última sección del capítulo trata de planificación como un medio de atacar los problemas en una forma integral.

Más de 20 siglos han convertido la tierra de El -- Salvador formada de grupos de pueblos indígenas disgregados, rodeados por forestas vírgenes, en un sistema más o menos organizado de comunidades y ciudades en medio de áreas rurales y fincas que cubren el país entero. No obstante, este proceso de desarrollo, ha sido lento.

La era pre-colombina que data aproximadamente desde A.C. hasta alrededor de 1530 D.C. de acuerdo a teorías recientemente desarrolladas por los profesores Stanley Boggs, Ralph Giraldo y otros, es notoria por su desarrollo cultural y arquitec-

tónico, como también por el desarrollo de la agricultura. La poesía, joyería fina, templos y sistemas de irrigación, tal como los cercanos al Tazumal, reflejan esta naciente historia.

Después de la conquista española, en 1925, la explotación de los recursos naturales en mayor escala, especialmente minería, empezó a realizarse.

La cultura española a través de su lenguaje, religión, leyes, arquitectura y desarrollo urbano controlado, <sup>(1)</sup> influyó grandemente en el modus vivendi del área, la cual fue administrada como parte de Guatemala, hasta la revolución centro-americana contra España en 1821. El Salvador pasó a ser estado independiente y soberano en 1839, después de la disolución de la unión centroamericana. Desde ese entonces, su historia ha sido, en su mayor parte, de revolución y lucha.

La Constitución Nacional del país, reglamenta la forma de gobierno, el cual deberá tener como primer mandatario un presidente elegido por el pueblo para una Asamblea Legislativa de 54 miembros. Las fuerzas militares incluyen una Armada limitada a 3.000 hombres, una Milicia, una Guardia Nacional y una pequeña Fuerza Aérea. El Gabinete ejecutivo se compone de los ministros siguientes: Economía, Hacienda, Obras Públicas, Educación Pública, Salud Pública y Asistencia Social, Defensa e Interior.

-----  
(1) = España, Instituto de Estudios de Administración Local, "Planes de ciudades ibero-americanas y Filipinas". p.VII z XX

El Gabinete, lo mismo que el Banco Central de Reserva son responsables ante el presidente. El Salvador tiene una oficina central del presupuesto y un sistema elemental recientemente establecido de servicio civil.

Políticamente el país se divide en 14 departamentos y se subdivide en 39 distritos, tiene 260 municipalidades y 1972 cantones. El Ministerio del Interior nombra un gobernador para cada uno de los departamentos.

#### GEOGRAFIA:

La geografía prevee la enmarcación física del ambiente humano total. Dentro de aquella, la planificación persigue el establecer la mejor integración social posible para el bienestar colectivo. La ubicación del país, su clima, la conformación física del terreno y su accesibilidad, son aspectos importantes que se analizan brevemente a continuación.

#### UBICACION:

Está situado en la costa Sur de Centro-América entre Guatemala hacia el oeste y Honduras y Nicaragua hacia el este. Junto con los dos últimos países, es propietario en condominio del estratégico Confo de Eonseca que serviría de entrada al proyectado canal de Nicaragua, cuya ejecución ha sido discutida ampliamente en el Congreso de los Estados Unidos. La costa de El Salvador en el pacífico tiene únicamente cerca de 256 Kms. de largo, y el país se extiende hacia el norte hasta la frontera de Honduras con una anchura de 100 Kms. aproximadamente. El área total aproximada es de 21 mil Kilómetros cuadrados.

CLIMA:

El clima presenta variaciones notorias de temperatura, que en San Salvador, la ciudad capital oscilan entre 59<sup>o</sup>F. (promedio bajo diario) en Enero y 85<sup>o</sup>F. (promedio alto diario) en abril.

Las regiones montañosas a lo largo de la frontera con Guatemala y Honduras tienen un clima templado, mientras que las tierras bajas costeras son calientes y húmedas, suavizadas un tanto por la brisa marina durante casi todo el año.

Los cultivos en El Salvador son afectados por un promedio anual total de 72 pulgadas de lluvia de las cuales 66" caen durante la estación lluviosa de Mayo a Noviembre y solamente 6" durante la estación seca, lo cual crea un problema para la agricultura y ganadería en algunas áreas del país.

EL TERRENO:

La mayor parte de El Salvador lo constituyen mesetas volcánicas muy fértiles, más o menos a 600 metros de altura sobre el nivel del mar. La gran mayoría de la población y la mayor parte de la actividad agrícola e industrial están localizadas en esta zona. La planicie de la meseta es frecuentemente quebrada por volcanes como el de Santa Ana, cuya altura aproximada es de 2.300 metros.

La meseta está separada de la zona costera por regiones montañosas de baja altura. La costa, al presente, experimenta un desarrollo intenso después de un largo período de defo--

restación, la cual permite cultivos de zacate, algodón, y maíz.-- De los varios ríos provenientes del interior del país, únicamente el Lempa es parcialmente navegable. Este río lleva agua durante todo el año y provee fuerza hidroeléctrica en su parte media, en tanto se encuentran en construcción varios proyectos de irriga--- ción en su parte baja. En la boca del río, la zona costera se en sancha considerablemente hasta encontrar las montañas de Jucuarán, zona ésta de menor densidad de población y con escasos medios de transporte. La parte norte del país es montañosa y muy poco po-- blada, es del área menos accesible, un tiempo cubierta por densa ~~foresta~~ y en la actualidad erosionada y poco fértil. El Salvador país volcánico por excelencia, está sujeto a la acción de los mis mos, desde terremotos hasta fumarolas, Actualmente, unos son acti vos y otros han creado bellos lagos, cráteres, etc., que son elomen tos de gran atracción turística así como científica. Defavorable para los minerales, la estructura geológica de El Salvador da ri- queza al suelo.<sup>(2)</sup> Excelentes playas a lo largo de la costa y la gos y ríos en el interior del país dan belleza natural a los habi tantes de las ciudades y turustas que la visitan, durante las vaca ciones.

**ACCECIBILIDAD:**

El Salvador cuenta con excelentes comunicaciones. Li neas aéreas de mayor importancia conectan a El Salvador con los - centros vitales de todo el mundo: en cuanto a población y comercio se refiere. Sin embargo, solo existe un aeropuerto que ya necesi

(2) = TROMP, S. W., = "Desarrollo de Recursos Geológicos en El Sal vador", U. N. Programas de Asistencia Técnica.

ta expansión. (3). La carretera interamericana pavimentada a lo largo de la república, tiene conexiones en todo el tiempo con los países vecinos, exceptuando algunos tramos intransitables en Guatemala y Costa Rica que indudablemente limitan el volumen de viajes y transporte por carreteras hacia México y Panamá. El Salvador tiene tres puertos principales en el Océano Pacífico: Acajutla, La Libertad y Cutuco, tiene también conexiones por ferrocarril a través de Guatemala hasta Puerto Barrios en el Océano Atlántico. Un estudio de los puertos de El Salvador (4) recomendó la expansión de Acajutla por medio de la construcción de un muelle moderno capaz de manejar todo el café y otras exportaciones e importaciones en forma eficiente. De los puertos actuales solamente Cutuco tiene facilidades de aguas profundas. Los ferrocarriles conectan a El Salvador con Guatemala y México. Inalámbrico, cables, radios y teléfonos también proveen conexiones adecuadas con el resto del mundo.

#### RECURSOS PRODUCTIVOS:

Los recursos productivos del país causan un impacto en la estructura social y en el ambiente físico total de la comunidad que es el medio en donde la planificación física constituye el instrumento más importante del desarrollo económico.

-----  
(3) = GILBERT, Glen = "Aviación Civil en El Salvador" .- Organización de Aviación Civil.

(4) = ORTIZ, R. M. = "The Harbour System of El Salvador" .- U.N. Technical Assistance Program.

## AGRICULTURA Y BOSQUES:

La agricultura es la actividad económica más importante de El Salvador, Junto con el procesamiento de productos agrícolas provee el 45% del ingreso nacional <sup>(5)</sup>; emplea el 63% de la población económicamente activa y constituye más del 90% de la exportación total. Las cosechas principales son: café, algodón; semillas oleaginosas, maíz, caña de azúcar, frijoles, arroz, tabaco, cacao, indigo o añil, mijo, fibra de henequén, frutas y cereales. De la producción agrícola total (\$418 millones) 161 millones o sea cerca del 40%, es obtenido del café que por otra parte constituye del 80 al 85% de la exportación total. El algodón y las semillas oleaginosas ocupan el segundo lugar, ya que la producción de algodón aumentó recientemente de 71.900 hasta 155 mil quintales desde el año de 1946 a 1950, por otra parte, en años recientes ha existido una deficiencia en la producción de cosechas alimenticias.

En general, el sistema de producción agrícola en El Salvador es anticuado e ineficiente, no obstante, la mecanización progresiva, el uso de fertilizantes, la selección de semillas y el uso de insecticidas y germicidas ha aumentado gradualmente. Asociaciones y grupos formados y subdivididos por el Estado para la protección agrícola, han estado funcionando por algún tiempo, siendo las más importantes de ellas (a) La Asociación Cafetalera de El Salvador, establecida en 1929 y financiada a través de impuestos -

(5) = SCHENK, W. E. = "Análisis Económico y Social de El Salvador"  
Tratado Internacional.

de Aduana, con el propósito de incrementar la producción, regular el mercado interno y proteger los intereses de los cafetaleros; - (b) La Compañía Salvadoreña del Café, establecida en 1952 con el propósito de regular el comercio internacional del café, supervisar el mercado interno y beneficiar la producción; (c) La Cooperativa Algodonera de El Salvador Limitada, establecida en 1942, formada por todos los cultivadores del algodón del país, con el objeto de regular la industria algodonera en todos sus aspectos, incluyendo la producción, financiamiento y manufactura; (d) La Asociación de Ganaderos de El Salvador, establecida en 1931 y financiada por fondos gubernamentales para mejorar la industria ganadora, la cual al presente está interesada en proveer crédito a sus miembros a través de un proyectado Banco de Ganaderos (e) El Banco Hipotecario de El Salvador, establecido en 1935, para proteger el desarrollo agrícola general; (f) La Federación de Cajas de Crédito Rural, establecida en 1942 para otorgar ayuda financiera a pequeñas empresas agrícolas y para facilitar la producción, procesamiento y bodegaje de sus productos; (g) Instituto Regulador de Abastecimientos, establecido en 1950, que cuenta con 350 agencias a través de la República, para regular los precios de los alimentos y la administración de sobrantes alimenticios. Esta organización es propietaria de una planta de bodegaje cerca de la ciudad de San Salvador que tiene una capacidad de 2.000.000 quintales y se espera que otras plantas sean construidas a través del país.

Los bosques de El Salvador, han cedido paso a cose

chas más urgentemente necesitadas, tales como los alimentos requeridos para un rápido aumento de la población. Como resultado, el país está prácticamente sin recursos forestales, a excepción de los situados en la costa oeste y que producen el Bálsamo del Perú, un producto farmacéutico del cual El Salvador tiene un virtual monopolio. Las tierras desprovistas de sus bosques han perdido su utilidad debido a la erosión. Los cursos de los ríos se llenan de sedimentos y muy pronto necesitarán de operaciones de drenaje. Esto es muy significativo en el caso del río Lempa en donde una presa hidroeléctrica recientemente terminada amenaza inutilizarse en un tiempo relativamente corto. En pequeñas cantidades, los recursos forestales de El Salvador incluyen: cedro, caoba, conacasto, nogal, etc.

Distribución de Recursos de tierra: a) - los terrenos arables bajo cultivo en la actualidad constituyen el 14% del área total del país; b) Las tierras no arables bajo cultivo constituyen el 72.1%. Las tierras bajo cultivo arables y no arables están sujetas a una altísima tasa de población, siendo la cifra per cápita de .35 hectáreas.

Recursos Geológicos y Minerales: el producto bruto estimado para minería, en pequeña escala, de oro y plata fue aproximadamente de \$1.400.000 en 1950. Esto representa únicamente el 41% del producto bruto total de la nación. Cobre, plomo, hierro, mercurio y depósitos de carbón se encuentran aún en menor escala, lo cual indica la escasez de recursos metálicos y el poco

interés en su explotación comercial. No obstante, el experto de las Naciones Unidas que estudió recientemente los recursos geológicos del país sugirió la investigación de los siguientes elementos que pueden ayudar a descubrir recursos adicionales explotables:

- a)- Las localidades de Amorós y Polorós con posibles depósitos de arcillas oleaginosas, los depósitos de mercurio en Lilisque y el área de Moliódenum en Tojutla;
- b)- La posible aplicación de diferentes tierras ferruginosas para la industria de cerámica;
- c)- Las arenas de las playas para la posible existencia de elementos raros y la presencia de cantidades comerciales de magnetita;
- d)- Las reservas de aguas subterráneas en las regiones más áridas de El Salvador;
- e)- El contenido sulfuroso de los depósitos de agua de la Laguna de Alegría;
- f)- La energía térmica y los procedimientos químicos de los azoles de Ahuachapán para su posible aplicación para electrificación y propósitos medicinales. (6)

Industria y comercio exterior: La actividad industrial, aparte de los beneficios del café y el azúcar, está ubicada en los centros urbanos principales de (1) San Salvador, (textiles, sacos de café, dulces, cigarrillos, harina, aceite, margarina); (2) Santa Ana, (Beneficios de café y azúcar, textiles de algodón, muebles; (3) San Miguel, (beneficios de algodón y semilla de algodón, industria de lazos, alfarería; (4) Los pequeños con---

tros urbanos de Sonsonato y Acajutla. La producción industrial en su mayoría es en pequeña escala. Estimulaciones del producto bruto nacional de 1953, indican que la industria contribuye con aproximadamente el 10%.

Es decir, que la industria se reduce a procesos de materias primas locales y de manufactura liviana. El movimiento hacia una mayor y más importante industrialización fue difícil principalmente debido a la abundancia de divisas, lo cual facilitó tanto la compra de equipo industrial, como la importación de productos manufacturados, y redujo al mismo tiempo el mercado interno existente para la industria. Medidas aprobadas por el gobierno para balancear esta tendencia, incluyeron la modificación de la estructura de las tarifas, imposición de tasas más altas sobre productos importados, favoreciendo de este modo importación de materia prima y producción y estímulo del desarrollo de industrias locales bajo la Ley del Desarrollo de Industrias de Transformación de 1952. Otras medidas hacia la industrialización consisten en la terminación del proyecto de energía eléctrica de la recientemente concluida presa "5 de Noviembre", que permitió aumentar aún más, la eficiencia industrial, reduciendo los costos de producción en el futuro.

-----  
(6) =.

El crédito existente para el desarrollo industrial es suficiente, no obstante, la situación deberá mejorar cuando se establezca la Oficina de Coordinación de Desarrollo Industrial, que tendrá poderes más amplios para el financiamiento y desarrollo industrial del país.

En la actualidad se están expandiendo -- las siguientes ramas de la industria: a)- el mercado del cemento nacional, el cual se ha expandido en un 30% durante el período de 1950-1953, como resultado de la construcción de edificios y viviendas de la empresa privada y gubernamental, y de los programas de Colonización Rural y Vivienda Urbana y electrificación. La Planta de cemento con una capacidad inicial de 49,500 toneladas, entró en producción en 1953, mientras otra planta estará lista al final del año para duplicar la producción actual. Esto creará un sobrante -- que sería usado temporalmente por el mercado centro-americano, para reemplazar importaciones de Europa y Estados Unidos. Paralelamente con la planta de cemento El Salvador ha desarrollado la industria de asbesto-cemento; b)- el promedio deficitario en grasa animal impuso la producción de aceites vegetales y manteca hasta -- aumentarlo aproximadamente al 10% durante los últimos 3 años, creando también un sobrante; c)- los productos lecheros e industrias textiles, muestran un progreso substancial en años recientes. La -- industria textil, por ejemplo, la cual en 1948 operó a menos del --

50% de capacidad, trabajó a un promedio de dos jornadas diarias durante 1952-1953. La competencia de los Estados Unidos y Japón ha disminuido el envío de los textiles de algodón salvadoreño a otros países centroamericanos (182.9 toneladas en 1950 a 104.5 en 1952); d)- la industria del calzado se ha modernizado.

Actualmente se encuentran bajo estudio las industrias de pescado, cangrejo y camarón, alimentos conservados, refinamiento y procesamiento de azúcar, un mayor desarrollo de industrias textiles, aceites vegetales, producción de maderas y materiales de construcción nativos. La Ley del Desarrollo Industrial votada por la Asamblea en Mayo de 1952, consiguió aumentar el capital industrial en 12 millones hasta Abril de 1954. La industria textil ofreció la mayor oportunidad para empleo (cerca de la tercera parte del personal total ocupado en la industria); la producción de alimentos, zapatos y producción de maderas son los siguientes en importancia. No obstante que el mercado local para productos industriales es limitado y la fuerza laboral entrenada en trabajo industrial escasea, existen oportunidades para mejorar y expandir empresas existentes y buscar nuevos sistemas para utilizar la materia prima local e importar únicamente artículos indispensables y materias primas que no se consiguen dentro del país.

La agricultura y la minería proveen la mayoría de productos de exportación. Estos incluyen el café (80-85%) algodón, oro, plata y semillas oleaginosas. El mercado principal para los productos de El Salvador es el de Estados Unidos (80-90% de toda la exportación), siguen en orden de importancia: Holanda, Alemania, Italia, Bélgica, Honduras, y Canadá. Tratados de comercio recíprocos recientemente aprobados con otros países centroamericanos y Francia, Alemania Occidental, Italia y España permitirán un incremento en el volumen de importación y exportación. En la actualidad, El Salvador importa principalmente de los Estados Unidos, Holanda, Gran Bretaña, Alemania, Honduras, Canadá, Italia y Nicaragua. La exportación en 1952 subió a 221 millones de dólares y la importación a 170 millones, dejando un balance favorable de 51 millones.

Financieramente, El Salvador se mantiene en buena forma. La cantidad total de dinero en circulación en Octubre de 1953, subió a 91 millones de dólares en otro y otras reservas de intercambio extranjero. Los depósitos bancarios incrementario de \$45 millones en 1948 a 90 millones en 1953. El volumen de créditos a corto plazo incrementó en un 60%.

El presupuesto del gobierno ha sido generalmente equilibrado o ha logrado un balance favorable desde 1946. Esto ha sido posible a pesar de que han sido autorizados subsidios

substanciales a varias entidades autónomas gubernamentales.

Los ingresos del gobierno se han triplicado desde 1946, en parte debido a una inflación de que ha afectado a muchos países del mundo y en parte debido al incremento en las utilidades de algunos impuestos tales como el del café, el de la exportación y el de renta y vialidad.

Las principales fuentes de ingreso del gobierno incluyen: impuestos de importación y exportación, 60%; impuestos de venta de propiedades, 6.6%; impuesto sobre artículos manufacturados y de consumo, 12.6%; impuestos sobre herencia y donaciones 3.2%; fuentes de producción 9.8%; impuesto sobre el capital, sobre el traspaso de propiedad inmobiliaria, impuestos sobre comestibles, impuesto sobre cigarrillos, vehículos automotores y azúcar. En 1953 el gobierno salvadoreño dió cuenta del 13% de la renta bruta nacional a través de su presupuesto en comparación del 10% en 1948.

#### EL PUEBLO:

Origen y Crecimiento: la población salvadoreña pre-colombina, de acuerdo a los antropólogos, es del mismo origen asiático común al de todos los países americanos. De acuerdo a algunas teorías los Aztecas mejicanos, fracasaron en su intento de subyugar a la población maya nativa, se estableció-

ron en el territorio y pelearon en forma brava con los conquistadores españoles, pero al ser derrotados se mezclaron totalmente con ellos. La tabla siguiente indica el grado de mezclas raciales en El Salvador en comparación a otros países centro-americanos:

T A B L A I

COMPOSICION DE POBLACION CON BASE EN LAS RAZAS  
(Porcentaje del Total)

<u>País</u>	<u>Blanca</u>	<u>Nativa</u>	<u>Mestizo</u>	<u>Negro</u>	<u>Total</u>
El Salvador ...	2.5	10.0	87.5	0.	100
Guatemala .....	3.0	66.5	30.0	0.5	100
Costa Rica .....	82.2	0.	14.4	5.4	100

Fuente de información: Anuario Estadístico de las Naciones Unidas, 1950.

Desde los primeros días del control español, alrededor de 1930, hasta los días de la independencia 1821 el crecimiento de población fué lento.

El año 1800, era el del comienzo de la industrialización y de los cultivos de café en el país, marcó un movimiento de inmigración extranjera y aumentó considerablemente la proporción de crecimiento natural de población, tanto en las áreas rurales, como en las áreas urbanas.

Las áreas más densamente pobladas en la actualidad son aquellas en su mayor parte rodeadas de plantaciones de café. Otros centros de población, algunos de los cuales están desiertos hoy día subsiguieron al desarrollo de otros recursos agrícolas. Productos tales como el bálsamo, añil y cacao, discutidos con más detalle en la siguiente sección, causaron un flujo de población desde fuera y dentro del país a sus áreas respectivas de cultivo.

Algunas estimaciones dignas de confianza y censos del crecimiento de población de El Salvador, muestran un incremento aproximado como sigue:

T A B L A II

INCREMENTO DE POBLACION DE EL SALVADOR

<u>1880</u>	<u>1900</u>	<u>1930</u>	<u>1950</u>	<u>1960</u>
500.000	900.000	1.450.000	1.855.900	2.500.000

Fuente de Información: JAMES, "Latin American Revised Odyssey".

De acuerdo a los censos tomados en 1950, la población de El Salvador fué de 1.885.915, lo cual indica una densidad de población aproximada de 250 personas por milla cuadrada, o sea la mayor en latino-américa con excepción de Haití en donde la densidad es de 286. La población masculina es de 918.459

y la femenina de 918.448. Aproximadamente las dos terceras partes de la población vive en áreas rurales. De acuerdo con las clasificaciones de ciudades usadas en El Salvador (algunas ciudades en la "encuesta por muestro de renta e ingreso familiar" tomada en Febrero de 1952 clasificadas como "Clase VII", tienen una población de menos de mil habitantes). La población se distribuye uniformemente por todo el país, con densidades un poco menores; al norte (Departamentos de Cabañas, Chalatenango, Morazán y La Unión), y en las planicies de la costa en donde la temperatura es húmeda y caliente. Las ciudades más importantes están situadas en la mezeta central y en cada una de las tres zonas del país: en la zona central, San Salvador, la ciudad capital con 161.951 habitantes; en la Zona Occidental, Santa Aña, con 51.702; y en la Zona Oriental, San Miguel con 26.702 habitantes. La mayoría de las otras ciudades cabeceras y departamentos, tienen una población entre 10 y 20 mil habitantes cada una.

Religión y Cultura: Siendo que más de las dos terceras partes de la población del país es rural, las instituciones tradicionales predominan, no obstante, el lenguaje y religión nativas han desaparecido paulatinamente. La familia, la comunidad y la iglesia, proveen las bases de organización social y seguridad. El trabajo cooperativo, la ayuda mutua y el liberato se basan en el patrón familiar (parentesco con familiares, parostesco

ritual, etc.). Lo mismo sucede en la mayoría de las ciudades, con excepción de los centros urbanos grandes, en donde se está operando un cambio definitivo en las costumbres y modos de vida al presente. Las bases de este cambio se encuentran en las legislaciones que establecen estándares para condiciones de trabajo, pago y seguro social. De esta manera, el período de transición para las áreas más afectadas del país se demarca por la sustitución de la seguridad provista por instituciones tradicionales, con un cuerpo de legislación e instituciones formales.

Analfabetismo y Educación: De acuerdo a las cifras del censo de 1950, el analfabetismo está en las siguientes condiciones:

T A B L A    I I I

ANALFABETISMO EN AREAS URBANAS Y RURALES POR SEXO EN EL SALVADOR.

<u>Población (10 años o más)</u>	<u>Analfabetismo ( % )</u>
Total .....	57,7
Masculino .....	60,6
Femenino .....	54,7
Urbano .....	32,5
Rural .....	73,2

Fuente de Información: Censo de 1950.

El grado de educación es obstruido por los siguientes factores (8)

- 1)- El número de profesores de educación primaria es aproximadamente la mitad del mínimum requerido.
- 2)- Existen únicamente 2/5 del total de aulas requerido para una población escolar de rápido incremento.
- 3)- En general la educación secundaria y vocacional está en condiciones aún más deficientes y no existen escuelas técnicas.
- 4)- No hay Escuelas para niños impedidos, y poco se ofrece en cuanto a arte, música, baile (folklórico, ballet), para el pueblo común.
- 5)- Las Escuelas para profesores, proveen los 2/5 del número anual de profesores requeridos.

Renta y Ocupación: El producto nacional para 1950 fué estimado aproximadamente en 808.5 millones de colones, lo cual significa \$437 anuales per-cápita o sea unos \$175. Comparado con las cifras en dólares, per-cápita, para países más avanzados, por ejemplo, Estados Unidos con \$1.550, Canadá con \$970, Venezuela, \$390; podemos darnos una idea del producto per-cápita de El Salvador. (9)

---

8) = U. N. "La Educación en El Salvador" Administración y Asistencia Técnica, 1952.

9) - A. DE PASSO, = "El Crecimiento Nacional. Producto de El Salvador en 1950." U. N. Administración y Asistencia Técnica.

Expertos Economistas de las Naciones Unidas estimaron que en 1950, la distribución de familias según el monto de renta familiar fué el siguiente: el 92% de la población recibieron una renta anual de menos de ₡ 3.000 colones (\$1.440) y el 61% recibieron menos de ₡1.300. (\$480.00). El último grupo incluye 225 mil familias rurales. Aún más, el 92% de la población recibió únicamente cerca del 48% del producto bruto nacional total.<sup>(10)</sup>

La población económicamente activa de 10 años o más, fué estimada de 653.409 con las siguientes sub-divisiones ocupacionales:

T A B L A I V

SUBDIVISION OCUPACIONAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE  
ACTIVA DE 10 AÑOS O MAS EN EL SALVADOR

<u>Ocupación</u>	<u>Número de Personas</u>
Agricultura	412,646
Minería	1,708
Industria	74,427
Construcción	18,638
Comercio	35,823
Servicios	77,576
Otros	32,591

Fuente de Información: Censo Ocupacional de 1950.

10) FEUERLEIN, W. J, = Op. Cit.

URBANIZACION:

En las áreas urbanas es donde los efectos del desarrollo económico pueden ser mejor apreciados. Cambios en el tipo de empleos, tecnología y movilidad, contribuyen a una rápida urbanización, la cual, si no es guiada en forma adecuada a través de la planificación física, traerá problemas de caos, congestión, deterioro, enfermedades y despilfarro económico.

Crecimiento de población: Las ciudades de El Salvador pueden ser agrupadas en la siguiente forma:

T A B L A V

CIUDADES Y COMUNIDADES POR TAMAÑO DE ACUERDO A POBLACION

<u>Clases</u>	<u>Número de Ciudades</u>	<u>Población</u>	<u>% de Total de Población Urbana</u>
100,000 Más	1	161,951	23,9
20,001 a 100,000	2	78,404	11,6
10,001 a 20,000	7	50,333	13,3
5,001 a 10,000	10	71,550	10,6
2,501 a 5,000	24	78,114	11,5
1,001 a 2,500	76	117,870	17,4
1,000 y menos	140	78,944	11,7
<u>T o t a l</u>	<u>260</u>	<u>677.166</u>	<u>100.0</u>

Fuente de Información: Escuesta por Muestreo de Renta Familiar, Población Urbana de El Salvador, Febrero, 1952.

Con el propósito de comparar entre los años 1942 y 1952, la siguiente tabla nos da una indicación (tan acertada como lo permiten las estimaciones), de las tendencias demográficas del crecimiento urbano:

T A B L A VI

PORCENTAJE DE LA POBLACION URBANA TOTAL POR CLASES

SEGUN TAMAÑO EN EL SALVADOR.

<u>Tamaño Clase</u>	<u>% Anual</u>	
	<u>1942</u>	<u>1952</u>
5,000 a 10,000	20,4	10,6
10,000 a 20,000	14,7	13,3
20,000 a 100,000	8,1	11,6
sobre .. 100,000	5,6	23,9

Fuente de Información: Kingsley Davis y Ana Casis, "Urbanización en Latino América", The Milkbank Memorial Fund Quarterly, Vol. XXLV, No. 2, Abril, 1946.

Tabla V, ajustado por el autor (en 1942.

El porcentaje usado por Davis y Casis para clase tamaño 25.000 a 100.000 son iguales a 20.000 a 100.000 usados aquí)

Asumiendo que las estimaciones mostradas en la tabla VI son dignas de confianza, pueden hacerse las siguientes observaciones:

1.- El grado de concentración urbana en El Salvador (1/3 de la población total) es alto si se considera la base económica no industrial del país. El índice de urbanización en los Estados Unidos es dos veces el de El Salvador, pero su desarrollo industrial es infinitamente mayor.

2.- Con excepción de Guatemala, El Salvador muestra en 1942, los mayores porcentajes de población en áreas urbanas de más de 100.000 habitantes., no obstante la ciudad más grande de El Salvador tiene el porcentaje más pequeño en relación a la población total de cada país en todo latino América. Esto es debido a que la mayor parte de la economía de los países latino americanos se basa principalmente en las exportaciones de materias primas o importaciones de productos manufacturados por la vía marítima; de este modo las ciudades más grandes son puertos marítimos. Por el contrario, la mayor concentración de población de El Salvador se encuentra tierra adentro, donde la topografía, el suelo, el clima, facilitan un mayor grado de dispersación.

3.- El año de 1952 muestra una tendencia radicalmente opuesta, es decir, los porcentajes aumentaron a medida que el tamaño de las ciudades aumentaba. El porcentaje de concentración urbana en la ciudad capital muestra su fenomenal crecimiento. La tendencia hacia la urbanización demográfica, si podemos juzgar por el período de 10 años analizado aquí, es obviamente pujante.

La causa del crecimiento urbano puede ser tentativamente definida aquí, no como uno de mayor incremento natural en ciudades, ni tampoco como de porcentaje de mortalidad rural substancialmente mayores, sino como de emigración de las áreas rurales a las áreas urbanas. No obstante la falta de estadísticas con relación a migración rural-urbana, una hipótesis general en cuanto a la causa de esta emigración puede ser adelantada aquí, en términos de un grado de centralismo político administrativo y social, en un país tan compacto como lo es El Salvador. La facilidad relativa de movimiento dentro del país para el comercio, trabajo o placer, debido a la existencia de medios de transporte sobre buenas carreteras (que en su mayor parte conducen a la ciudad capital) traen como resultado la residencia definitiva bajo el magnetismo de la ciudad, sobre todo de la ciudad capital.

El país está pasando por una etapa de crecimiento rápido de población y migración, desarrollo agrícola, industrial y de energía, expansión de áreas urbanas y de los servicios gubernamentales necesarios, así como también una expansión en el número y calidad de facilidades y utilidades públicas, es la que mejor simplifica tal expansión:

- 1)- La población de San Salvador ha aumentado de 105 mil habitantes en 1949, a 161 mil en 1950 (de acuerdo a datos censales.).
- 2)- La ciudad de San Salvador siempre ha sido el centro industrial de la nación (contando con 14 plantas que emplean más de 50 trabajadores) y que en la actualidad ofrece potencialidades que permiten la extensión de su población y de sus límites físicos. Las posibilida-

des de descentralización de la industria son limitados, ya que los servicios necesarios para mantener una eficiencia industrial adecuada, son limitadas y hasta inexistentes, aceptado en algunos centros urbanos tales como Santa Ana, San Miguel, Sonsonate.

3)- Los servicios culturales educacionales y de salud de la ciudad al centralizar la política social, son factores todos que tenderán a incrementar la dimensión física de la capital. Esto ya ha sido observado en las áreas de vivienda de El Salvador, especialmente hacia el norte y el oeste, y en el área de los Planes de Renderos localizado de 5 a 9 Kilómetros al sur de la capital.

4)- San Salvador es aproximadamente el centro geográfico del país, lo mismo que la mayoría de las capitales departamentales están localizadas cerca de los centros geográficos de sus departamentos respectivos, y todas las carreteras importantes de las capitales departamentales conectan directamente a San Salvador y la carretera interamericana la cual pasa a través de 7 de ellas. La mayoría de los autobuses y de otras facilidades de transporte conducen a San Salvador, desde casi todas las poblaciones del país.

5)- La ciudad capital, Santa Ana y San Miguel, centros de la zona central, occidental y oriental, están provistas con algunas facilidades financieras y comerciales incluyendo bancos, compañías de seguros, etc.

## EL FUTURO Y PLANIFICACION:

El progreso social económico de El Salva dor debe comprender programas encaminados al logro de una máxima -- productividad, un empleo total y un mejor estandard de vida. El -- hecho és ineludible. Estas necesidades futuras en las ramas de -- agricultura, industria y mejoramiento social, requirieron alguna coor dinación general dentro de la administración pública.

Los problemas principales del país pue-- den enuncrarse como sigue:

1)- Aquellos que conciernen al alza de la renta nacional -- per-cápita, por medio del incremento de la productividad económica;

2)- Aquellos que conciernen a otros medios esenciales de me-- jorar el bienestar social (que por onde también logran el alza de -- la productividad económica).

Estas dos series de problemas pueden com-- prender un sinnúmero de aspectos especializados, pero ambos requie-- ron, básicamente, una organización más efectiva de los recursos na-- cionales y del ambiente físico, para conseguir un desarrollo econó-- mico más eficiente y efectivo por una parte, y para mejorar las -- condiciones de vida y el ambiente comunal, por la otra. Así tam-- bién ambas requirieron un mejor cultivo de política y procedimien-- tos de la administración pública.

Todos los problemas bajo el numeral 1, - reflejan la necesidad impostergable de incrementar la producción -- con medidas de expansión agrícola y desarrollo industrial. Una mayor capacidad productiva, complementada con una mejor distribución de sus beneficios, significaría mayor poder adquisitivo y más altos estándares de consumo en cuanto a vivienda, alimentos, ropa y también en cuanto a servicios públicos. Una mayor productividad requiere sin embargo, la mejor organización posible de recursos físicos, - de usos del terreno más eficientes, y el desarrollo y localización - apropiada de servicios esenciales, tales como agua potable, energía eléctrica y carreteras. Una mayor producción también implica movimientos de población y expansión urbana.

El numeral 2 incluye problemas de salud, y saneamiento: más eficiencia y confort, más viviendas, facilidades para la comunidad en general, tales como escuelas, áreas de recreación, mercados guarderías y mejores condiciones de trabajo. Un mayor ingreso, aisladamente no resuelve estos problemas, que también necesitan atención directa al ambiente físico, reconstrucción urbana y nuevos patrones de usos del terreno y de distribución de población. En este aspecto, también la planificación ofrece la llave.

Por lo tanto, ambas series de objetivos están íntimamente ligados en términos administrativos y sobre todo

en el nivel concreto de lo físico. Ambos requirieron planificación nacional integral, con el objeto de coordinar numerosos programas especializados y política, y planes físicos más detallados en el nivel regional y urbano.

BASES PARA EL PLANEAMIENTO EN EL SALVADORDiferentes Tipos de Planeamiento:

El resumen de problemas principales presentados en el Capítulo anterior, los cuales han sido relacionados con el Planeamiento en sus proyecciones futuras, con miras al logro de un mayor y mejor desarrollo total en El Salvador, da lugar a la siguiente pregunta: - Que papel desempeña y que clase de planeamiento es pertinente a aquellos problemas? - A continuación se definen varios tipos de planeamiento tal como se aplica en la actualidad en diversos países. Por planeamiento se entenderá aquí, la función gubernamental organizada para formular política en varios niveles de Gobierno, la cual servirá para guiar y coordinar la acción de intereses nacionales, tanto privados como públicos, haciendo uso de las ventajas y recursos disponibles para el mejoramiento total socio-económico.

El proceso de Planeamiento, ha sido definido como "el esfuerzo organizado para utilizar inteligencia social en la determinación de la política nacional. Está basado en datos fundamentales, obtenidos de fuentes elegidas cuidadosamente y analizadas en visión conjunta, entrelazado los diferentes factores pertinentes, para evitar conflictos de orientación general; es una vista prospectiva y retrospectiva. Con el mayor cuidado posible, los planificadores y Urbanistas tratan de elaborar proyectos a largo plazo, basándose en la consideración de nuestros recursos y trayec

torias",<sup>(12)</sup> y también ha sido definido como "la aplicación sistemática, continua y prospectiva del mejor juicio, a programas públicos de beneficio general"<sup>(13)</sup>.

Un "Plan" tentativo bien definido fué formulado para Puerto Rico, el cual prevé amplias líneas guía para el desarrollo, que ayudarían a reunir la gran variedad de programas y políticas separadas gubernamentales, en un todo consistente, permitiendo así al Gobierno el alcance de sus objetivos y prioridades con la mayor efectividad y economía"<sup>(14)</sup>.

Generalmente, en los países que conocemos como desarrollados, se presume de experiencia administrativa, conocimientos técnicos y profesionales, madurez política, comprensión y participación pública y suficientes recursos monetarios, etc., con los cuales se pueden satisfacer estándares mínimos adecuados. Estas condiciones, sin embargo, son frecuentemente carentes en países sub-desarrollados. Dentro de aquella estructura política y aquellas condiciones de desarrollo, las responsabilidades de "planificación" ya sea económica, social, administrativa y física, son a menudo separadas, con diferentes funciones asignadas a diferentes

-----  
(12) = MERRIAM, Charles = "The National Resources Planning Board", in George B. Galloway (ed). Planeamiento para América, 1941.

(13) = NATIONAL RESOURCES PLANNING BOARD", Un Reporte Sobre Planeamiento Nacional y Obras Públicas. Dic. 1944

(14) = PERLOF, Harvey S. = "Form and Function of Master Planning for Puerto Rico", Enero 1952.

niveles de Gobierno, por ejemplo: "Planificación Regional" puede tratar el desarrollo de recursos o coordinación administrativa y "Planificación Urbana" a un nivel inferior de Gobierno, los aspectos de desarrollo urbano y las condiciones físicas de vida o de trabajo.

La Planificación Urbana es una rama especial del "Planeamiento Físico" desarrollada y generalizada particularmente en los Estados Unidos y Europa, como una función definida de Gobierno local y como una profesión especial que ha sido posible en aquellos países debido principalmente a la autonomía municipal, sensitiva a interferencias del Gobierno central ó otras.

La función de Planificación Urbana en ciudades como las mencionadas, consiste en guiar el crecimiento físico a través de las municipalidades con el propósito de proveer mejores condiciones de vida, con base en el análisis de los elementos físicos, económicos y sociales que integran cada ciudad en particular. En muchos casos, este proceso envuelve la preparación de un plan general de desarrollo futuro, que puede incluir la re-estructuración de ciertas áreas para el mejoramiento total urbano.

El aspecto más importante de la función de planeamiento urbano consiste en el logro de la formulación de política y programas de trabajo por medio del Plan General o Plan Regulador, que incluye todos los elementos del ambiente urbano, tales como: uso del terreno; distribución de población, servicios públicos, tráfico y transportes. La implementación y efectuación del

Plan Regulador son tan importantes como el plan mismo, consisten en una serie de medidas tales como: control de urbanizaciones y lotificaciones, control de construcción de edificios, reglamento de zonificación, programas de Obras Públicas y política financiera. Aspectos fundamentalmente legales, como por ejemplo: derechos privados contra derechos de la comunidad, con relación al uso del terreno y política de impuestos, son necesariamente revisados y se resuelven de manera distinta en diferentes países.

El "Plan" regulador basado en investigaciones y análisis cuidadosos de las condiciones presentes, trayectorias de crecimiento y necesidades futuras, se somete a la consideración municipal y del público en general para posibles modificaciones.

La "Planificación Regional" ha sido definida con menos claridad, y puede referirse a funciones diferentes con propósitos distintos en diversos lugares, no obstante se relaciona casi siempre con el desarrollo físico. Puede significar "una estructura para cooperación inter-gubernamental al tratar problemas comunes de áreas adyacentes, provincias y aún de países, o de numerosas municipalidades independientes en un área metropolitana"<sup>(15)</sup> En un país pequeño la "planificación regional" puede tener enfoque nacional, como por ejemplo, en Puerto Rico; o en el caso de la Administración del Valle Tennessee, puede basarse en el "doble propósito de

(15) = BAUER, Catharine = "Desarrollo Económico y Condiciones de Vida Urbana" bosquejo para las Naciones Unidas. pag. 118.

desarrollo" (1) de un recurso clave como el de la fuerza hidroelétrica y (2) la administración regional de recursos humanos y naturales y de funciones gubernamentales"<sup>(16)</sup>. Puede también hacer énfasis en obras públicas, desarrollo económico, social, industrial y urbano, conservación de recursos naturales, servicios públicos e institucionales (Hospitales, Escuelas, agua potable, etc.), y recreación.

En países desarrollados, como se ha visto en ejemplos anteriores, tanto la planificación urbana como regional, tratan casi exclusivamente el aspecto físico del desarrollo y están sólo indirectamente relacionadas con la política nacional socio-económica.

Esto es admisible en el caso de los Estados Unidos por ejemplo, dado el alto grado de especialización, el cual existe en todas las ramas del gobierno, incluyendo la administración pública.

"Planificación Nacional", por otra parte, parece concernir principalmente la política social y económica en general, sólo indirectamente relacionada al desarrollo físico per-se. En los Estados Unidos no hay oficina que ejecute en la actualidad, las amplias funciones del antiguo Consejo Nacional de Planificación.

(16)= LEPAWSKY, Albert = "Administration" 1952, pag.506

ficación de Recursos. (National Resources Planning Board), no obstante, tanto los programas de la empresa pública como los de la empresa privada, son grandemente influenciados por la política presupuestaria, fiscal y económica del gobierno federal, más o menos bien integrada en términos del mejoramiento nacional, total. En los países sub-desarrollados, no obstante, la planificación nacional asume un carácter más positivo como fuerza coordinadora, como lo ejemplifica el "Gosplan" Ruso de 1921 y el Plan de Desarrollo Integral de Puerto Rico.

Planificación Nacional para Desarrollo Integral en El Salvador. Mi punto de vista como planificador es el siguiente: El Salvador, país pequeño y sub-desarrollado necesita predominantemente de planificación nacional, con énfasis en planificación regional o planificación de "áreas". El fin deseado es lograr relacionar política nacional con planes integrales de desarrollo local. Un ejemplo concreto de este tipo de planificación en El Salvador es el que se llevó a cabo en el Valle La Esperanza y será discutido más adelante. La relación entre "planificación de áreas" y "planificación nacional" tiene un significado clave debido a la relación inmediata entre el (1) desarrollo socio-económico con (2) las condiciones de vida y trabajo en las "áreas" urbanas y rurales. Este punto ha sido discutido extensivamente por un experto observador, quien indica: "La rápida y caótica expansión de las ciudades crea problemas que dejan preplejos a los planificadores, urbanis--

tas y a los cívico-reformistas, pero en realidad las fuerzas que dan forma al crecimiento urbano caen fuera de su campo de acción. ya que, en las esferas de Planeamiento Nacional, pocas veces se toma en cuenta el efecto de las numerosas decisiones de política socio-económica en la estructura urbana y en el ambiente comunal"(17)

En base a política nacional, debidamente delimitada, pueden incluir planes individuales de "áreas", "desarrollo de recursos ..... y servir de punto de partida a la distribución de industrias" y, demás planos integrales a largo plazo para áreas metropolitanas o regiones geográficas .... como base para la distribución de población urbana"(18)

Estos planos pueden incluir también un campo más amplio de elementos, tales como: ubicación de conglomerados rurales y localización de zonas agrícolas; determinación de una distribución racional de nuevos centros urbanos; distribución efectiva de localización para industrias en las varias regiones del país; indicación de una red de caminos y centros de comunicación, y provisión de tierras para reforestación y parques nacionales".(19)

(17) = BAUER, Catharino = Op.Cit.

(18) = VIOLICH, Francis = "Problems in Latin America", Current Information on Urban Land Policies. New York, United Nations, 1912.

(19) = ARIEH, Sharon = "Physical Plan for Israel", Jerusalem, 1952

Las áreas a las cuales se hace referencia aquí, no pueden ser delineadas en El Salvador ya que no se han hecho los estudios previos necesarios. No obstante, el criterio para determinar tales áreas debería basarse en una ó otra combinación de factores tales como: divisiones políticas (departamentales, etc.); zonas que al presente se toman como unidades para ciertas tareas administrativas; centros urbanos importantes, tales como el "área" -- San Salvador-Santa Tecla; nuevas comunidades rurales; regiones de rápido desarrollo, tales como las áreas algodoneras en la costa, -- el Puerto de Acajutla, "áreas" en depresión o aislamiento (áreas -- problemáticas); o "áreas" con un alto desarrollo potencial para -- agricultura, industria, uso residencial o recreativo (Turismo); ó en fin, cualquier área en la cual un número de aspectos de desarrollo puedan ser tratados efectivamente en forma coordinada.

#### Principios Administrativos de Planeamiento

Convertir la política nacional socio-económica en esquemas integrales de desarrollo urbano, regional o de "áreas" necesariamente requiere, como anteriormente se ha dicho, planificación con base en la política nacional. Esto sin embargo, presume relaciones bien definidas entre planificadores y administradores, cuyas decisiones, por lo menos teóricamente, deberían basarse en consultas a los primeramente mencionados, lo cual en la práctica

gunas ideas en cuanto a la organización y propósito de tal oficina: la idea general y propósito de una oficina central de planificación debe ser "asegurar la acción colectiva entre los diversos departamentos del Gobierno, dirigida hacia la eliminación de conflictos, la coordinación de política y la integración de medidas legales de realización"<sup>(20)</sup>; y desde el punto de vista administrativo, fomentar la práctica de planificación gubernamental en general, para influenciar el desarrollo total. Una oficina central de planificación "puede ser determinante en cualquier programa de desarrollo económico y social o de reforma administrativa" y "puede ser particularmente necesaria para asegurar una política de ejecución gradual y balanceada, la cual no recargue la maquinaria existente de gobierno y permita, además, la consolidación de cada fase antes de que la próxima fuera comenzada"<sup>(21)</sup>.

2)- La realización de todo esto, requiere una oficina central con personal permanente y organizado, para asegurar el máximo contacto colaborativo con las líneas ejecutiva y legislativa del gobierno y con fácil acceso a todas las fuentes de información existentes, inclusive las internacionales. El personal debería seleccionarse no únicamente por su conocimiento especial en varios aspectos

(20) = U. N. = "Standards and Techniques of Public Administration"  
Special Committee on Public Administration Problems, 1951, -  
page.24

(21) = IBID = page 26, 27

tos, sino también por su habilidad y capacidad para trabajar conjuntamente con otras oficinas, representantes del pueblo y el público en general.

3)- La oficina central de planificación, además de su función coordinativa a nivel nacional, tendrá la responsabilidad de preparar planes concretos para el desarrollo integral de "áreas" específicas dentro del país. La determinación de estas "áreas", tendría la más alta prioridad en sus programas de trabajo y, la preparación de planes concretos para "áreas", claves, debería llevarse a cabo a través de sucursales en estrecha colaboración bilateral con los gobiernos locales, intereses especiales y el público en general.

La posible organización de dicha oficina se relaciona con más detalles en el último capítulo de este estudio.

### CAPITULO III

#### EXPERIENCIA APLICABLE DE PUERTO RICO

Puerto Rico, país pequeño y sub-desarrollado, como El Salvador, nos permite palpar un mecanismo de planificación y conocer de experiencias bien logradas. La revisión de la organización de planificación en ese territorio podría ayudarnos a entender los problemas en El Salvador.

#### EJEMPLO DE PUERTO RICO:

El área geográfica de la isla está integrada por factores físicos, económicos y sociales, los cuales contribuyen a formar una sola región natural de planificación. El planeamiento regional en Puerto Rico lógicamente tiene un alcance nacional.

Por otra parte, el desarrollo de recursos, grandes áreas urbanas, condiciones de vida rural y localización de la industria, crean problemas los cuales necesitan de otra clase de planeamiento urbano y planos específicos para los cuales el sistema de planeamiento Portorriqueño también provee.

Puerto Rico muestra la distinción entre las diferentes clases de planeamiento, como se puntualizó en el capítulo anterior. Sin embargo, este ejemplo no debe ser tomado como un modelo exacto para El Salvador, ya que, muchos factores integrantes encontrados en Puerto Rico, no se encuentran en El Salvador, aunque la

baso de recursos salvadoreños pueda ser más fuerte. Por otra parte, desde el punto de vista de planificación física adoptado en esta tesis, aun cuando la maquinaria portorriqueña de planeamiento tiene un alto grado de refinamiento, mayor énfasis del actual podría darse sobre todo al desarrollo total de la isla, en términos de distribución de población, uso general de la tierra, localización industrial y urbanización.

Dobe sacarse en conclusión entonces, que no obstante el alto grado de refinamiento de la maquinaria de planificación de Puerto Rico, ésta no puede ser aplicada directamente a El Salvador.

#### Sistema de Planeamiento Portorriqueño.

En Puerto Rico, el planeamiento físico es parte de un programa más amplio de desarrollo económico en todo el territorio. Se diferencia del planeamiento de otros países principalmente por tres razones: (1) El Planeamiento físico y económico en Puerto Rico es aceptado desde el principio como una sola actividad, para la cual, la responsabilidad se ha dado a una autoridad central, (2) La Junta de Planificación de Puerto Rico tiene poder para actuar como una autoridad central para toda la isla, y como una autoridad de planeamiento para cada ciudad y pueblo (en la actualidad las entidades de planeamiento local están siendo organizadas en muchas --

ciudades), dando de este modo, una base para planeamiento efectivo, local, regional y metropolitano, y, (3) La Junta de Planificación tiene una fuerte posición dentro de la estructura administrativa del Gobierno de Puerto Rico actuando como un cuerpo consultativo y consejero del Gobierno y la legislatura en cuanto a desarrollo en los departamentos ejecutivos gubernamentales se refiere, lo mismo que a corporaciones públicas, dentro del marco establecido por el gobernador y la legislatura.

Los poderes y la Filosofía de la Junta pueden ser mejor apreciados en el siguiente pasaje tomado del Acta de Planeamiento de 1942:

" Los poderes concedidos en esta acta deberán ser ejercitados con el propósito general de dirigir un desarrollo coordinado, ajustado y económico de Puerto Rico, el cual de acuerdo con necesidades presentes y futuras y recursos humanos, físicos y financieros fomentará la salud, moral, orden, conveniencia, prosperidad, defensa, cultura, solidez económica, y bienestar general de los habitantes presentes y futuros, y, tal eficiencia y economía en el proceso de desarrollo y en la distribución de población, de los usos de tierras, de mejoramiento público, como bien encaminado a crear condiciones favorables a ello."

### Instrumentos Básicos de Planificación.

La Junta de Planificación de Puerto Rico tiene poderes para planeamiento positivo y para el control de desarrollo público y privado. El planeamiento positivo es logrado a través de la preparación y adopción legal de dos documentos complementarios: el Plan Regulador y el Programa Financiero de Seis Años. Además, la Junta debe preparar y adoptar planes especiales y proyectos relacionados con el Plan Regulador, y hacer cualquier otro estudio necesario. El control de desarrollo público y privado es logrado a través del uso de: (1) revisión de proyectos (revisión de las obras públicas importantes del Ejecutivo, de corporaciones públicas y de las municipalidades), (2) adopción de un Plan Oficial de Vías Urbanas, (3) reglamentos de zonificación y urbanizaciones, y, (4) emisión de permisos de construcción.

El Plan Regulador: El Plan Regulador para el desarrollo de Puerto Rico es el documento básico formado por varios planes, integrando los programas de desarrollo de los distintos servicios gubernamentales y los planes físicos de regiones especiales (Región metropolitana de San Juan) y de otras municipalidades, subdivisiones y distritos de la isla. Las recomendaciones hechas por la Junta de Planificación en el Plan Regulador se refieren al desarrollo de la isla entera y se vincula, en general, con todos los sectores de la economía nacional.

Para su adopción, el Plan es remitido al Gobernador y a la Legislatura, y al ser aprobado, se convierte en una ley interna, la cual deberá ser observada por la Junta en la revisión de proyectos del Programa Financiero de Seis Años, el Plan es adoptado y enmendado por partes, cada una de ellas, siendo efectiva al ser aprobada por el Gobernador.

Al presente, han sido adoptadas las siguientes partes o secciones del plan de desarrollo total: (1) Hospitales generales de distrito, (2) Circulación para la Región Metropolitana de San Juan, (3) Carreteras municipales o del estado, (4) Aeropuertos, (5) Comunidades Rurales para los campesinos sin tierras, (6) Planos Preliminares para alrededor de treinta municipalidades. En la actualidad se están elaborando los siguientes planos: (1) Plan regional para el Área Metropolitana de San Juan, (2) Educación, (3) Desarrollo Industrial, (4) Desarrollo Agrícola, (5) Facilidades Portuarias (6) Irrigación y Abastecimiento de Agua, (7) Electrificación Rural, (8) Instituciones Penales, (9) Instituciones de Bienestar Social, (10) Centros Médicos Rurales, (11) Escuelas, y, (12) otras municipalidades.

#### PLANIFICACION URBANA:

Los Planos Reguladores Urbanos son preparados por la Junta en tres etapas: (a) esquemáticos, (b) preliminares, y (c) planos finales. Estos planos son un requisito indispensable del Gobierno Federal (Acta Federal de Vivienda 1949, Título I), para obtener ayuda monetaria para la eliminación de tugurios y para

el desarrollo comunal de las ciudades y pueblos. A esta fecha el costo del desarrollo de viviendas en Puerto Rico es de aproximadamente \$63 millones. El número de familias beneficiadas con estos programas es de 11.200.

En julio de 1954 se publicó el nuevo Reglamento de Planificación Local (que entró en vigencia en agosto). Esta ley autorizó a la Junta para formar comisiones de planificación local, cuando así lo desee cualquier municipalidad, con el objeto de establecer y fomentar la Planificación Física. El objeto principal de la Comisión de Planificación es ayudar a la Junta y a los consejos municipales a resolver problemas locales de planificación. Cada comisión tiene siete miembros excepto las de San Juan, Jonco, Mayaguez y Arecibo, las cuales tienen nueve miembros cada una. Al ser requerido por la Junta las comisiones locales recomendarán sobre los aspectos siguientes: (1) Planes reguladores en preparación, (2) mapas de zonificación, (3) mapas oficiales de catastro y alineamiento de calles, (4) enmiendas a reglamentos de planificación existentes, (5) propuestas para nuevas regulaciones (6) asuntos relacionados con el Programa Financiero de Seis Años, y, (7) casos específicos de nuevas urbanizaciones y de eliminación de tugurios.

La Junta expresa manifiesto interés en estimular las comisiones de planificación local independientes a su debido tiempo, con miras a que éstas puedan adquirir mayor control directo de sus problemas de planificación.

El programa Financiero de Seis Años: este instrumento positivo de planificación es un presupuesto combinado para gastos capitales y corrientes, sometido al gobernador y a la legislatura anualmente desde 1944, con el propósito de guiarlos al elaborar partidas para Obras Públicas y otros tipos de mejoras públicas contempladas en el Plan Regulador. El Programa recomienda el uso de las rentas públicas para construcciones, concesiones, para corporaciones públicas y gastos de operaciones administrativas del Gobierno, las cuales son enviadas a la Junta anualmente por las oficinas gubernamentales.

El programa se revisa anualmente y por lo tanto proporciona al público, a la legislatura y al gobernador un cuadro continuo de la posición económica. El programa incluye recomendaciones proporcionadas por otras oficinas y corporaciones públicas, en orden de prioridades y dentro de los fondos disponibles, de acuerdo con las indicaciones de la oficina de presupuesto en colaboración estrecha con la Junta de Planificación.

El control de la planificación de obras públicas y de la empresa privada en Puerto Rico se ejecuta a través del uso de: (a) zonificación, (b) reglamentos de lotificación y urbanización, (c) mapa oficial (para controlar el crecimiento y desarrollo urbano), y revisión de proyectos y mejoras capitales.

Zonificación: el reglamento de zonificación está expuesto en un documento adoptado en 1946, y junto con los mapas de zonificación constituye un instrumento para regular el mejor uso del terreno urbano de conformidad con las recomendaciones del Plan Regulador. La Zonificación en Puerto Rico se aplica en la actualidad también a toda el área metropolitana de San Juan, formada por grandes proporciones de terreno semi-rural y varias ciudades. La Junta, a través de la Oficina de Permisos, emite permisos de construcción de edificios y de usos del terreno de acuerdo con los reglamentos de zonificación por medio de un poder transferido a la Junta en 1950, fecha desde la cual ha emitido 30 mil permisos envolviendo construcciones por valor de \$269 millones.

Las condiciones especiales de Puerto Rico han permitido algunas innovaciones a la práctica normal de zonificación, siendo una de las más importantes, la introducción de la zona de rehabilitación y conservación, en la cual se clasifican tugurios que necesitan demolición, nuevo desarrollo integral. Otras innovaciones son zonificación de edificios según volumen y capacidad, zonificación de aeropuertos y zonas de anuncios comerciales en carreteras.

Reglamentos de lotificaciones y urbanización: éstos fueron adaptados en 1944 y establecen estándares mínimos pa-

ra alineamiento de calles con sus respectivas secciones transversales, tamaño de lotes para construcciones y servicios públicos que deben ser provistos en todas las urbanizaciones, para garantizar la salud, la conveniencia y el bienestar de los habitantes de las nuevas urbanizaciones. Dentro de los requisitos se encuentra el que exige un mínimo del 5% del área subdividida, la cual deberá ser reservada para, parques y otros propósitos públicos.

Los técnicos de la Junta dan asistencia a los interesados al elaborar sus esquemas, de acuerdo a los mapas de zonificación. Desde 1944 la Junta aprobó más de treinticinco mil nuevos lotes totalizando más de  $12\frac{1}{2}$  millones de fondos privados en servicios públicos y que, de otro modo, debieron haber sido entregados por las municipalidades.

El mapa oficial establece la localización y el ancho de las calles proyectadas para el futuro, y de las calles existentes que deben ser ampliadas. No se permite construcción dentro de esos derechos de vía. El mapa oficial para el área metropolitana de San Juan está en proceso de ser adoptado y seguidamente otras municipalidades dentran el suyo.

Revisión de Mejoras Capitales: consiste en el poder dado a la Junta por el Acta de Planeamiento, por medio del cual todos los departamentos, oficinas y corporaciones públicas del gobierno central y municipal están obligadas a obtener la apro



La autoridad de Tierras de Puerto Rico: está oficina es el resultado de sus predecesores, la Comisión de Seguros de Hogares de 1921, la cual marcó el principio de la Reforma Agraria y la Administración y Reconstrucción de Puerto Rico en 1935, establecida bajo el "Plan Chardon".

La Autoridad de tierras se basa en la ley de tierras que declara que la condición de agregado (campesino sin tierras) es contraria al mejor funcionamiento de cualquier proceso democrático (1941) y se establece en la forma de una corporación gubernamental con poder para comprar terrenos con posesión ilegal (en 1900, el Congreso de los Estados Unidos pasó una ley restringiendo el tamaño del terreno de cualquier corporación hasta 500 acres, o sea alrededor de 250 hectáreas), y con poder para trabajar su cultivo bajo un nuevo modelo o patrón.

La política de la autoridad de tierras tiene tres aspectos:

- (a) = terrenos azucareros se compran a un precio justo de las grandes compañías o bienes y se convierten en fincas de beneficios proporcionales. El pueblo de Puerto Rico a través de su gobierno es propietario de las fincas, un experto con conocimientos del asunto es contratado para administrar, los trabajadores ganan salarios mínimos y, al final del año las ganancias son distribui-

das entre la gerencia y los trabajadores, una vez que la renta haya sido pagada al Gobierno y que las reservas y ahorros hayan sido establecidos, como ejemplo se puede citar el de "Cambalache", donde existe una finca azucarera de unas 5.000 hectáreas, con una moderna molienda (7.000 toneladas diarias), cuyo costo fué de \$1.325.000, después del pago de la renta e intereses, los trabajadores tuvieron una distribución de ganancias que sumaron hasta el 15% de incremento en su salario anual, la gerencia también obtuvo un bono apreciable

(b)= La Autoridad de Tierras también compró tierras de una gran compañía; las acondicionó debidamente y las dividió en fincas que fueron vendidas a familias campesinas a precios rebajados.

(c)= La Autoridad de tierras compró terrenos para nuevas "comunidades rurales", en donde los colonos puedan tener un jardín y una casa de campo propias. Hasta la fecha casi 200 de estas comunidades han sido establecidas proporcionando vivienda a más de 25.000. El propósito de estas comunidades es dar al trabajador del campo, una vida social que él desconoce, tierras propias, educación, salud y otra alternativa a los tugurios de las ciudades.

La desventaja principal de este programa ha sido que por si mismo no provee un número de empleos razonable. No

obstante, la meta principal de diversificación de cosechas con el propósito de apartarse de una excesiva dependencia del azúcar, parece está dando resultados.

La Administración de Fomento Económico de Puerto Rico: es la rama del frente de Planificación en Puerto Rico que construye industrias que suministran empleo para la creciente fuerza laboral. Hasta 1951, Fomento construyó 106 nuevas plantas industriales que dieron empleo a 15.000 trabajadores. También crea fuentes de trabajo en el comercio (choferos de camiones, operaciones telefónicas, personal de aerolíneas, empleados de correo, reparaciones en general y comercio turístico (El Caribe Hilton es propiedad del Gobierno rentada a la cadena Hotelera Hilton).

La Compañía de Desarrollo Industrial de Puerto Rico: esta oficina fué organizada en 1942 como una colaboración gubernamental con el objeto de planificar una mejor y mayor producción, fomentar la industria manufacturera en la isla e investigar la posibilidad de recursos naturales, métodos de mercadeo y exportación en general. Lo fueron dados poderes para emitir bonos, dando crédito a pequeños negocios y si fuera necesario operar sus propias industrias. Como una cooperación del gobierno, sus poderes no estaban sujetos a otras regulaciones más que la auditoría anual y conforme al programa de desarrollo general de la Junta de Planificación del Gobierno.

rios. El P.R.E.D.A. desiste de industrias que buscan salarios bajos, opina que a la larga, las industrias de bajos salarios significan bajos estandares de vida, lo cual defraudaría sus fines.

Se necesitan más industrias básicas para dar servicios vitales a otras industrias, ahorrando de este modo el envío de los artículos a los Estados Unidos para su proceso. Esto incluye almacenes de maquinaria, establecimientos de herramientas, imprenta y tejido.

Para 1951, la Legislatura asignó \$2.000.000 para nuevas industrias; para 1952, \$8.700.000; para 1953 y 1954 cerca de \$25.000.000. El capital privado agregó a esto aproximadamente cantidades similares; todo para inversiones industriales.

Se están creando nuevos proyectos para modernas industrias y aún para una inversión más alta por obrero en comparación con otros países de Latino América.

La Autoridad de Recursos de Agua de Puerto Rico: investida con poderes del gobierno, no obstante retiene la iniciativa y adaptabilidad de una corporación privada, esta organización proporciona la maquinaria legal efectiva para un control de precios y utilización del agua para el mejor servicio e interés público. Autoriza la planificación total de la isla para el control del agua y proporciona medios de financiamiento para las construc--

La operación de todo el sistema de energía y su mantenimiento está ahora centralizado en una simple organización bajo el Director Ejecutivo de la Autoridad de Recursos de Agua. El control de todas las plantas bajo una sola cabeza, asegura flexibilidad y economía de operación, la cual al ampliarse el sistema, demuestra al pueblo de la isla la efectividad del procedimiento.

La necesidad de un sistema de irrigación en la costa sur de Puerto Rico, inició las leyes que fueron la fundación de la planificación de todo el control de agua. Muchas de las más importantes corrientes de agua de la isla nacen en las áreas altas de la montaña central y producen excelente oportunidad para proyectos hidroeléctricos combinados con el desarrollo para irrigación o abastecimiento de agua. La operación de doble propósito de los sistemas Carite y Toro negro muestra la importancia y buen resultado de las leyes decretadas.

Para expeditar la construcción actual de otros proyectos, la legislación creadora de la Autoridad de Recursos de Agua fue aprobada en 1941. Anteriormente a esto, sin embargo, la terminación del sistema de la Costa Sur en 1914 cubrió los proyectos de Patillas, Carite y Guayabacoamo, irrigando un acreage total de 51.000. Cada uno de estos proyectos opera independientemente uno del otro, incluyendo depósitos y canales. Otros proyectos importantes de doble propósito son:

- 1)- Garzas, construido en 1943, cuya caída de agua en la Planta Pañuelas No. 3, está a suficiente elevación (340 pies), para permitir que el agua sea llevada por gravedad para -- abastecimiento de la ciudad de Ponce, o ser distribuida para irrigación en las áreas secas adyacentes del sur. Su capacidad de depósito es de 4.700 pies-acro; y,
- 2)- Dos Bocas, terminada en 1942, cuya capacidad de almacenaje es de 27.400 pies-acres.

El progreso en los desarrollos de irrigación e hidro-eléctricos ha pasado a las etapas de construcción y operación, como fué delineado antes, no obstante, el abastecimiento de agua para uso doméstico e industrial está aun en la etapa de planificación, en 1942, la Legislatura pasó el Decreto de Acueductos, el cual permite que cualquier abastecimiento de agua municipal declarado inadecuado por el Departamento de Salud insular, o que no presente los estándares prescritos por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, deberá ser transferido a la Autoridad de Recursos de Agua de Puerto Rico, mediante la acción del Consejo Ejecutivo Municipal.

Los proyectos más importantes son: (1) el Proyecto de San Juan, rechazado por el Gobierno federal, pero aún catalogado como para necesidades futuras; y (2) el proyecto de Ponce, ahora pendiente de acción legal debido al litigio presentado

por la ciudad, objetando que la Autoridad se haya posesionado del sistema de abastecimiento de agua de Ponce. No se ha llovido a cabo ninguna construcción en este proyecto por el litigio en progreso.

CONCLUSION:

La experiencia de planificación portorriqueña compendiada arriba, da una idea sobre la necesidad de centralizar y planificar una política de desarrollo para países pequeños -- sub-desarrollados, como también para facilitar la introducción del proceso de planificación, el cual más tarde evolucionará gradualmente hacia la descentralización. El proceso de planificación debe ser simplificado y canalizado a las más urgentes necesidades generales y locales en sus etapas iniciales.

## CAPITULO IV

### PROBLEMAS DE PLANIFICACION Y EXPERIENCIA EN EL SALVADOR

La revisión general de El Salvador y de la experiencia técnica de Puerto Rico, apuntada en los capítulos anteriores, nos permite ver más de cerca los problemas específicos que necesitan de planificación en El Salvador y la extensión a que los principios de planificación están siendo aplicados. Se estima que la escasez de datos completos puede limitar, no impedir, el conocimiento de los problemas del desarrollo total del país. Los problemas económicos, sociales y físicos más importantes son presentados con algún detalle en los párrafos siguientes:

#### ASPECTOS ECONOMICOS:

El problema económico básico de El Salvador evidentemente es elevar la renta nacional y "per-cápita", expandiendo la productividad económica. Sin embargo, un desarrollo económico más eficiente e intensivo no es solamente asunto de políticas económicas y fiscales. La organización efectiva de los recursos nacionales requiere un monto considerable de planificación física, en cuanto a política del uso de la tierra y provisión de servicios esenciales. La revisión de los problemas nos indicará

la clase de planificación que será requerida:

1)- La Expansión Agrícola es por hoy el mayor problema económico. La importancia de la agricultura en la economía salvadoreña, indicada en anteriores secciones, enfoca problemas que incluyen una variedad de aspectos, por ejemplo, desde distribución inadecuada de empleos, hasta insuficiente alimentación básica (22) para el crecimiento aumento de población. Con una tasa de crecimiento de --- 60.000 personas por año, hay ya unos 2.000.000 de habitantes en un área de 21.000 kilómetros cuadrados, de los cuales solamente un 14% se emplea en producción agrícola básica.

Otros problemas íntimamente relacionados con la expansión agrícola, además de los mencionados en el Capítulo I, son agravados por la merma anual en los últimos tres años de área cultivada, 1 hectárea por cada 100 habitantes. Mayores áreas de producción agrícola además de las que ahora están cultivándose, podrían ser desarrolladas, pero esto sería un proceso a largo plazo y también muy costoso. El Ministerio de Agricultura estima que otro 10% del área o sea 152.000 hectáreas podrían convertirse en productivos gradualmente.

En El Salvador, como en otros países -- sub-desarrollados, la ocupación por temporadas es un problema tanto en agricultura como en muchas ocupaciones no agrícolas, tales como

22) = LOENHOLDT, Fritz = "La Economía Agrícola de El Salvador" FAO

las industrias caseras. Los periodos de desempleo son también causados por la proporción predominante del café en la producción total nacional (19%) y en el valor total de la exportación salvadoreña (80 a 85%). Si ocurriera una depresión en los países importadores o se le encontrara un sustituto al café, El Salvador podría sufrir un severo desempleo y una depresión general.

La cuestión de la reforma agraria en El Salvador, también ha estado bajo consideración desde que el censo agrícola de 1950 estableció el hecho de que las cosechas de alimentos básicos, son producidas en fincas relativamente pequeñas, reduciendo de este modo la producción total. Sin embargo, parcelas de terreno de mayor tamaño significan menos gente en el campo y más en ciudades y pueblos, lo cual agrava el problema de Urbanización.

El control de la erosión por medio de la reforestación y otras técnicas, el control de aguas, irrigación, redes de caminos y electrificación, facilidades de almacenamiento y procesamiento, créditos agrícolas, desarrollo del trabajo manual rural, son todas necesidades esenciales que ayudarían a incrementar la productividad agrícola.

Por otra parte, las políticas agrícolas nacionales conciernen unas seis agencias gubernamentales separadas, incluyendo el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de

Finanzas y el Ministerio de Economía, a través del Instituto de Colonización Rural, el Instituto Regulador de Abastecimientos y Bancos Agrícolas, los cuales elaboran planes y programas especiales.

Estas políticas también planificadoras conciernen a otras organizaciones nacionales o internacionales, tales como la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (la --cual lleva a cabo un programa en pequeña escala de control de erosión y reforestación para la protección del plan hidráulico), y el asesoramiento de misiones de las Naciones Unidas, las cuales proporcionan ayuda técnica.

Progreso agrícola significa esencialmente desarrollo de "áreas", que incluya, no solamente medidas económicas, sino también colonización rural, medicina rural y educación rural. Los problemas agrícolas están íntimamente relacionados con el patrón nacional de distribución de la población y uso de la tierra, -incluyendo localización industrial y urbanización.

Planificación de "áreas" en forma coordinada que provea una estructuración nacional de política y programas específicos es, a no dudarlo, particularmente importante para el campo vital de la agricultura.

2)- Es necesaria la expansión industrial para hacer frente a la demanda de la población creciente, si es que el estándar de -

vida ha de ser incrementado. La expansión industrial de El Salvador, es sin embargo, limitada por la escasez de materias primas, mano de obra, sin especialización (no obstante abundante), servicios insuficientes (teléfonos, sistema de intercambio de trabajadores, facilidades de reparación, agua, fuerza eléctrica, etc), y falta de capital y facilidades de crédito para nuevas y pequeñas industrias.

Por consiguiente, parece claro que una medida de planificación industrial y financiera debe ser iniciada por el gobierno, como ha sido propuesto por los economistas expertos de las Naciones Unidas:

Tendrá que hacerse uso óptimo de los recursos naturales, incluso el material humano, y tendrán que desarrollarse proyectos de manera que satisfagan no solo al mercado local, sino también el regional (centro América). Siendo que bajo las presentes circunstancias, esto no puede ser realizado efectivamente por la industria privada, es el gobierno el que debe tomar parte activa en él. (24) En conexión con el desarrollo industrial, las siguientes recomendaciones hechas por Mr. W. J. Feuerlein ilustran la necesidad de planificación de "áreas" sobre una base nacional, relacionada con la localización industrial.

24) = FEUERLEIN, W. J., Op.Cit. p.26

a)- El desarrollo económico de toda la región Centro Americana debe ser considerado como aparejado al futuro desarrollo industrial y agrícola de El Salvador; por esta razón una aproximación coordinada al desarrollo regional podría asegurar mucho mejor el progreso" (25)

b)- Como Mr. Feuerlein establece adelante: "Además de la gran concentración de industria en el área de San Salvador, existen algunas empresas industriales en Santa Ana, San Miguel, Sonsonate, Acajutla. Cualquier proyecto de expansión industrial probablemente ocurriría en estas mismas zonas del país; sin embargo, sería preferible que la mayor expansión se llevara a cabo en otras áreas fuera de San Salvador, ya que la concentración de la población es extremadamente alta en esta ciudad" (26)

c)- "Un importante corolario al balance del desarrollo económico es el progreso de un adecuado sistema de transportes y comunicaciones..... Uno de los pasos importantes que el Gobierno de El Salvador debería dar es, preparar y llevar a cabo un plan a largo plazo de desarrollo de super-carreteras en gran escala, íntimamente coordinado con planes anticipados de expansión agrícola e industrial ....El planeamiento en gran escala de la agricultura y la industria requiere un plan similar en gran escala con respecto al transporte en carreteras. (27)

25) = FEUERLEIN, W. Op.Cit. p.26

26) = IBID p.25 IBID p.29

27) = IBID p.29

De esta manera las citas relacionan íntimamente la localización industrial y decisiones políticas, tanto regionales (Centro América), como nacionales, en cuanto al desarrollo económico y también en cuanto a ambiente local físico y al crecimiento ordenado y balanceado del país entero y de "áreas" individuales tales como grandes centros urbanos.

3)- Energía Eléctrica y Agua: El desarrollo industrial en El Salvador recibió el mayor impulso positivo de la más grande empresa nacional: el proyecto hidroeléctrico del Río Lempa, el cual entró parcialmente en operación en 1953.

La Construcción de este proyecto, en etapa de planificación durante los últimos 25 años, empezó en julio de 1951. La Presa del Lempa ha sido llamada "la piedra básica" de un vasto plan para explotar los recursos del río. Este proyecto ha sido descrito en términos objetivos, en una publicación del Valle del Tennessee de los Estados Unidos: "Más de 250.000 acres serán regados por una serie de canales que serán construidos como parte del desarrollo del valle del Lempa. La presa tiene un poder inicial de 30.000 KW. con proyecto de instalación hasta por un total de 75.000 KW. Con el advenimiento de la nueva planta eléctrica, muchas industrias existentes serán mejoradas tecnológicamente; aún se ha planeado el desarrollo de otras industrias pa-

ra satisfacer la demanda de productos importantes. El Gobierno de El Salvador provee el surgimiento de fábricas de muchos tipos; talos como papel, barnices, aceites, pinturas, jabones, telas fertilizantes, derivados de la leche, cueros para zapatos y zapatos, productos de metal, plásticos, equipaje, etc. Los resultados de la evolución mediante su energía eléctrica, beneficios de la irrigación y su abundante abastecimiento de agua han sido delineados como medios para proveer un mejor standard de vida y un futuro con innumerables trabajos de construcción para el pueblo de El Salvador."(28)

Es obvio que la naturaleza y múltiples propósitos de este proyecto y sus efectos en la zona del país -- donde será distribuida la energía eléctrica y en donde se llevarán a cabo los proyectos de irrigación, darán una oportunidad admirable para la planificación integral de áreas: (1) la ubicación particular de la planta en combinación con reforestación, facilidades para recreación, posibles desarrollos urbanos, etc., y (2) en otras áreas fuera de la presa en donde se utilizaran los beneficios de la energía eléctrica.

-----  
28) = TVA. "T.V.A. como un Símbolo de Desarrollo de Recursos en Muchos Países",  
TVA. Biblioteca Técnica, Enero, 1, 1, 1953, p.37

debe ser entendido que un sistema de carreteras eficientes por si mismo, conduciría a lugares donde el desarrollo, se está llevando a cabo o se llevará a cabo. De tal modo, el sistema salvadoreño de carreteras debe ser íntimamente relacionado a esquemas de desarrollo integral de "áreas" de planificación.

5)- La planificación económica per-se, es más útil al Gobierno en la dirección de programas de desarrollo del país. La planificación económica puede incluir medidas como control de predios o racionamiento, control de cambios, políticas de empréstitos y créditos, (los cuales pueden ser útiles en tiempos definidos y para ciertas acciones de la economía), reforma agraria, la cual puede ser de una naturaleza más permanente; y el establecimiento de corporaciones de desarrollo y bancos de crédito agrícola e industrial.

La forma más común de planificación económica en El Salvador y en cualquier otra parte, es por medio del Presupuesto Nacional. Esto es esencialmente un plan de acción gubernamental expresado en términos financieros. El Presupuesto dirige todas las actividades gubernamentales por medio del control o indicación de los gastos públicos en un período dado. La planificación fiscal y presupuestaria, es actualmente mantenida en una forma u otra por todo gobierno nacional. En los países menos avan

promover mejores condiciones de vida y una moral más alta, es necesario tratar con el ambiente de la comunidad como un todo. Un ajuste social constructivo a nuevas condiciones traídas mediante cambios tales como urbanización, industrialización, reforma agraria, restablecimiento en nuevas comunidades rurales, ciudades, -- constituye un mayor problema social en una democracia que crece -- tan rápidamente como El Salvador. Posibles cambios abruptos en el medio local de vida del país, por ejemplo, por industrializa-- ción, podrían ser anticipados por un programa de planificación adecuada en lo social y para la comunidad.

- 1).- Las condiciones de la vivienda en áreas urbanas y rurales que experimentan un crecimiento rápido, -- constituyen un serio problema, que está intimamen-- te relacionado con la planificación física porque, tiene que ver con la distribución de la población. El problema de vivienda urbana fue compendiado en el informe Feuerlein como sigue: "La necesidad de más y mejores casas para la población urbana es aguda. Debido a la alta tasa de crecimiento, se ne-- cesitan cerca de 1.500 casas por año; si la mayor parte de las nuevas familias perciben menos de --- \$150.00 mensuales, las nuevas casas deben ser del tipo que puedan ser sufragadas por gente de esa -- clase. Además está estimado que más del 40% de todas las construcciones existentes están por de-- bajo de lo estándar; solamente para San Salva--- dor, el porcentaje estimado es de 61%. De las --

31.000 familias que viven en la ciudad capital, más de 21.000 viven en casas que no tienen el - standard mínimo. El sobre-crecimiento es otro problema. El censo de vivienda de 1950 reveló que más del 68% de todas las viviendas estaban compuestas solamente de un cuarto, únicamente 1/3 parte de ellas tienen más de dos cuartos. El promedio de una familia es de cinco perso-- nas. (29)

Las necesidades de la población ru-- ral son tantas como las de las áreas urbanas. Los cálculos indican que no menos del 80% de - las familias rurales viven bajo condiciones in salubres y de apiñamiento. La administración pública salvadoreña, conciente de la gravedad del problema creó instituciones tales como el Instituto de Vivienda Urbana y el Instituto de Colonización Rural con carácter permanente, y la Administración del Valle de La Esperanza, con carácter provisional, para atender exclue sivamente un área dañada seriamente por un te remoto. Estas entidades responden parcialmen te a las exigencias del problema de la vivien da urbana y rural y son representativos de la política enuncrada por la Constitución de 1950. "Se declara de interés social la construcción - de viviendas".

Las tres instituciones contaron con e una ayuda financiera que en 1952 ascendió a -- \$ 8.5 millones, en 1956, se consideró la suma - de \$12, solamente para el Instituto de Coloniza ción Rural. Actualmente, las sumas otorgadas - han sido reducidas al mínimo ya sea por razones

de carácter político nacional o por falta de planes y programas a largo plazo de estas instituciones que carecen de personal especializado en este sentido.

Expertos en vivienda han indicado que los requisitos financieros para corregir el problema de la vivienda en forma apreciable en un período de 10 años costaría unos \$175 millones.

El Instituto de Vivienda Urbana financia algunas de sus construcciones por medio del Banco Central de Reserva de El Salvador, con la Garantía del Gobierno, por préstamos concedidos al Banco Hipotecario, el cual extiende crédito a los compradores. También construye directamente varios tipos de vivienda subsidiada por el estado, incluyendo casas de bajo costo, y lleva a cabo otras construcciones para oficinas de gobierno, política esta última que cae necesariamente fuera de los alcances de su cometido. El Instituto de Colonización Rural financia unidades de fincas en cooperativas y construye comunidades rurales. La Administración del Valle de La Esperanza tuvo a su cargo el desarrollo de la zona destruida por el terremoto de 1951, y realizó planes y programas del tipo "Area Total" donde la vivienda pudo ser integrada apropiadamente a

un programa de desarrollo físico, económico y social, como será analizado detalladamente más adelante.

Bien estaría si, en un país en desarrollo como El Salvador, todas las viviendas, urbanas y rurales pudieran ser construidas de acuerdo a un plan de desarrollo total para el país entero, conectando así la vivienda con el funcionamiento de la comunidad en un todo y al desarrollo económico y ambiente físico de cada área y comunidad.

De esta manera la vivienda podría contribuir directamente a una distribución racional de la población y uso de la tierra. La función principal de una planificación de vivienda, debería consistir en (1) determinar cuan importante es la vivienda, aquí y ahora, en relación con otras demandas de inversión, pública y privada, y (2) el relacionar programas limitados, experimentales y necesariamente flexibles, tan efectivamente como sea posible a objetivos generales tales como incremento de la productividad, estabilidad regional y a una urbanización e industrialización racionales.

- 2)- La educación y el adiestramiento técnico es una tarea que requiere considerable atención y fondos del gobierno. La población escolar de primaria aumentó aproximadamente en 36.500 de 1953 a 1954, cuando el total era de 212.700. Las reformas educacionales son llevadas a cabo de acuerdo a planes
-

de largo alcance, completados con la asistencia de la UNESCO. Escuelas secundarias se están ex tendiendo a través de todo el país. También es tán aumentando el número de escuelas primarias y Kindergartens. En 1954, el total de edificios para escuelas importó \$ 4.000.000.00 para la -- construcción de 25 nuevas escuelas, variando el valor de cada una de \$7.000 a \$400.000. Para -- las construcciones escolares los fondos se oto rgan al Instituto de Vivienda Urbana, Ministerio de Economía, y al Ministerio de Cultura.

Aunque las actividades puramente -- educacionales son efectuadas de acuerdo a planes como el "Plan Básico" (reformas de la educación de escuela secundaria), la distribución geográ-- fica actual de escuelas no sigue un plan coordi-- nado. No obstante, las escuelas, igual que la vivienda, contribuyen a un mayor desperdicio -- económico comunal, al congestionamiento y al -- caos, o por otra parte, pueden ayudar a organi-- zar un mejor modelo de desarrollo.

- 3)- La salud y la nutrición han sido reconocidas en El Salvador como un problema de responsabilidad social. El problema de salud consiste en la e-- rradicación de enfermedades que atacan a gran-- des porcentajes de la población como la Gastroenteritis y en el alza del promedio actual de -- vida de únicamente 26 años, especialmente reduciendo la tasa de mortalidad infantil, impone --

Una gran carga en el potencial económico del país. En términos de planificación el problema consiste en la localización y diseño de facilidades de salubridad sanitaria en proporción a la distribución de población y modelos de desarrollo, por medio de la planificación de áreas, los hospitales, centros de salud y unidades móviles de salud, pueden relacionarse a otros elementos físicos de manera que produzcan patrones mejores y más económicos.

#### EJEMPLO LOCAL DE PLANIFICACION

##### TIPO AREA TOTAL PARA CIUDADES Y REGIONES.

Las secciones anteriores pueden dar una idea de como son y como deben tratarse los numerosos problemas socio-económicos y otros que afectan directa o indirectamente el ambiente físico, y que generalmente crean problemas de naturaleza física en áreas urbanas y rurales.

El Salvador ha tenido un ejemplo vivo de lo que podría llevarse a cabo en relación con las mejoras del ambiente físico a través del uso de planificación de "áreas". El éxito de los esfuerzos de planificación en el proyecto que vamos a relatar dependerá de la organización de la maquinaria administra

tiva y del aprovechamiento de los programas financieros para la construcción de la obra.

El proyecto consistió en la rehabilitación del Valle de la Esperanza con una población de 14 mil habitantes agrupados en 5 comunidades distanciadas de e 4 Kms. entre sí. El "área" fué dañada severamente por movimientos sísmicos -- que demolieron el 95% de las residencias y otros edificios. Esta emergencia creó la necesidad de inmediata coordinación de política social y económica con el ambiente físico.

La Asamblea Nacional formó un cuerpo autónomo "La Administración del Valle de La Esperanza", con el propósito de administrar, programas a largo plazo, rehabilitación física del área a través de un desarrollo coordinado en toda el área, el cual enfrentaría tanto los problemas sociales y económicos, así también los problemas físicos..

Una compañía extranjera, la IBEC Housing Corporation, bajo contrato gubernamental, fué autorizada a llevar a cabo estudios de usos del terreno, fuentes de ingreso, salud, educación, estadísticas vitales, distribución de población, etc. y preparar planos de construcción de detalle.

Algunas conclusiones del estudio fueron:

a)- Ha existido en la zona una tendencia anterior de decli-  
nación, independiente de los drásticos efectos del terremoto. El  
Valle no sólo era sub-desarrollado sino que tienda a desarrollar  
se aún más, ya que estaba experimentando una emigración rural-ur-  
bana dañina.

b)- Se llevaba a cabo un éxodo sin precedentes del Valle, -  
particularmente entre hombres de 25 a 35 años, casados o no.

c)- Ma había un suplemento considerable proveniente de cor-  
tas de café.

Nuestro antropologista encontró máquinas de coser en mu-  
chas de las casas visitadas. Estas formaban parte de una industria  
cacera de Fábrica de pantalones más o menos bien organizada, pero -  
con las desventajas de la explotación del trabajo individual, más  
bien que cooperativo. Mas tarde, nuestra encuesta reveló que el  
ingreso medio de cada costurera era más o menos \$32.50 al mes.

d)- La gente operaba con medios sorprendentemente primiti-  
vos de agricultura, y la provisión de agua potable e irrigación -  
eran prácticamente nulos.

e)- Había carreteras malas, facilidades inadecuadas de edu-  
cación y salud, mercados congestionados, insalubres y pobrecamente  
organizados, y por todos lados se observaba la hecatombe ocasio-  
nada por la bomba del tiempo de la naturaleza. (32)

32) = DUDLEY, G.A., "Desarrollo en El Salvador" Proyecto de Desa-  
rrollo económico, Escuela de Arquitectura y Planeamiento MIT.

En vista de los objetivos gubernamentales y después de los cuidadosos estudios anotados arriba, se concluyó con los planes físicos que precisaron el desarrollo de una fuerte base industrial y un desarrollo agrícola aún más fuerte. Mas tarde los planes de trabajo incluyeron también construcción de carreteras, saneamiento de escuela y vivienda apropiada para grupos familiares con ingresos desde \$625 hasta \$875 al año, con construcción limitada, llevada a cabo a través de planes de ayuda propia.

Las necesidades financieras fueron resueltas por medio de subsidios anuales del presupuesto nacional y por medio de préstamos especiales para gastos autoliquidables a largo plazo otorgados por el Banco Central de Reserva de El Salvador. Los proyectos de vivienda con ayuda propia fueron también financiados por el Banco Central.

El programa sobrepasó los aspectos físicos y educacionales. Fueron iniciados y promovidos otros esfuerzos cooperativos por medio de ciudadanos del área, con el propósito de lograr mejores condiciones de vida.

La administración del Valle de la Esperanza, al presente, está a cargo del desarrollo total del "área" mediante operaciones regulares de las oficinas gubernamentales, y también con la cooperación de la industria local privada.

La experiencia adquirida en el proyecto -- 1 del Valle de la Esperanza, quizá modificadâ en algunos aspectos, -- por ejemplo en cuanto a la elaboraci3n de estudios y planes con -- personal nacional y en cuanto a la administraci3n, por medio de -- usos de corporaciones aut3nomas de empresa mixta (privada u guber- namental) sugiere las siguientes probabilidades:

1)- Planificaci3n F3sica de 3reas basada en pol3tica -- nacional socio-econ3mica de car3cter m3s amplio y m3s sistem3tico.

2)- Planificaci3n Urbana efectiva basada en planifica- ci3n de "3rea" debido a la enorme interdependencia de las 3reas -- densamente construidas con las 3reas menos construidas en el borde de las ciudades y con las 3reas rurales.

3)- Coordinaci3n entre las etapas de planificaci3n y -- construcci3n y uso adecuado de medidas administrativas de implemen- taci3n.

4)- Coordinaci3n y participaci3n adecuada de unidades -- pol3ticas adyacentes en asuntos de planificaci3n y desarrollo.

5)- Desarrollo distribuido uniformemente para una serie de proyectos de este tipo en todo el pa3s, es decir, la utilizaci3n del concepto de planificaci3n nacional, mediante programas de desa- rrollo integral aplicados en 3reas especificas escogidas para tal fin.

Otro ejemplo local de Área en donde se puede utilizar el mismo concepto es el Área metropolitana de San Salvador-Santa Tecla-Ilopango la cual se extiende a lo largo de 24 Kms. de la carretera Internacional, ampliándose propiamente en San Salvador, en donde incluye comunidades desparramadas de los pueblos adyacentes de Mejicanos, Ayutuxtepeque, Villa Dolgado, Planes de Renderos, San Marcos y Santo Tomás, alcanzando un desarrollo urbano cerca de 16 Kms. de ancho. El área comprende alrededor de 20 comunidades pequeñas y grandes (más o menos 250 mil personas) que aumenta muy rápidamente. Las complejidades de los problemas interrelacionados caen fuera del enfoque de esta exposición pero algunos factores serán mencionados:

(a) = Congestionamiento de peatones y vehículos automotores, en el caso de San Salvador, en donde tiendas, almacenes, escuelas y centros de gobierno nacional y local, facultados de la Universidad Nacional, correo, oficina de telégrafos y teléfonos, locales de servicios profesionales están concentrados. En 1953 el volumen de vehículos automotores provenientes de otras áreas fué de 1700. Autobuses de las pequeñas ciudades transportaron 30.000 personas diariamente, otras 34 mil fueron transportadas desde el área del Modelo hacia el casco central.

lo que se ha hecho en las diferentes ramas de gobierno, en aquél -  
sentido:

Al nivel nacional todos los planes y política para asuntos substantivos tales como; educación (Plan Básico), salud (organización de los servicios médicos de El Salvador), promoción industrial (Ley de Fomento y de Producción) y otros aspectos de carácter socio-económico, se formulan dentro de cada Ministerio. Estos no se elaboran de acuerdo con una política previamente determinada de distribución de población, de usos generales del terreno, de localización industrial y de urbanización. En otras palabras, estos programas no son coordinados adecuadamente hacia un plan de desarrollo total integrado al nivel físico. Lo mismo sucede con la política conjunta que se formula en el nivel más alto de las oficinas presidenciales y ministerios de los países centroamericanos en asuntos relacionados al desarrollo de la región centroamericana. -  
Por otra parte, la coordinación entre ministerios y otros departamentos, expertos extranjeros y organizaciones tales como el Punto IV ó otros programas de asistencia técnica (Naciones Unidas), (FAO, etc.), se establece por medio de una política socio-económica, la cual se relaciona en su mayor grado a un área física planificada -- y a otras de carácter experimental, una de las cuales es el Área de Demostración Integral, planificada por expertos de la FAO y por oficinas gubernamentales salvadoreñas.

dades y oficinas del gobierno central ejecutivo y legislativo en asuntos de planificación. El trabajo inicial del plan regulador de la ciudad capital, llevado a cabo por el Departamento de Urbanismo, ha logrado un grado de coordinación por lo menos en la etapa de planificación, no obstante, el Instituto de Vivienda Urbana y el Ministerio de Economía, no han podido coordinar el trabajo y relacionarlo con el desarrollo total urbano, debido a la falta de planes reguladores.

Este sumario de esfuerzos de planificación nos lleva a varias conclusiones sobre las cuales podría basarse un sistema de planificación física en El Salvador y por lo tanto podemos proseguir con el último capítulo de este estudio.

## CAPITULO V

### RECOMENDACIONES PRELIMINARES:

#### UN SISTEMA DE PLANEAMIENTO PARA EL SALVADOR

Los problemas y experiencias descritas a través de este estudio nos llevan a ciertas conclusiones escogidas con relación a la necesidad de un sistema de planeamiento adaptable facilmente a las condiciones existentes en El Salvador. Estas conclusiones servirán también como una base para considerar la organización y el rol de la función de planificación dentro de la estructura gubernamental.

#### CONCLUSIONES:

1.- Intentar resolver todos los problemas de desarrollo a la vez en un país, donde la población crece tan rápidamente, donde los materiales y recursos son limitados, donde la maquinaria está todavía en etapas iniciales de eficiencia y en donde las técnicas de gerencia científica son aún poco practicadas, están al presente más allá de las posibilidades de El Salvador. No obstante, pueden tomarse medidas inmediatas adecuadas, aunque solamente sea con el único fin de impedir que los problemas se agraven cada vez más.

2.- Las tendencias del desarrollo actual, el status-financiero, las facilidades comerciales, el aspecto político y el estado de la tecnología, prometen cambiar el cuadro presente en uno más favorable a largo plazo, y prometen también mejorar las condiciones de vida en el país.

3.- El gobierno, en vista de las necesidades a corto plazo y de las probabilidades a largo plazo, está dando continuamente algunos de los pasos necesarios en relación con la planificación. Como se ha descrito anteriormente, el desarrollo de la energía eléctrica, los proyectos de irrigación, investigación agrícola, las nuevas comunidades rurales, la promoción industrial y programas de vivienda, son ya pasos positivos para el progreso futuro.

4.- Estas laudables medidas, sin embargo, son raras veces coordinadas en su aplicación a "áreas" clave importante donde los problemas están relacionados entre sí, y en donde es necesario un desarrollo integral.

5.- El planeamiento coordinado para el desarrollo de tales "áreas" claves, debería ser asquible a la presente situación del país, dada la extensión y alcance de los proyectos ya adelantados y por que el sistema de planificación de "áreas" no requiere grandes sumas de dinero o de personal y a la larga multiplicaría muchas veces el pago de la inversión necesaria.

6.- Se sugiere por lo tanto que el desarrollo en sí debe ser precedido por planificación y programación coordinados al nivel de "áreas".

7.- Tal planificación, no obstante experimental y flexible a los comienzos, debería ser el instrumento de una organización central de planificación con el objeto de asegurar la acción colectiva

entre los varios ministerios del gobierno dirigida hacia la eliminación de conflictos, coordinación de política e integración de medios de compulsión.<sup>(34)</sup>

8.- Deberían entenderse por Planes y Programas al nivel de "áreas" claves: (1) Estar relacionados con la política nacional socio-económica; (2) Ayudar en la solución de problemas nacionales - presionantes o aliviar tendencias que no sean beneficiosas; (3) Ajustarse a las pautas de desarrollo total del país, establecidas en un plan nacional de desarrollo que incluyan en forma general los aspectos de población, distribución de usos del terreno, localización industrial y urbanización; (4) Ser mantenidas regularmente al día; (5) Ser acompañados de un programa financiero.

Un sistema de planificación para El Salvador, debería ser el resultado de un estudio, mucho más detallado del que hemos ofrecido a nuestros lectores. Solamente se ha pretendido bosquejar el problema principal, proponer temas claves de discusión y sugerir el alineamiento general que cada sistema de planificación debería seguir.

#### FUNCIONES BASICAS:

Seis funciones claves deberían ser las bases

-----  
(34) = NACIONES UNIDAS, - Comité Especial en Problemas de Administración Pública. Op. Cit. P.24

de cualquier sistema de planeamiento proyectado para El Salvador:

1.- INVESTIGACION: Son esenciales amplias bases de conocimientos para una buena planificación, incluyendo un inventario general de recursos naturales, humanos y financieros; un conocimiento exacto de las características físicas y geográficas del país y, si hubiera suficientes recursos se haría necesario hacer estudios sociológicos en cuanto a organización social, patronos culturales y actitudes y deseos públicos. El programa de investigación no solo debería reunir esta investigación, sino también analizarla detenidamente de manera que el conocimiento adquirido, pueda convertirse en recomendaciones concretas.

2.- PARTICIPACION: Al planear el desarrollo nacional y local es esencial la colaboración de todas aquellas oficinas de la maquinaria gubernamental conexas, así como la colaboración de las entidades privadas. Principalmente a través de una adecuada participación. Es posible asegurar, el conocimiento efectivo y específico del trabajo que debe realizarse, asegurando de este modo la acción coordinada de planes y programas. Sin embargo, la participación en todos los niveles habrá de ser obtenida gradualmente.

3.- COORDINACION: La Participación general conduce a lo esencial del proceso de planificación: coordinación. Esta se obtiene cuando todos los aspectos de desarrollo (económico y social público y privado) son integrados dentro de la planificación física y programas de acción, pero es de esencial importancia el obtener coordinación al formular planes de "Áreas".

6.- LAS POLITICAS: Planes y programas recomendados pasarán a la siguiente etapa, o sea a su adopción legal por la Asamblea y el Ejecutivo, muchos serán de carácter nacional o de área, y de acuerdo a proscriciones establecidas por ley, cuando sean de tipo local, es decir, ciudades, pueblos, etc.

7.- EJECUCION: Los métodos para llevar planes y programas a la etapa de operación, son tan importantes como los planes mismos. La implementación exitosa de un plan lo será de acuerdo al grado de participación y coordinación alcanzada en etapas previas del proceso de planificación. Planes nacionales de desarrollo pueden ser efectuados principalmente a través de planes de áreas y de planes reguladores urbanos. Estos sin embargo, necesitan una colaboración estrecha con los departamentos del ejecutivo y con las entidades autónomas responsables de su ejecución. Cualesquiera que sean las medidas escogidas para la operación y coordinación, éstas deberán ser reforzadas por ley y por el poder ejecutivo. Métodos tales como confrontación obligatoria de obras de acuerdo a los planos físicos de localización, calificación de proyectos bajo el título de "utilidad pública" para su expropiación, programas financieros, ordenanzas de zonificación, ordenanzas de sub-divisiones o parcelaciones y lotificaciones, mapas de alineamiento de calles y edificios, códigos de construcción y política de impuestos deberán adaptarse a las condiciones locales.

ORGANIZACION:

La forma como debiera ser organizado un sistema de planificación integral para El Salvador es asunto amplio y pudieran proponerse muchos métodos. Sin embargo, recomendamos los siguientes principios fundamentales: Un sistema próspero de planificación debería consistir en una oficina central de planificación, identificada con un cuerpo nacional afiliado. Tendría unidades regionales, cada una representando un "área" para la cual habría de planificarse. La participación de la Legislatura en los asuntos de planificación debería asegurarse por medio de una comisión encargada de revisar los diferentes proyectos, comisión que estaría formada por varios miembros. Este cuerpo debería tener bajo su responsabilidad el recomendar política y objetivos a la Asamblea. La participación por lo menos en forma consultiva, de otros departamentos ministeriales del gobierno y entidades autónomas, asegurarían la ejecución efectiva de los planes.

LA OFICINA CENTRAL DE PLANIFICACION: Esta oficina debería estar vinculada a un cuerpo ejecutivo central encargado de formular política, tal como el Consejo de Ministros o el Consejo Nacional de Economía. También debería vincularse a la Asamblea Nacional a través de "La Comisión de Revisión y Planificación" y a todos los departamentos ejecutivos según se estime necesario.

COMISION DE REVISION DE PLANIFICACION: Este Comisión ser viría para asegurar intercomunicaciones continuas entre la oficina central de Planificación y la Asamblea Nacional y debería estar integrada por varios diputados relacionados con asuntos de planifica ción, desarrollo y el presupuesto. El Director de Planificación debería estar en constante contacto con esta comisión.

Deberían nombrarse representantes de "áreas" que serían, en efecto, delegados de la oficina Central de Planifica ción en áreas urbanas o rurales en donde se emprenda desarrollo -- planificado integralmente. Por ejemplo, los delegados encargados de elaborar planes regionales metropolitanos, trabajarían con las diversas municipalidades que formen el área metropolitana. Estos representantes deberían participar en la etapa de elaboración de -- planes o programas y ser asesores del administrador o cuerpo admi nistrativo a cargo de la realización de la obra. Sus deberes prin cipales deberían ser: (1) Llevar a cabo los cambios necesarios al plan y programas iniciales a medida que el trabajo avanza, mante-- niendo al día en esta forma, el plan maestro y los planes de cons-- trucciones; (2) Asistir en la elaboración del programa financiero, especialmente en la previsión de fondos a largo plazo; (3) Infor-- mar al director de planificación por medio de escritos con posibles explicaciones orales, durante las sesiones del cuerpo técnico de la

oficina central de planificación; informes que incluirán el relato de las experiencias que puedan ayudar en la elaboración de planes mejor ajustados a la realidad para otras "áreas".

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION:

El esfuerzo de planificación salvadoreño - aquí recomendado podrá ser promovido por medio de los tres pasos - siguientes: (1) formulación de un plan nacional de desarrollo integral; (2) planes de "áreas" y (3) planes urbanos reguladores.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INTEGRAL:

Debería ser una guía consultativa en cuanto a patrones o modelos de desarrollo total, representando tanto - la política nacional socio-económica como la del desarrollo físico.

Este plan incluiría la selección de "áreas" a ser planificadas, tomando en consideración factores como los siguientes:

- (1) - Unidad Geográfica
- (2) - Integración cultural y social
- (3) - Desarrollo económico potencial
- (4) - Necesidades urgentes de desarrollo en general  
    en áreas decadentes

El plan nacional de desarrollo integral en sí (para un período aproximado de 10 a 20 años) debería ser en síntesis la política firme con relación a los usos generales del ter-

rreno y distribución de población, acentuados en términos teográficos. En esta forma proveería una enmarcación necesariamente general y flexible, para planes de "áreas" y ciudades.

Los planes de "áreas" son guías flexibles para el desarrollo coordinado de tales "áreas" las cuales establecen pautas de desarrollo a largo plazo y programas de acción inmediata. Existen tres clases de planes para estas áreas: (1) Un Plan general preparado para un área que es predominantemente urbana; (2) Un Plan general preparado para un área menos urbanizada o no urbanizada que incluya grandes proporciones de "áreas" rurales y aplicables, por ejemplo a las regiones internas de El Salvador.

PLANES GENERALES: de este tipo deberían ser preparados también para "áreas" que atravesasen varias regiones tales como cuencas de drenaje e incluirían recursos claves (desarrollo de energía eléctrica, irrigación) que requieren desarrollo con propósitos múltiples.

PLANES URBANOS Y PLANES REGULADORES: Estas son líneas guías concretas para el desarrollo físico ordenado; así como también el desarrollo económico social de las ciudades basándose sobre los deseos de la comunidad combinados con sus posibilidades financieras. Los planes para ciudades y comunidades permiten la organización y reorganización total o parcial en detalle de la estructura urbana con el propósito de lograr mejor ambiente de vida.

Toda la planificación a que nos hemos referido debería hacerse en ambos niveles, nacional y local. Las áreas seleccionadas para ser planificadas como integradores entre el desarrollo socio-económico nacional y el desarrollo físico local y también al presente, como iniciadores rápidos de desarrollo nacional.

#### LEGISLACION:

Al nivel nacional, la Legislación debería delinear las definiciones, objetivos principales, funciones, limitaciones y la organización funcional de la Oficina Central de Planificación. La organización funcional debería permitir una adaptación flexible de obligaciones y responsabilidades de cada una de sus divisiones. Al nivel de "áreas" debería facilitar la actuación de los órganos administrativos encargados del desarrollo de los planes. Esta oficina central debería establecerse de tal modo que permita por medios legales, si fuera necesario, la adquisición de personal de trabajo de diversos Ministerios conectados con el desarrollo, permitiendo de este modo, la ejecución y operaciones de rutina para los Ministerios involucrados. Debería darse énfasis también a la función de planificación de "áreas" como estimuladora de la iniciativa local. Se deberían establecer procedimientos para la adopción legal de planes a través de audiencias públicas y oficiales, y finalmente deberían reforzarse por medio del uso del poder policial

si fuere necesario, todas las medidas reguladoras deseables para el crecimiento y el desarrollo ordenado de las áreas seleccionadas, una vez que el plan hubiera sido adoptado.

Al nivel urbano, la legislación debería proveer para la creación de comités y comisiones locales, formados por ciudadanos que representan los diversos grupos o entidades urbanas. Debería estatuir primeramente la función de estas comisiones con relación a los alcaldes y consejos municipales. Debería dar las bases para la financiación de la obra y autorizar a la Oficina Central de Planificación, como cuerpo consejero en relación a los representantes de las ciudades.

#### RESUMEN:

El anterior acercamiento general hacia los principios de planificación, métodos y organización requeridas para llevar a cabo las metas de la planificación, sugieren algunos de los objetivos fundamentales que podrían realizarse. La función de planificación en El Salvador debería:

- 1.- Relacionar íntimamente, al nivel concreto del físico, los problemas económicos de carácter nacional concernientes al alza del ingreso nacional y per-cápita, con aquellos que conciernen a los medios esenciales para mejorar el bienestar social.

2.- Organizar un nuevo artificio administrativo que facilite la realización de programas gubernamentales por medio de la --- coordinación de planes en los varios niveles de gobierno.

3.- Usar la planificación de "áreas" como la unidad más -- fruttuosa para la planificación y desarrollo del país entero. Tal planificación serviría como el terreno común de fusión, por un lado, de la política nacional socio-económica; y por otro lado, de -- planificación local física. Esta pieza de maquinaria administrativa llevaría los planes a la realidad, y podría comenzar un movi--- miento de desarrollo nacional balanceado, y sería además, el marco de referencia inmediata dentro del cual el bienestar general del - pueblo salvadoreño podría ser efectivamente perseguido.