

FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
"Licenciado Gerardo Iraheta Rosales"



**PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL:  
¿UNA ALTERNATIVA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL EN EL SALVADOR? -1983- 2005-**

GABRIELA GUADALUPE BARRIOS AVELAR  
JUDITH DEL CARMEN BENAVIDES GALEAS  
IDALIA CAROLINA SALGUERO DUARTE

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ELABORADO, POR ESTUDIANTES  
EGRESADAS PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIATURA EN  
SOCIOLOGIA.

DOCENTE DIRECTOR  
LICENCIADO JUAN FRANCISCO SERAROLS RODAS

COORDINADORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN  
MASTER MARÍA DEL CARMEN ESCOBAR CORNEJO

31 DE MARZO DE 2006

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**RECTORA:**

Doctora María Isabel Rodríguez

**VICE-RECTOR ACADÉMICO:**

Ingeniero Joaquín Orlando Machuca

**VICERRECTORA ADMINISTRATIVA:**

Doctora Carmen Elizabeth Rodríguez de Rivas

**SECRETARIA GENERAL:**

Licenciada Margarita de Recinos

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES**

**DECANA:**

Master Ana María Glower de Alvarado

**VICE-DECANO:**

Master Carlos Ernesto Deras

**SECRETARIA:**

Licenciada Oralia Esther Román de Rivas

## **AUTORIDADES DE LA ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”**

**DIRECTORA:**

Master María del Carmen Escobar Cornejo

**COORDINADORA GENERAL DEL PROCESO DE GRADUACIÓN:**

Master María del Carmen Escobar Cornejo

**DOCENTE DIRECTOR:**

Licenciado Juan Francisco Serarols Rodas

## INDICE

CONTENIDO	PAG S.
AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DEL EL SALVADOR	ii
AGRADECIMIENTOS	vii
PRESENTACIÓN	x
INTRODUCCION	xi
PRIMERA PARTE	
<b>CAPITULOS</b>	
<b>1. RECONSTRUCCION HISTORICA DE LOS ESFUERZOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SALVADOR</b>	
<b>1.1. REFORMA CONSTITUCIONAL: DEL DESARROLLO URBANO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SALVADOR.....</b>	<b>15</b>
1.1.1. Reforma Constitucional y Modernización del Estado en 1950.....	15
1.1.2. El Desarrollo Urbano como Antecedente del Ordenamiento Territorial.....	18
<b>1.2. DESCENTRALIZACION Y PROPUESTA DE PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL.....</b>	<b>28</b>
1.2.1. Modernización del Estado, Descentralización y Ordenamiento del Territorio.....	28
1.2.2. Propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.....	44
<b>1.3. CONTRADICCIONES ENTRE LA REALIDAD ACTUAL DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL Y LA PROPUESTA DEL PNOTD.....</b>	<b>47</b>
1.3.1. Gobierno Central y Gobiernos Locales Administrando el Territorio.....	47
1.3.2. Subordinación de Instituciones Locales a Mecanismos de Administración Centralizada.....	50
1.3.3. El Conflicto Político entorno a la Administración del Territorio.....	53
<b>2. VISIONES Y EXPERIENCIAS EN RELACIÓN AL ORDENAMIENTO TERRITORIA.....</b>	<b>60</b>

<b>2.1. ANALISIS DE LAS DIFERENTES VISIONES SOBRE ADMINISTRACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y CONFLICTOS ENTRE LOS SUJETOS SOCIALES.....</b>	<b>60</b>
2.1.1. Desarticulación Existente entre las Instituciones Centrales y Locales para la Administración del Territorio.....	69
2.1.2. Conflictos Políticos e interés por el Control del Territorio.....	76
<b>2.2. EXPERIENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y MUNICIPALES SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....</b>	<b>84</b>
2.2.1. Experiencias Gubernamentales de Ordenamiento Territorial.....	85
2.2.1.1. Plan de desarrollo territorial para la asociatividad de municipios del Valle de San Andrés.....	89
2.2.1.2. PLAMADUR para la oficina de desarrollo urbano para el área metropolitana de Sonsonate.....	93
2.2.1.3. Propuesta del plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial.....	97
2.2.2. Experiencias Municipales de Ordenamiento Territorial.....	99
2.2.2.1. Planificación parcial: zona el Ángel municipio de Apopa.....	102
2.2.2.2. Plan estratégico participativo del municipio de Nejapa.....	105
2.2.2.3. Plan de ordenamiento del municipio de Santo Tomas.....	107
2.2.2.4. Plan de ordenamiento del municipio de Suchitoto.....	108
2.2.2.5. Plan de ordenamiento de municipio de Santiago de María.....	116
<b>2.3. PARTICIPACION DE LOS SUJETOS SOCIALES EN LA DIRECCIONALIDAD Y TENDENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SALVADOR.....</b>	<b>120</b>
2.3.1. Los sujetos Sociales en la toma de Desiciones sobre el Ordenamiento del Territorio.....	120
2.3.2. ¿Cuál es el Rumbo del Ordenamiento Territorial en El Salvador? .....	148
<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>155</b>

<b>3. PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACION ALTERNATIVA EN LA PLANIFICACION Y DESARROLLO URBANO-RURAL EN EL SALVADOR.....</b>	<b>157</b>
<b>3.1. LINIAMIENTOS GENERALES PARA LA DESCENTRALIZACION DE COMPETENCIAS PARA LA PLANIFICACION Y DESARROLLO URBANO-RURAL.....</b>	<b>157</b>
3.1.1. Importancia.....	157
3.1.2. Objetivos.....	159
3.1.3. Debilidades, Objetivos y Acciones.....	159
3.1.3.1. Dimensión Política.....	159
3.1.3.2. Dimensión Jurídica.....	161
3.1.3.3. Dimensión Institucional.....	162
3.1.3.4. Dimensión Social.....	163
3.1.3.5. Dimensión Cultural.....	165
3.1.3.6. Dimensión Económica.....	166
3.1.4. Viabilidad.....	168
<b>3.2. MODELO DE GESTION ALTERNATIVO PARA PARTICIPACION SOCIAL POPULAR DE LOS SUJETOS SOCIALES EN ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES EN PLANIFICACION Y DESARROLLO URBANO-RURAL.....</b>	<b>170</b>
3.2.1. Importancia.....	170
3.2.2. Conceptualización.....	171
3.2.3. Objetivos del Modelo de Gestión para la Participación Social y Popular.....	171
3.2.4. Visión del Modelo de Gestión Para las Asociatividades.....	172
3.2.5. Misión del Modelo de Gestión Para las Asociatividades.....	172
3.2.6. Principios.....	172
3.2.7. Desafíos y Acciones a Corto, Mediano y Largo Plazo	173
3.2.7.1. Dimensión política.....	173
3.2.7.2. Dimensión Jurídica.....	175
3.2.7.3. Dimensión Institucional.....	176
3.2.7.4. Dimensión Social.....	179
3.2.7.5. Dimensión Cultural.....	181
3.2.7.6. Dimensión Económica.....	183
3.2.8. Viabilidad.....	184
3.2.9. Funciones de los Sujetos Sociales en el Modelo de Gestión para la Participación.....	186
<b>SINTESIS.....</b>	<b>193</b>

<b>ANEXOS</b> .....	195
1. Planes de Desarrollo urbano y ordenamiento territorial elaborado en el salvador.....	197
2. Leyes e instituciones para el desarrollo urbano para el salvador.....	198
3. Propuesta de regionalización del PNODT.....	199
4. Mapa de el Salvador y su actual división Política administrativa Departamental.....	200
5. El marco institucional del plan metropolitano de desarrollo.....	201
6. Esquema corporativo entre planificación tradicional y planificación participativa.....	202
7. Listado de mapas.....	203
8. Listado de cuadro.....	204
9. Listado de esquemas.....	205
<b>REFERENCIAS</b> .....	206
1. Escritas.....	206
2. Orales.....	209
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>1. DIAGNOSTICO</b> .....	212
<b>2. PLAN DE INVESTIGACIÓN</b> .....	242
<b>3.PROYECTO DE INVESTIGACIÓN</b> .....	274

## **AGRADECIMIENTOS**

A Julia y Armando, amigos incondicionales, madre y padre, por acompañarme en mis procesos, por compartir mis alegrías y tristezas, por comprender y aliviar mi estrés y por apoyar sin reparos mis ideas y proyectos.

A Mariela y Heidy, hermanas y amigas, por estar siempre presentes, por el amor y por creer en mí.

A Judith, colega y amiga, por creer en este proyecto y en que es posible transformar nuestra realidad asumiendo compromisos y compartiendo sueños, proyectos de vida...

A Carlos, por haberlo dado todo hasta donde pudo... y a Federica, por haber aparecido en mi vida en el momento justo... y por quedarse.

A Juvi, Chi-Chi y Yago, por la compañía incondicional 24 horas al día.

Dedico este proyecto al pueblo salvadoreño, razón fundamental de la lucha a la que me sumo y a las mujeres y hombres que creen en su poder transformador, que se atreven a transitar nuevos caminos, a inventar nuevas palabras y a desaprender cada día.

## **AGRADECIMIENTOS**

Dedico este trabajo con todo mi amor al pueblo salvadoreño, que lucha por construir una patria nueva para sus hijos e hijas. La entrega y sacrificio de miles de hijos e hijas que han dado su sangre, luchando por la justicia, la paz y la libertad, ha sido inspiración y motivación en este largo camino de aprendizaje y formación.

Al Movimiento Estudiantil: En especial a UERS- 30 de Julio, por continuar el ideal de nuestro compañeros asesinados el 30 de Julio de 1975; que luchaban por una universidad para el pueblo y con el pueblo; compañeros hasta la victoria siempre.

A mi familia: Mama, Hermanas, Hermano, sobrinos que con su apoyo, comprensión, me ha acompañado en los momentos más difíciles de este proceso que hoy concluye en su primera etapa. Gracias por entenderme y apoyar mis sueños.

Amigos, Compañeros, Colegas: su compañía incondicional, su acompañamiento sin vacilaciones; gracias por motivarme a continuar y decirme que solo es posible por lo que se lucha y construye

J. Rene: Gracias por llegar en el momento justo, gracias por enseñarme a no retroceder y si avanzar, gracias por que este sueño es de los dos y para el pueblo.

Carolina: Amiga incondicional, gracias por tu solidaridad, amistad y comprensión.

Gaby, compañera incondicional en este proceso, gracias por tu amistad, confianza y apoyo.

## **AGRADECIMIENTOS**

Esperaba tanto este momento de culminación de una de mis metas, que me cuesta tanto poder expresar mis agradecimientos sin dejar a nadie sin mencionar, a todos los que contribuyeron de alguna u otra manera, gracias.

Primero agradecer al creador por permitirme tener vida y salud para desarrollarme como persona y profesional.

A mi familia: mi mamá, mi papá y mis hermanos por su apoyo y aporte incalculable e invaluable, al proceso de mi formación académica y personal.

También quiero agradecer a Judith, mi amiga, por el apoyo y cariño de siempre.

Gracias, por estar siempre con migo. A Gaby por unirse a este sueño y echarle ganas, de querer contribuir a cambiar el país en el que compartimos.

Compañeras de tesis gracias por los aportes, dedicación, esmero y convivencia que ayudaron a desarrollar este legado.

A Erick por estar siempre ahí, cuando lo necesito, por soportar mi estrés y preocupación ante circunstancias de la vida y brindar su ayuda incondicionalmente a este proceso y sueño de nuestras vidas,

A los compañeros de la generación 98 por estar cerca compartiendo sus experiencias que de alguna forma se ven reflejadas en nuestro trabajo final.

Este documento va dirigido a las generaciones futuras para que les sirva de apoyo, como un insumo a estas nuevas problemáticas, que enfrenta nuestro país en un marco de transformaciones del Estado salvadoreño.

## **PRESENTACIÓN**

Las transformaciones al Estado, en el caso salvadoreño, se desarrollan a la base de un proceso de modernización que concibe como componente clave la descentralización de las políticas públicas en lo ambiental y territorial; así como en algunos servicios básicos que el Estado brinda a la población.

Dicho proceso ha dado lugar a que se incluya el tema de la administración política territorial en la agenda pública, a través de una propuesta nacional de ordenamiento del territorio. Sin embargo, dicha propuesta no resuelve el problema estructural del Estado en cuanto a su incapacidad de administrar y ordenar el territorio, que históricamente ha carecido de una política y un marco jurídico específico que responda a las necesidades propias del territorio como: usos de suelo, impacto ambiental, desarrollo urbano, parcelación, protección y conservación de áreas, entre otras.

La actuación del Estado genera en el territorio múltiples contradicciones: Estado-Sujeto Sociales, Territorio-Sujeto Sociales, Gobierno Central-Gobierno Local, éstas se manifiestan dentro de la contradicción principal centralización-descentralización.

El tema de la descentralización en la administración y planificación del territorio, como parte de las políticas públicas del Estado, se retoma en este momento con más interés; sin embargo, el Estado aún carece de una política y un marco jurídico en materia de planificación y desarrollo urbano.

El gobierno central continúa agudizando el problema a través de la implantación de mecanismos centralizados y de exclusión hacia el nivel local, con el objetivo de prolongar el control del territorio. No toma en cuenta las experiencias locales de organización y planificación del territorio, construidas con participación de las poblaciones, quienes conocen sus necesidades y problemas.

La realidad actual del territorio demanda un análisis profundo que permita construir alternativas viables que generen transformaciones en el territorio y cambie el rumbo de las acciones realizadas sobre el mismo, de manera que se convierta en un espacio que posibilite la participación en la toma de decisiones respecto de la planificación y el desarrollo urbano-rural.

Como respuesta a las demandas de participación de los sujetos sociales en el control de sus territorios, se desarrolló el estudio titulado: “Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial: ¿Una alternativa para la descentralización de la administración territorial en El Salvador? Período 1983-2006”, que tiene como objeto de estudio la administración política del territorio y retoma para el análisis tres períodos, el primero que parte de 1950 a 1980; el segundo de 1980 hasta 2000 y el tercero aborda un momento coyuntural delimitado entre 2001 hasta 2006.

Se toma como punto de partida el año 2001, cuando se elabora la propuesta de Plan Nacional de Ordenamiento Territorial –PNODT- y las experiencias locales desarrolladas en el período 2001-2006. Se aclara que el período real de la presente investigación es 2001-2006; sin embargo, el periodo planteado en el título responde a un sesgo de forma, que no incide en el contenido de la investigación.

El desarrollo de la investigación se da en tres momentos: El primero es la planificación donde se elabora un Diagnóstico, Plan y Proyecto de investigación; el segundo momento es la ejecución del Proyecto, en el que se coleccionan y clasifican datos; y el tercer momento corresponde a la elaboración del Informe Final, donde se presentan los resultados de la investigación y el aporte académico plasmado en una propuesta alternativa de solución.

## **INTRODUCCIÓN**

La presente investigación titulada “Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial: ¿Una alternativa para la descentralización de la administración territorial en El Salvador? -1983- 2005-“ha sido elaborada por estudiantes egresadas de la Licenciatura en Sociología, que imparte la Escuela de Ciencias Sociales “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, Facultad de Ciencias y Humanidades, Universidad de El Salvador.

Esta investigación proporciona un análisis de la problemática sobre la administración política centralizada del territorio, y propone mecanismos viables para una administración descentralizada del territorio desde los gobiernos locales. Aprehende, problematiza e identifica las contradicciones y articulaciones de los ámbitos en los cuales se desenvuelve el fenómeno de centralización – descentralización, y partiendo de ello, construye una propuesta de solución a la problemática de administración del territorio, considerando los ámbitos político, institucional, jurídico, económico, cultural y social en los que se desenvuelven los sujetos sociales vinculados a la temática. La estructura en que se presenta el informe final comprende tres capítulos.

En el Capítulo 1: “Reconstrucción histórica de los esfuerzos de ordenamiento territorial en El Salvador”, se realiza la aprehensión del objeto de estudio en su totalidad, analizando las contradicciones que presentan los sujetos sociales en el desarrollo de las coyunturas que históricamente han determinado el centralismo del Estado en la administración del territorio.

En el Capítulo 2: “Visiones y experiencias en relación al ordenamiento territorial”, se realiza la articulación de las diferentes visiones de ordenamiento territorial, a nivel de gobierno central y local. En este capítulo se realiza un

cuestionamiento de la práctica de los sujetos sociales responsables de la administración del territorio, a través del análisis de las experiencias de ordenamiento territorial, realizadas desde el nivel nacional y local. Finalmente, se identifican las contradicciones entre los sujetos sociales involucrados y la forma en que participan en el proceso de ordenamiento del territorio, lo que determina la direccionalidad y tendencia de dicho proceso.

En el Capítulo 3: “Propuesta para la descentralización alternativa en la planificación y desarrollo urbano-rural en El Salvador”, se expone la construcción de la propuesta alternativa como un aporte desde la academia a la solución de la problemática de la administración del territorio; la primera parte de la propuesta se refiere a los Lineamientos Generales para la Descentralización de Competencias para la Planificación y Desarrollo Urbano-Rural y se dirige al gobierno central y local; la segunda parte del Modelo De Gestión Alternativo para La Participación Popular de los Sujetos Sociales en Asociatividades Municipales en Planificación Y Desarrollo Urbano-Rural, el cual esta dirigido a las municipalidades en asociatividad así como para el gobierno central.<sup>1º</sup>

La metodología utilizada en el desarrollo de esta investigación se basa en el método de la Lógica del Descubrimiento, que permite captar la realidad en su complejidad mediante un razonamiento dialéctico sobre los fenómenos sociales concretos, comprender su esencia y contradicciones, en los procesos macro y micro sociales, y construir propuestas de solución viables a la problemática identificada.

En la recolección de información se utilizaron diferentes técnicas; se realizó consulta y recopilación bibliográfica en diversos Centros de Documentación y Bibliotecas de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Se realizaron entrevistas enfocadas a personas expertas sobre la temática de estudio, pertenecientes a Instituciones de Gobierno, como la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales –MARN- al Vice- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano –VMVDU-, y a Organizaciones No Gubernamentales, como Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral -ASDI-, SACDEL y Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas -DOE- UCA.

Para conocer la perspectiva desde el nivel local, se realizaron entrevistas enfocadas a los sujetos sociales de los municipios entre ellos: miembros de los Concejos Municipales y responsables de las experiencias desde el gobierno central como Oficina de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Sonsonate -ODU-AMSO y Asociación Municipal del Valle de San Andrés -AMUVASAN-.

Además, se realizaron otras actividades, como visitas de campo, lectura de documentos y discusión de su contenido, reuniones semanales con el asesor y asistencia a las ponencias organizadas por los integrantes del Seminario de Procesos de Graduación.

## **PRIMERA PARTE**

### **CAPITULO I**

#### **RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LOS ESFUERZOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SALVADOR**

- 1. Reforma Constitucional: Del Desarrollo Urbano al Ordenamiento Territorial en El Salvador**
- 2. Descentralización y Propuesta de Plan Nacional de ordenamiento y Desarrollo Territorial**
- 3. Contradicciones entre la realidad actual de la administración territorial y la propuesta del PNOT**

## CAPITULO I

### 1.1. REFORMA CONSTITUCIONAL: DEL DESARROLLO URBANO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SALVADOR

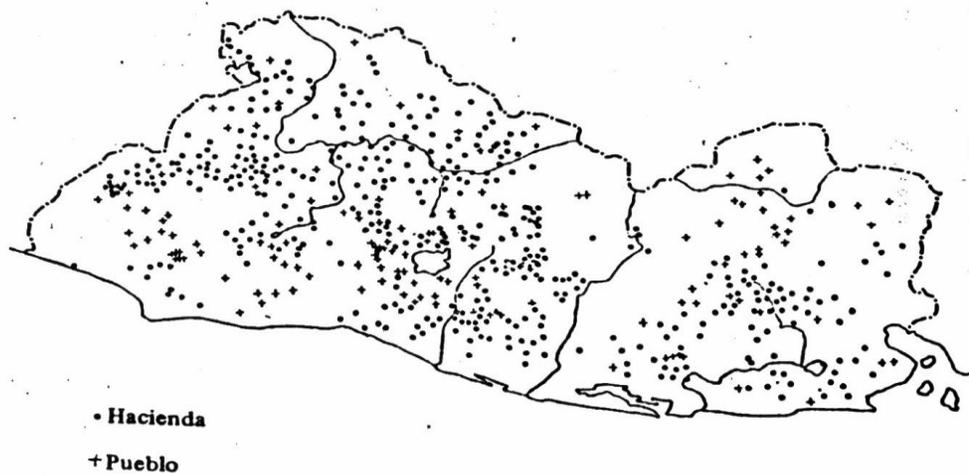
#### 1.1.1. Reforma constitucional y modernización del Estado en 1950

Para iniciar la presente reconstrucción se hace una breve reseña histórica de los acontecimientos que se dan en relación al tema que se investiga, titulada; *La Administración Política Centralizada del territorio*. Para la década de 1950, se encuentra establecido un régimen de producción capitalista, que impone como base económica y social la propiedad privada de la tierra, sustentada en la explotación agrícola y la agro exportación. Paralelamente está en ascenso un nuevo modelo de sustitución de importaciones, centrado en el desarrollo industrial, como nueva forma de acumulación de capital, proceso que da lugar a dos acontecimientos significativos: *la reforma constitucional y la modernización del Estado*.

En este período, el territorio sigue manteniendo la hacienda como unidad productiva dividida en extensas manzanas, donde se cultiva el café, la caña de azúcar y se realiza el pastoreo de ganado; propiedad de las familias terratenientes en ascenso que con sus prácticas económicas, generan un cambio profundo en el paisaje físico y social del territorio.

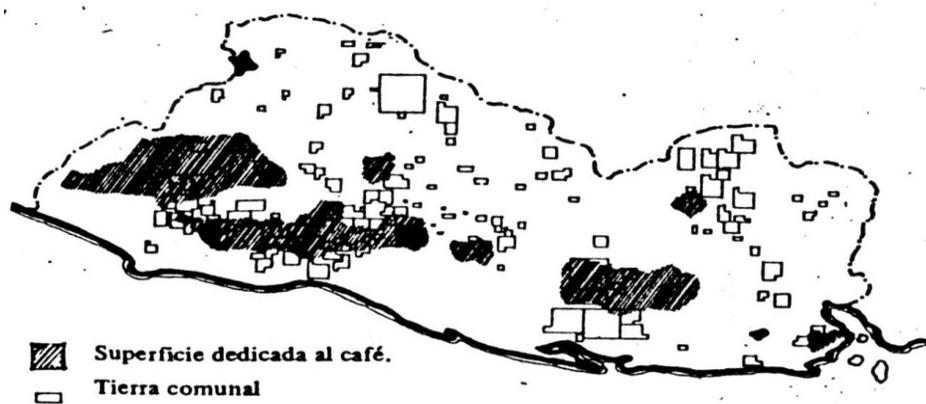
Los siguientes mapas ejemplifican la ubicación de las haciendas durante los siglos XVIII y XIX.

**Mapa 1**  
**Distribución geográfica de las Haciendas de Añil, 1770**



Fuente: Browning David, "El Salvador, La Tierra y El Hombre", 1971

**Mapa 2**  
**Ubicación geográfica del cultivo de café, 1879**



Fuente: Browning David, "El Salvador, La Tierra y El Hombre", 1971

Esta acción trajo consigo la desocupación generalizada de los campesinos nativos y ladinos, quienes se vieron afectados por la expropiación de sus propiedades, que sin reparo pasaron a ser parte de los terratenientes; en

consecuencia, la población rural optó por la migración hacia otros lugares como pueblos y ciudades del país. A continuación se muestra un cuadro con cinco acciones importantes que validaron estos hechos y dieron lugar a otros.

### **Cuadro 1**

#### **Acciones que han incidido en el territorio desde el surgimiento del Estado Nación**

<p><b>1-</b> En 1886 se crea la primera Constitución Política de la República del El Salvador, inspirada en los principios liberales de aquella época, evocando los más elevados anhelos de <i>libertad económica, bienestar y progreso social</i>. Esta constitución respalda desde el ámbito jurídico al nuevo régimen político económico y facilita el proceso de centralización de decisiones y funciones que van hacer ejercidas de manera verticalita, desde el poder del Estado, que adopta nuevas políticas de control para el territorio y la población.</p> <p><b>2-</b> 1841-1860, la organización del territorio en tres grandes zonas (occidental, central y oriental), que cambió la organización territorial tradicional impuesta durante la colonia, en especial de las ciudades que utilizaban la cuadrícula como traza urbana, pero continuaron siendo funcionales a las nuevas formas de producción y prácticas políticas de ese momento. En cada una de las zonas se distribuyeron los 14 departamentos que hasta la actualidad se conocen, destacando en ellos, ciudades principales que funcionan como espacios centralizados de poder y toma de decisiones. Ver Documento, "El municipio", Pág. 19)</p>	<p><b>3-</b> La crisis del modelo agro exportador en 1929 y el movimiento insurreccional del 32, el territorio se trasforma debido al flujo humano campo-ciudad, es San Salvador, <i>la capital</i>, que poco a poco se convierte en el lugar refugio de pobladores rurales y en el centro de poder de los terratenientes cafetaleros.</p> <p><b>4-</b> "La tenencia de la tierra en El Salvador en los años 50s" se modifica y toma otras características, las cuales son la explotación de minifundios, donde la mayoría de los productores carecen de propiedad, un 39% de propietarios poseen el 82 % del territorio, y el 18% restante es distribuido entre el 61% de la población; esto significa que las transformaciones en la formas de propiedad y utilización de la tierra, han afectado las pautas de localización, ocupación y organización del territorio.</p> <p><b>5-</b> En 1950, la decadencia del modelo agro exportador, da paso a una nueva influencia económica y política que genera dos coyunturas; <i>La modernización del Estado</i>, que permite una transformación institucional y la introducción de un nuevo modelo económico; la segunda, <i>La Reforma Constitucional</i>, da lugar a un nuevo tipo de administración pública. En ambas coyunturas, el territorio no está al margen, es el más afectado, experimenta grandes cambios con la diversificación agrícola, que permite dividir el territorio salvadoreño según los cultivos que se exportan (café, caña de azúcar, algodón etc.) y la implementación de la industrialización, que genera la expansión de las fábricas y asentamientos urbanos.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia por grupo investigador, No. 5 de la Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, ciclo I y II año 2005

La modernización del Estado y la Reforma constitucional permitieron que en el caso particular de San Salvador se generaran condiciones de urbanización y se

convirtiera en la zona con mayor concentración poblacional. Para 1930, San Salvador contaba con una población de 89,281 habitantes, de los cuales el 71.3% no era originaria de este municipio. Para 1935 la concentración poblacional de San Salvador y sus alrededores da lugar a la creación del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS<sup>1</sup>), imponiéndose como centro cultural, comercial e industrial del país, llegando en algunas ocasiones a despuntar a nivel centroamericano.

Poblacionalmente es superada sólo por el Área Metropolitana de Guatemala, pero aun con estos avances, el resto del país seguía en un estado de ruralidad, ya que todavía no se le visualizaba importante para la urbanización que vivía El Salvador en este período.

En este sentido, la modernización del Estado y la reforma constitucional de 1950, son los ejes fundamentales para una nueva forma económica capitalista, es decir *la Industrialización*, fortalecida con el modelo desarrollista que se impone como nuevo arquetipo económico, y que en seguida se vuelve causa principal del posterior desarrollo urbanístico que experimenta El Salvador a partir de la década de los 50s. Todo esto en el ámbito nacional.

En el ámbito internacional, el Estado es visto como el agente salvador del mercado, que no se logra recuperar de la crisis del 29; se piensa desde la influencia de la teoría Keynesiana, que la propuesta del Estado benefactor, puede superar la crisis y lograr el despegue de las economías más vulnerables como las latinoamericanas, en específico la salvadoreña. Por otro lado, se rechaza la antigua proclama que el Estado es un estorbo para la acumulación

---

<sup>1</sup> San Salvador, Ayutuxtepeque, Mejicanos, Cuscatancingo, Delgado, Soyapango, Ilopango, San Marcos, Antiguo Cuscatlan, Santa Tecla. A excepción de este último, los demás formaban ya un cuerpo urbano. Ver Antecedentes Urbanísticos METROPLAN 80, VMVDU, Pág. 21.

de capital y se le ve como un aliado estratégico para garantizar la hegemonía de los grupos de poder económico y político, que hasta entonces se habían logrado consolidar en los países desarrollados y dependientes.

En el caso Salvadoreño, los gobiernos de turno después de Martínez, retoman de manera religiosa estas nuevas formas de control del Estado, el cual se impone como un Estado de excepción y se manifiesta de dos maneras; *autoritarismo militar desarrollista modernizante* y *autoritarismo militar conservador modernizante*, que se prolongan durante 50 años a través de las administraciones de Osorio, Lemus, Las Juntas Militares, Sánchez Hernández y Molina<sup>2</sup>. Para fortalecer este tipo de Estado, impulsan la creación de políticas públicas, como la industrialización y la diversificación de la agricultura, las cuales dan lugar a procesos *como la expansión urbana*. Un segundo cuadro refleja las acciones se desarrollaron durante la década de 1950.

### **Cuadro 2 Modernización del Estado y El territorio**

<p>1- 1950 se inicia de hecho la reforma, con la creación de leyes por decreto ejecutivo: <i>CEL en 1945, Seguro Social obligatorio, Ley de Partidos Políticos, Ley de Industrialización en 1949, la cual en 1952 se decreta como Ley de Fomento de Industrias de Integración -reformada entre 1955, 1956 y 1961, principalmente en lo relacionado a los incentivos fiscales y el tiempo de duración de los beneficios-</i> y en 1950 se da <i>la de separación de los tres poderes</i>, una de las Leyes más importante que permite modificar la estructura tradicional del Estado. Estas Leyes fueron ratificadas en la constitución, cuando dichas reformas son reconocidas jurídicamente.</p>	<p>2- En 1951 se llevaron a cabo los primeros esfuerzos nacionales para el control del territorio, a través de la creación de la ley de urbanismo y Arquitectura así como la <i>Dirección de Urbanismo y Arquitectura-DUA</i>-instancia estatal ejecutora, que en 1954 diseño el primer plan para el ordenamiento del municipio de San Salvador con asesoría del español Gabriel Riesco Fernández, a disposición del Ministerio de Obras Publicas -MOP-. Este primer plan tiene por objeto ordenar la ciudad mas poblada de Centroamérica, la cual fue llamada Gran Salvador en 1935, desde entonces surge una necesidad de regular su crecimiento por un periodo prolongado de 40 años, queriendo fomentar la seguridad, la salud, la moral, el orden y la convivencia social, la prosperidad y el bienestar general de los actuales y futuros habitantes<sup>3</sup>.</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia por grupo investigador, No. 5 de la Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, ciclo I y II año 2005

<sup>2</sup> ISDEM, “Evaluación de la política de descentralización y Desarrollo Municipal, El municipio en el periodo militar”, Documento, Pág. 18

<sup>3</sup> PLAMADUR 2000, Esquema Director, “Diagnostico Territorial, Antecedentes Urbanísticos”, Documento, Pág. ,25.

En consecuencia el crecimiento más dinámico del AMSS se produce en la década del 50s, triplica su extensión territorial, para continuar siendo el único esfuerzo de urbanización consolidado en el territorio.

Para ello, el DUA elaboró varios planes sectoriales sobre ordenamiento entre 1954 y 1956; sin embargo, en esencia no respondían a una política del Estado para modernizar y ordenar el territorio. Por lo que en este período, dichos esfuerzos responden a intereses puramente económicos y políticos de los grupos de poder que históricamente han controlado el Estado y el territorio. Posterior, en la década del 60 se potencia más el intervencionismo político del Estado, reafirmando en la práctica un centralismo extremista de tipo fascista, con una política de *seguridad nacional* y extremo control y represión hacia los enemigos políticos. Por lo que el territorio se volvió primordial para su ubicación

Hasta aquí no encontramos esfuerzos o iniciativas concretas para ordenar el territorio, incluyendo el Área Metropolitana de San Salvador. Lo que se manifiesta es la continuidad en la implementación de proyectos de infraestructura y asistencia, que resultarán acordes a las nuevas prácticas políticas, económicas y sociales, que tienen a la base el objetivo simple y mediático de generar condiciones para la modernización del Estado, que garantice consolidar la industria y la agro exportación.

### **1.1.2. El Desarrollo Urbano como antecedente del ordenamiento territorial**

El desarrollo urbano que ha experimentado El Salvador es relativamente nuevo, tiene sus orígenes en los procesos de modernización e industrialización que se impulsaron en la década de 1950. Por lo que surgen interrogantes, a saber ¿Que acciones se han realizado en relación a este proceso? El siguiente cuadro las ejemplifica:

### **Cuadro 3**

#### **Planes de desarrollo en la década 1950**

<p>1- Para 1956 se crea la primera legislación urbana del país, esta pretendía regular el crecimiento de las ciudades a través de planes oficiales del Ministerio de Obras Públicas -MOP, y permisos de construcción exigidos por la ley de urbanismo, la cual no contaba con mayor peso para la regulación del suelo urbano.</p>	<p>2- Los planes reguladores que se logran concretizar entre 1954 y 1956 eran básicamente físicos-espaciales, que pretendían alcanzar objetivos de corto alcance y corto plazo, como por ejemplo: ordenamiento del sistema vial, división de la ciudad en barrios, agrupación de edificios públicos en conjuntos planificados (centros cívicos, hospitalarios y recreativos), es decir que en alguna medida se pensó en el uso adecuado del suelo, pero no se quiso ir mas allá de las normas, no se hicieron esfuerzos por ordenar las zonas habitacionales y los centros industriales, que en mayor medida han generado presiones ambientales y urbanas de las ciudades.</p>
---	--

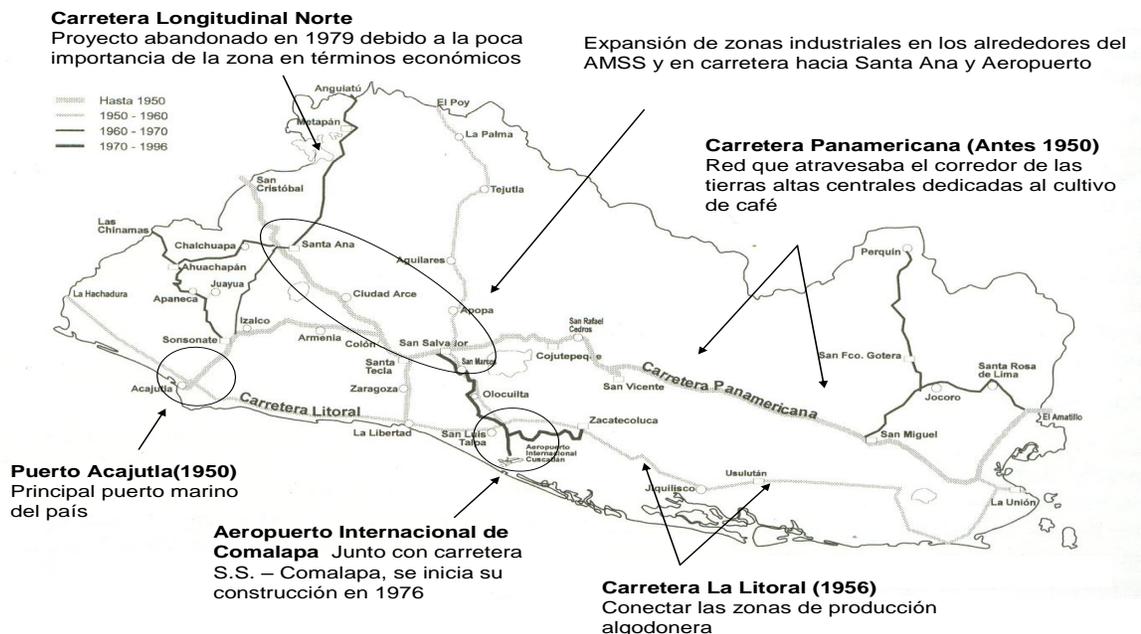
Fuente: Elaboración propia por grupo investigador, No. 5 de la Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, ciclo I y II año 2005

Ambas acciones muestran una clara contradicción al momento de planificar los planes de desarrollo urbano, pues no se introducen en ellos los componentes básicos que conforman una ciudad, como es, lo económico, social y cultural; ha existido ambigüedad y falta de voluntad política y, sobre todo, poca visión para identificar los verdaderos problemas que encierra el territorio, en especial el urbano, el cual desde un principio no ha sido diseñado para habitar y desarrollar capacidades que le ofrecieran a los ciudadanos mejores condiciones de vida. Es de considerar que el desarrollo urbano es el antecedente inmediato del ordenamiento del territorio, pero este proceso urbanístico tiene sus causas en un proceso de industrialización, que en su momento genera transformaciones físicas increíbles del territorio.

El proceso de industrialización que vive El Salvador, y que se inicia a mediados de los años 40 con la introducción de las fábricas y manufacturas, fortalece la necesidad de crear zonas industriales que faciliten la instalación a gran escala, permitiendo la ubicación cercana de población para la mano de obra. Por otro

lado, se da un gran impulso a la construcción de nuevas carreteras, que unen a las poblaciones con los lugares de ubicación de las fábricas. Como lo ejemplifica el siguiente mapa.

**Mapa 3**  
**Ubicación de la red vial (1950 a 1996)**



Fuente: PRISMA, Tomado de revista trimestral, 2003

El Estado por su parte implementa proyectos urbanísticos habitacionales, bajo programas mediáticos, como “*el programa nacional de vivienda*” impulsado por el presidente Osorio, como producto de un diagnóstico previo, el cual da como resultado la creación del Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y el Instituto de Colonización Rural (ICR) en 1950, pero estas iniciativas no resuelven en esencia la necesidad de vivienda mínima de las familias emigrantes; sin embargo, a partir de los primeros años de los 50s se construyen las primeras colonias populares destinada a la habitación obrera. Para inicios de la década del 60, el desarrollo urbano de las principales ciudades del país toma más

fuerza, ejemplo de ello es que en 1961 la tasa de crecimiento de la población urbana alcanza el 3.30%, mientras que la población rural el 2.40%.

Estos datos permiten plantear el supuesto de que el auge de las ciudades en El Salvador, inicia a partir de la década de los 60s, justo cuando el proceso de industrialización logra crecer, potenciando el nivel de productividad hacia fuera; es decir, se retoman las exportaciones de productos manufacturados y procesados en las fábricas más desarrolladas con que cuenta la burguesía industrial en ese momento.

Este proceso en seguida genera otras condiciones para el desarrollo urbano y poblacional del Gran San Salvador, pues comienzan a surgir las zonas francas, las cuales son conocidas como lugares con infraestructura liviana, pero que facilita la concentración de diversidad de industria y manufactura.

*¿Qué planes se desarrollaron en beneficio del desarrollo urbano en la década de 1960?*

En este mismo periodo se inicia un esfuerzo importante para la historia del desarrollo urbano del país, el gobierno central de ese momento, precedido por el coronel Fidel Sánchez Hernández, a través de la dependencia del MOP, la Dirección de Urbanismo y Arquitectura -DUA- elabora un plan maestro sobre desarrollo y ordenamiento urbano, al cual se le denominó METROPLAN 80 o PLAMADUR 80. Este plan fija objetivos de largo alcance en el tiempo y espacio, y se vuelve consecución de dos esfuerzos anteriores, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

**Cuadro 4**  
**Planes de Desarrollo Urbano elaborados entre 1954 y 1968.**

<b>AÑO</b>	<b>PLANES DE DESARROLLO URBANO</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>1954</b>	1re Plan Regulador del Área Metropolitana.	Estos primeros planes, marcan un quiebre en la historia de la planificación en El Salvador, y representan un exclusivo interés por el territorio urbano, especialmente el AMSS, lugar donde se concentra el poder económico, político y social.
<b>1956</b>	Plan Vial para la Capital y otras ciudades	
<b>1968</b>	1re Plan de Desarrollo Metropolitano METROPLAN 1980.	

Fuente: Elaboración p propia por grupo investigador, No. 5 de la Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, ciclo I y II, año 2005.

Este plan buscó crear las condiciones físicas en el territorio urbano para su posterior desarrollo, ya que el contenido refleja un enorme interés de dotar de infraestructura a la principal ciudad del país como es San Salvador, pero no tomaba en cuenta la zonas rurales, por lo que vio nulo su futuro; se limito a crear condiciones meramente estéticas-espaciales, las cuales si bien eran importantes, no eran las prioritarias. Este primer esfuerzo no plantea soluciones concretas a la incipiente urbanización que experimenta el Área Metropolitana en ese momento, la cual ya presentaba situaciones complejas.

En este primer esfuerzo de planificación para el área metropolitana de San Salvador, se da la creación de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS, que en ausencia de una política nacional para el desarrollo urbano de las ciudades, permite que se cree una red ínter administrativa de colaboración, basada en la coordinación y cooperación entre los municipios que conforman el AMSS y otros organismos indicados en la ley. Sin embargo la visión cortoplacista y centralista del gobierno central, como tampoco superar la dependencia hacia intereses meramente económicos. Aunque el objeto de la ley es el de regular el ordenamiento territorial y de desarrollo urbano-rural del AMSS, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos en las diferentes zonas y el conveniente empleo de los instrumentos de planeación; no define el papel de los gobiernos locales, como tampoco ese aprovechamiento del que se

habla es una cuestión normada por los gobiernos locales. No obstante, estos hechos resaltan los dos tipos de urbanización que se impulsaron en la década de 1960; *la urbanización Industrial* y *la urbanización poblacional*.

Con el auge de las ciudades y la crisis acelerada del modelo económico desarrollista en los últimos años de los 60s y una inminente desarticulación del mercado centroamericano, la economía comienza a estancarse, surge nuevamente la preocupación de los empresarios salvadoreños, pues con las reformas a la ley de fomento de integración de industrias en 1961 y 1969, los beneficiados son las empresas transnacionales, que gozaban de la protección y privilegios de la dictadura militar que gobernaba en ese momento. La clase trabajadora por su parte era la más agobiada por las políticas económicas-sociales que se implementaban en ese momento.

Esta coyuntura incide en el proceso urbanístico, pues al hacer la relación entre *industrialización – urbanización*, que implica la organización espacial y social del territorio, nos presenta un proceso muy complejo y un nivel de contradicción cada vez más antagónico. Lo social del urbanismo resultó ser incompatible con lo económico del desarrollo industrial.

En concordancia con lo anterior, en 1965 – 1969 se crea el primer Plan Nacional de Desarrollo, que parte del supuesto de que la división administrativa del territorio, la cual es casi natural, no esta en correspondencia con la estrategia económica que se plantea el plan; éste plan propone de forma vertical, la creación de dos regiones (el norte y el sur del país) cada una con su grupo urbano homogéneo, procurando agrupar las regiones con un enfoque geopolítico; es decir, un desarrollo equilibrado y auto sostenido, con independencia del núcleo central del país, (AMSS).

Es interesante traer consideración, el hecho de que las ciudades mas pobladas eran las cercanas a las fabricas y al cultivo del café; por lo que la propuesta de un plan de desarrollo urbano que no tomaba en cuenta este tipo de movilidad social que generaba la economía industrial y agro exportadora, muy poco podía incidir o generar un proceso real sobre ordenamiento y desarrollo urbano.

Por tanto, se evidencia que el incipiente desarrollo urbano de las ciudades estaba en dependencia de los avances que tuviese la industria, pues en la medida que esta se expandía, los asentamientos humanos lo hacían también; “Así tenemos que cuando surgen los primeros complejos industriales y zonas francas como la de San Bartolo, en sus alrededores se construyeron colonias populares, para obreros y trabajadores públicos”<sup>4</sup>. El enfoque que seguía este proceso era el de polos de desarrollo regional, el cual no era considerado como acción mecánica de la expansión capitalista de ese momento, sino “*un mecanismo viable de integración entre los planes de desarrollo y el territorio*”.

Desde 1961 hasta 1971 se da un proceso acelerado de crecimiento urbano del Gran San Salvador, en especial en municipios como Soyapango, San Martín e Ilopango, y el crecimiento industrial en los municipios de Antiguo Cuscatlan y Nueva San Salvador, lo cual refleja una contradicción que desvincula el proceso industrial del proceso urbano, que para este periodo mostraba ya sus efectos mas agudos, con la constante ubicación de asentamientos humanos en lugares de riesgo y no vinculados con la actividad industrial y agro exportadora; sino mas bien, vinculada al comercio informal o sub-empleo.

En 1973 el sistema económico mundial experimenta una nueva crisis, poniendo en riegos las economías mas desarrolladas, los precios del café en el mercado

---

<sup>4</sup> Carlos Roberto López, Industrialización y Urbanización, desarrollo regional y procesos de urbanización, Libro. Págs.102-105.

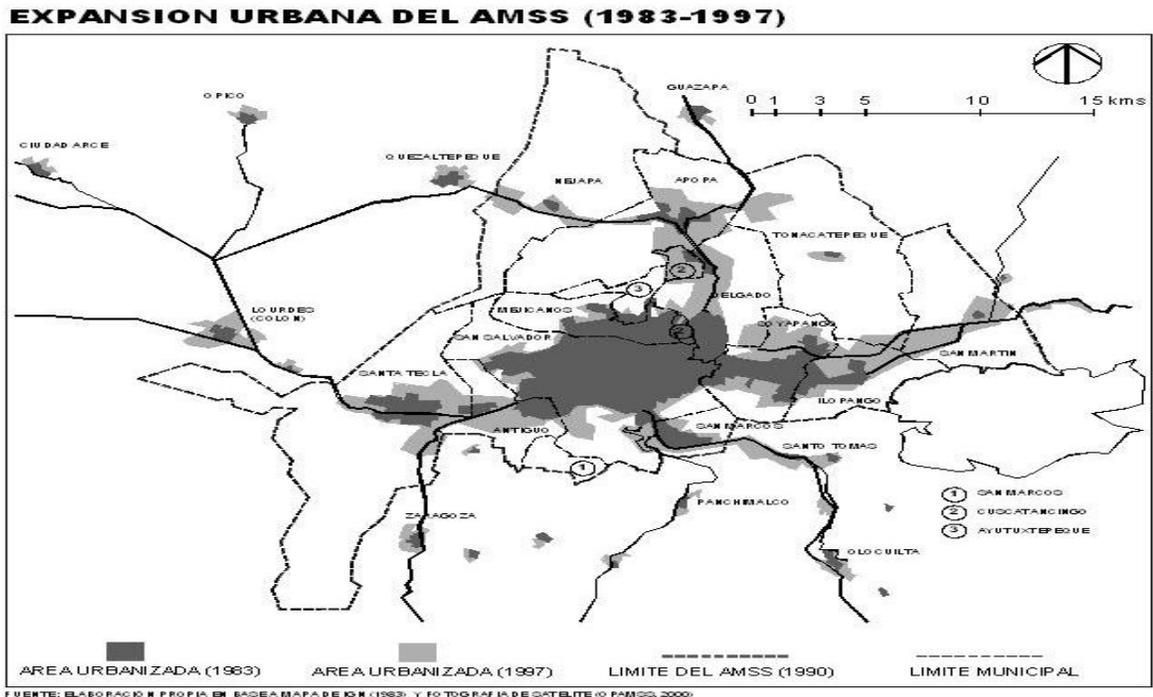
internacional cayeron estrepitosamente y el nivel de importaciones se redujo significativamente. Esto influyó mucho en países como el nuestro, provocando estancamiento y un reflujo económico, que significó la reducción de las exportaciones, aumentó de la tasa de desempleo y generación de mayor marginación para los sectores urbano-marginales.

Posterior a la crisis del 73, entre 1976 – 1978, hubo un pequeño despegue en la economía, pues sectores como el de construcción, electricidad, comercio y financiero y el de administración pública se vieron beneficiados y cobraron auge a partir de la crisis del café. El sector terciario (servicios) aparece como un nuevo elemento de la economía, dando mayor énfasis a la inversión extranjera, así como un leve respiro al modelo de importaciones, lo que incide significativamente en el proceso de urbanización que vive el país en ese momento. Hasta aquí, el desarrollo urbano sigue un ritmo de expansión hacia la periferia de las ciudades; pues en los últimos años de la década del 70 los cordones urbanos marginales que se ubicaron a la orilla de los ríos y líneas férreas, representaban el 37% de la población urbana solo en el área del Gran San Salvador<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ídem Pág. 119

### Mapa 4 Expansión urbana de AMSS (1983-1997)



Fuente: OPAMSS, con base a mapa de IGN (1983) y fotografía satelital, 2000

Después de realizar un recorrido dentro del proceso del desarrollo urbano, ubicándolo como antecedente importante del ordenamiento territorial, este experimenta un relativo estancamiento a partir de la década del 80, pues a partir de este periodo en el país se agudizan más las contradicciones político-sociales que se prolongan hasta la década de los 90.

Sin embargo, esto no freno el nivel de desplazamiento campo-ciudad y la constante transformación del territorio; el conflicto armado coayudó aun más a la diferenciación de las zonas conflictivas, que se mantuvieron en total estancamiento y abandono por parte de las políticas económicas-sociales, implementadas por el gobierno central de ese momento; no obstante se elabora a partir de 1986 se elabora un PLAMADUR solo para el Área Metropolitana de

San Salvador, el cual después de firmados los acuerdos de paz se retoma para otras ciudades del país.

El siguiente cuadro refleja como el Estado ha dado continuidad en la elaboración de planes de desarrollo hasta llegar a una propuesta nacional de ordenamiento territorial.

**Cuadro 5**  
**Planes de Desarrollo Urbano elaborados entre 1986 y 2001.**

<b>AÑO</b>	<b>PLANES DE DESARROLLO URBANO</b>	<b>EN LOS NIVELES: NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL</b>
<b>1986</b>	2do Plan de Desarrollo Metropolitano- METROPLAN 2000.	San Salvador
<b>1995</b>	PLAMADUR AMSA	Santa Ana
<b>1998</b>	PLAMADUR	San Miguel
<b>1997</b>	PLAMADUR AMSO	Sonsonate.
<b>2000</b>	Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés.	Región Valle de San Andrés
<b>2001</b>	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. -PNODT-	Propuesta de Plan Nacional para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial -PNODT-

Fuente: Elaboración propia por grupo investigador, No. 5 de la Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, ciclo I y II 2005

La década de 1980 marca un quiebre entre el desarrollo urbano y la iniciativa de controlar y ordenar el territorio desde los gobiernos locales, estos nuevos sujetos sociales que aparecen en los primeros años de los 80, marcan el inicio de un proceso de administración y ordenamiento descentralizado del territorio, que toma mayor auge en los primeros años de 1990.

## **1.2. DESCENTRALIZACIÓN Y PROPUESTA DE PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL**

### **1.2.1. Modernización del Estado, descentralización y Ordenamiento del territorio**

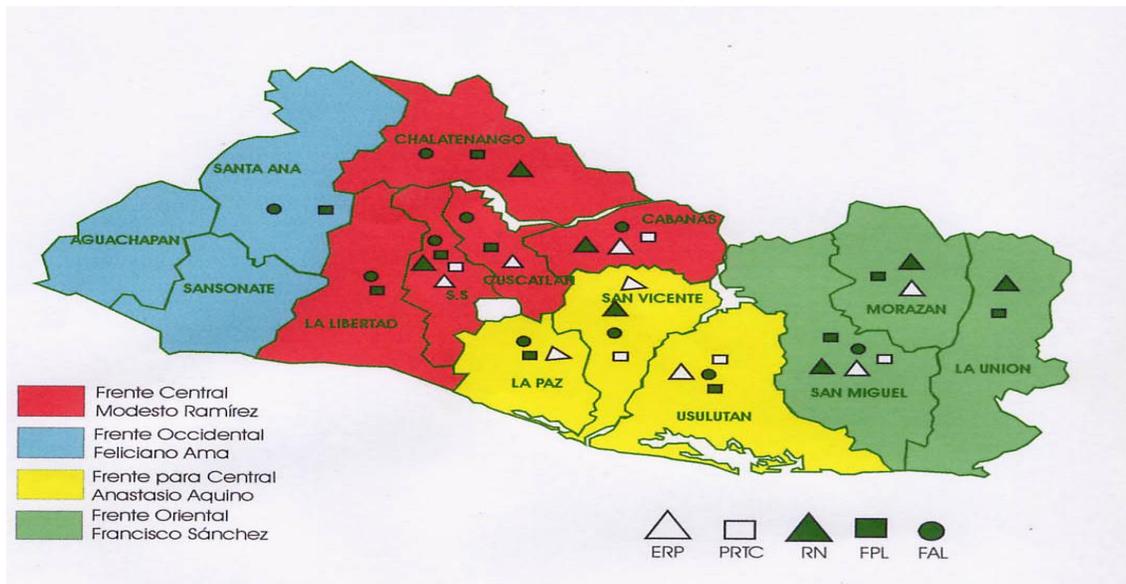
Una profunda crisis económica y social a nivel mundial marca el cierre de la década del 70. En El Salvador, dicha crisis, afectó negativamente la posibilidad de generación de excedentes del sector agro-exportador; además, un golpe de Estado en 1979, dio lugar a la instauración de una Junta Revolucionaria de Gobierno; Este hecho mas que resolver las contradicciones de un Estado altamente autoritario y verticalista, agudizó la situación, por lo que el 10 de octubre de 1980, se conforma el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, que pretende arrebatarse el poder del Estado a los grupos de poder político y económico que controlan el país en aquel momento.

Así, la década de 1980, inicia con un período de guerra civil prolongado y muestra la imposibilidad de estabilizar al país sin transformaciones profundas, sin reformas sustanciales en la estructura de la propiedad de la tierra, en las relaciones sociales y en el sistema político.

La situación de guerra civil tuvo dinámicas bastante conocidas que forzaron, combinados con las condiciones económicas, la migración interna y externa de centenares de salvadoreños; situación que influyó decididamente en la configuración del mapa de ciudades y asentamientos humanos. En otras palabras, la concentración de población en unas áreas y la consecuente despoblación de otras, ya ejercían presión sobre los territorios que concentraban las fuentes de empleo y hacía notar desigualdades entre una región y otra.

Es importante señalar que en este período dos fuerzas político-militares se constituyen en poderes reales que controlan y administran sus territorios; el gobierno central con el ejército y el FMLN con su ejército guerrillero, que controlaba el territorio en diferentes frentes. El siguiente mapa muestra la localización geográfica de los frentes de guerra:

**Mapa 5**  
**Localización geográfica de los diferentes frentes de guerra y las fuerzas que lo componían**



Fuente: Elaboración propia por Equipo de Investigación 5 de la Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación Ciclo I y II, 2005, en base a datos históricos de las 5 fuerzas del FMLN.

El Salvador atraviesa por una situación de lucha y contradicciones antagónicas en lo político, económico y social; por lo que considerar cualquier intento de reforma o transformación del Estado era casi imposible; sin embargo, en medio de todo este contexto, y aun desvinculados de los acontecimientos que tenían lugar en otras regiones del mundo, un segundo momento del proceso de modernización del Estado se hace presente y toma su rumbo, adecuándose al momento que vive el país y generando la descentralización con hechos como la

reforma agraria, bancaria y del comercio exterior. Los planes económicos de las administraciones presidenciales durante los ochentas, se concentraron en consolidar dichas reformas; enfocándose, por causa de recomendaciones hechas por la AID, en el manejo de la política macro-económica y la política cambiaria.

A nivel internacional las condiciones no eran tan diferentes; sin embargo, en países como Chile, Argentina y México, se afirman procesos de descentralización dentro de un contexto de modernización de las políticas públicas, encaminados a un ordenamiento territorial, mientras que en nuestro país las condiciones eran adversas como para poder desarrollar esfuerzos descentralizados en cuanto a la administración pública, pero aun con la situación de guerra y represión se logran algunas cosas: se dan supresiones de instituciones y el surgimiento de otras. En 1979 se crea el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, que comienza a funcionar en 1981; este se convierte en el nuevo sujeto desde el Estado, con la función principal de formular de la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano, así como la elaboración de planes nacionales y regionales y las disposiciones, de carácter general, a las que deberían sujetarse la urbanizaciones, parcelaciones, asentamientos y construcción en todo el territorio salvadoreño.

El devenir de los primeros años de 1980, estuvo marcado por esfuerzos importantes como la segunda reforma a la Constitución de la República en 1983, que posteriormente dio lugar a la creación de un Código Municipal que da autonomía administrativa a los municipios. También marcan a esa década esfuerzos desarticulados de desarrollo, más orientados hacia lo urbano que a lo rural, y que en su mayoría planteaban líneas para el uso de los suelos en el área rural, en un sentido más económico que socio-territorial; y de “desarrollo urbano” en las ciudades principales.

Datos gubernamentales afirman que entre 1981 y 1984 fueron desarrollados algunos esfuerzos para el impulso del desarrollo urbano.

**Cuadro 6**  
**Acciones realizadas entre 1981 y 1984 con incidencia en el territorio**

<b>AÑO</b>	<b>ACCION REALIZADA</b>	<b>INSTANCIA</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
1981- 1984	Política Nacional de Desarrollo -1981-  1981 entra en funciones el VMVTDU  1983 Constitución de El Salvador reconoce a las municipalidades el derecho de asociación y celebración de convenios.	Gobierno Central	Contexto altamente conflictivo de 1980 a 1992.  La reforma constitucional de 1983 sienta bases para elaboración del Código Municipal. Se evidencian algunos esfuerzos enfocados hacia el desarrollo urbano, que contenían elementos que definitivamente pretendían un impacto sobre el territorio; aunque todavía no se concretizan como esfuerzos de ordenamiento territorial, en un sentido específico

Fuente: Elaboración Propia de Equipo de Investigación 5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación Ciclo I y II, 2005.

En este momento, todavía no se discutía de descentralización en términos formales en ningún nivel, ni central ni local; sin embargo, para 1983 la Constitución de la República consagró en El Salvador, el derecho de las municipalidades a asociarse y/o celebrar convenios de cooperación entre ellas<sup>7</sup>.

Así, en el contexto del fortalecimiento de las municipalidades y como resultado de esfuerzos de actores políticos locales, Corporación de Municipalidades de la Republica de El Salvador -COMURES- fundada en 1941- experimenta una revitalización que se inició como un movimiento de un grupo de alcaldes demócratas cristianos que se reunieron en el segundo semestre de 1985, con el propósito de “aprovechar la personería jurídica ya existente, y por su medio,

<sup>7</sup> José Antonio Morales Erlich, “Primera Conferencia Centroamericana por la Descentralización, Capítulo IV sobre Desarrollo Local y Descentralización”, Documento, Pág. 169.

aglutinar a los Concejos Municipales y hacerse representar para concertar y presionar por la formulación e implementación de la política de descentralización y fortalecimiento municipal”<sup>8</sup>.

En ese tiempo, se usó el término “sindicato de las municipalidades” para caracterizar a COMURES; dada la conciencia existente de que para muchos organismos y funcionarios del nivel central, sería difícil aceptar que los municipios, considerados como instituciones de menor fuerza y jerarquía, pudieran realizar tareas hasta entonces a ellos encomendadas. Ver cuadro 7 de este apartado.

**Cuadro 7**  
**Acciones realizadas entre 1985 y 1989 con incidencia en el territorio**

<b>AÑO</b>	<b>ACCION REALIZADA</b>	<b>INSTANCIA</b>	<b>OBSERVACION</b>
1985-1989	Plan Nacional de Desarrollo 1985-1989	Gobierno Central a través de Ministerio de Planificación –MIPLAN-	A nivel Local se realizan los primeros esfuerzos de ordenamiento y desarrollo Urbano en 1986; por causa del acelerado y descontrolado crecimiento urbanístico; que a su vez es producto de la masiva migración campo –ciudad, resultado de la concentración de fuentes de empleo industriales en las áreas urbanas. En el mismo año surge el ISDEM; también se elabora y aprueba el Código Municipal que establece la autonomía y competencias municipales.  En 1987 surge Consejo de alcaldes del Área Metropolitana de San salvador –COAMSS- posteriormente en 1989 Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador – OPAMSS- ambas experimentaron procesos relativamente largos para la publicación de sus reformas, 1990 y 1994 respectivamente.

Fuente: Elaboración Propia de Equipo de Investigación 5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación Ciclo I y II, 2005.

Debe resaltarse el surgimiento del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal -ISDEM- en 1986 como hecho significativo, ya que esta autónoma estatal, a iniciativa demócrata cristiana, desempeñó en su momento un rol de mediadora

<sup>8</sup> CASC, UCA, FUNDAUNGO, “El Salvador: Descentralización y Asociacionismo Municipal. La descentralización del Estado desde la perspectiva de las municipalidades”, Libro, Pág. 11.

entre Estado y municipios. Un ejemplo es el apoyo a la consolidación de capacidades técnicas a éstos últimos; proporcionando con estas acciones, valiosos aportes en el debate e inminente proceso de descentralización en El Salvador.

Con base en el Código Municipal, se crea en 1987 el Consejo de Alcaldes de Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), cuyas competencias son formular las políticas de desarrollo y ordenamiento metropolitano, aprobar el esquema director del AMSS, coordinar por medio de la OPAMSS -creada como apoyo técnico- la formulación de los planes sectoriales municipales y los planes sectoriales del gobierno central.

Posteriormente, el COAMSS, crea en 1989, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador –OPAMSS-, creada como una institución autónoma municipal, con personería jurídica y autonomía administrativa, patrimonial y presupuestaria; tiene como funciones y atribuciones colaborar con el COAMSS a través de la elaboración de propuestas, elaboración del esquema director del AMSS; además, elaborar y proponer las normas técnicas que requieran la puesta en vigencia del Plan de Desarrollo Metropolitano de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador.

Resulta muy importante destacar la creación, en 1988, del Fondo de Desarrollo Económico y Social –FODES-, que es creado como un soporte financiero hacia los gobiernos locales desde el gobierno central, en el contexto del fortalecimiento de las municipalidades. Desde sus inicios, los fondos que el FODES transfiere (veinticinco mil colones) a los gobiernos locales son insuficientes, por lo que la situación de los municipios no experimentó mayores avances en materia de fortalecimiento y consolidación de autonomía.

El ISDEM fue la instancia autónoma estatal responsable de la administración del FODES, hasta que en 1997 se emite un decreto que reforma esa atribución, por lo que dicha función es transferida al Fondo Inversión Social –FISDL-; a su vez el ISDEM funciona por ley como banca de segundo piso para las municipalidades; además, tiene la posibilidad de intermediar entre las alcaldías y la banca nacional e internacional para facilitar las garantías de préstamos.

Resulta obvio que el mecanismo de traspaso de recursos que el FODES representa, implica una forma más de dependencia de los gobiernos locales hacia el gobierno central. El hecho de que este traslado financiero sea tan condicionado y tan gradual, solo pone en evidencia la falta de voluntad política del gobierno central de posibilitar a los gobiernos locales la recaudación de tributos propios –y no solamente tasas y arbitrios-, que ayuden a consolidar una verdadera autonomía en materia financiera.

El contexto económico- político, es determinante para las actuaciones relacionadas con el desarrollo urbano, el tema era ya objeto de preocupación, tanto para instituciones financiadoras del desarrollo, como para instituciones a nivel nacional.

La década del 90 se destaca por la preocupación de ordenar el territorio, muchas son la propuesta que surgen en esta década, soportadas por criterios económicos y no por criterios socio-territoriales y con muchos vacíos en lo que a planificación se refiere.

**Cuadro 8**  
**Acciones realizadas entre 1989 y 1994 con incidencia en el territorio**

AÑO	ACCION REALIZADA	INSTANCIA	OBSERVACIONES
1989-1994	<p>Programa de Ajuste Estructural</p> <p>Programa de Ejecución Descentralizada de Obras de Infraestructura en los Municipios (Municipalidades en Acción –MEA-) 1989.</p> <p>Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.</p>		<p>Todos los programas y proyectos de gobierno, a través de los diferentes periodos presidenciales desde 1989, guardan una relación de consecución fácilmente identificable en la que se crean condiciones para el proceso de “modernización”, que no es otra cosa el gradual despojo de poder de decisión al Estado.</p> <p>Firma de Acuerdos de Paz en 1992, que marca un quiebre en la administración político territorial del país.</p> <p>Propone una descentralización territorial, consistente en el traspaso de competencias y recursos económicos a los gobiernos locales. En la práctica este fue esfuerzo de desconcentración. Propone cambios en el sistema de administración pública, favoreciendo los niveles central y descentralizado territorial, incluye a las municipalidades en lo institucional y a los municipios en lo territorial. Ello no garantiza autonomía en la administración municipal, ni tampoco transferencia de poder de decisión.</p>

Fuente: Elaboración Propia de Equipo de Investigación 5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación Ciclo I y II, 2005.

En el plano local, este contexto de cambios estructurales al Estado es visualizado y traducido en una oportunidad; así a través de grandes esfuerzos, el proceso de revitalización de COMURES se concretiza, y en 1991 finalmente se produce el primer intento que fructifica para impulsarla y revitalizarla, consolidándola como “la gremial de municipalidades” en un marco pluralista.

En 1991 El Salvador comienza a explorar formalmente el tema sobre descentralización, proceso que es simultáneo y complementario al de modernización de Estado.

La influencia de las experiencias de descentralización en otros países, fue la motivación de un sector de la sociedad salvadoreña, específicamente del partido demócrata cristiano, que previeron la inminente llegada de la

descentralización. Bajo la influencia de sus principales financiadores -un sector demócrata alemán-, impulsaron importantes esfuerzos para la creación de condiciones que prepararan la escena local para asumir la descentralización como proceso.

En este mismo año el gobierno de El Salvador comienza a formular la Estrategia de Descentralización, que propone una descentralización territorial, consistente en el traspaso de competencias y recursos económicos a los gobiernos locales. El equipo promotor de la Estrategia de descentralización estaba integrado por varios niveles del gobierno central: MIPLAN, Ministerios y empresas públicas; e instituciones autónomas con representación local: ISDEM y COMURES.

Los acuerdos de paz se convierte en una justificación gubernamental para impulsar nuevas acciones a nivel del Estado salvadoreño. En 1991, se desarrollo una asistencia preparatoria para el impulso de dichas acciones.

Dicha asistencia, posibilitó en 1992, la puesta en marcha de un proceso de modernización del Estado, a través del Programa de Modernización del Estado, el cual caracterizaba un Estado Meta, uno de cuyos rasgos era el de implementar una mayor descentralización y desconcentración de servicios a la población, contando con el fortalecimiento administrativo y financiero y la ampliación de la cobertura de los Gobiernos Locales. De ahí en adelante, las líneas directrices de dicho programa marcaron significativamente el devenir de las acciones gubernamentales relacionadas con el Estado.

Para el ámbito local, en diciembre de 1993 se da un paso importante en materia de ordenamiento territorial local, en un sentido específico, cuando se decreta la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San

Salvador y Municipios Aledaños (LODTAMSS), en la que tuvo mucha influencia la AID; con excusa de orientación para la inversión oportuna de la ayuda económica brindada al país por la situación bélica.

La LODTAMSS proporciona el marco institucional necesario para formular y aprobar el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS. La concepción de este marco, obedece al sistema nacional de administración pública vigente, que presenta dualidad y centralización de recursos en el gobierno central y la “descentralización de funciones y atribuciones” en los gobiernos locales.

Esta es la principal debilidad que presenta el esquema metropolitano, debilidad que por ser estructural, por tanto de difícil modificación, se ha tratado de paliar a través de organismos de coordinación y concertación: Consejo de Desarrollo Metropolitano –CODEMET- (nivel político) y Comité de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador –COPLAMSS- (nivel técnico), que permitan el flujo de los recursos del nivel central al nivel local. (Ver anexo 5, Pág. 220)

Este esfuerzo de ordenamiento territorial de los municipios es realizado de manera aislada, sin tomar en cuenta a los demás municipios del país; como tampoco la participación de actores locales como gobiernos locales, organizaciones campesinas, empresas e instituciones. Tampoco fue sustentado por un diagnóstico propio.

La idea de modernización del Estado surge con mayor énfasis en la gestión presidencial 1994 a 1999, que en su plan de gobierno contemplaba la

Modernización del Sector Público que ya potenciaba la descentralización tal y como hasta ahora se concibe desde el gobierno central.<sup>12</sup>

En 1994, COMURES elabora una propuesta alternativa de descentralización del Estado, en la que propone un proceso transformador en relación al papel que los municipios deben jugar en el nuevo contexto de construcción de la democracia que vive el país, en un Estado de derecho. Pero esto no tiene mayor relevancia para un gobierno centralizado que acostumbra a concentrar las políticas públicas y hacer de ellas mecanismos mediáticos y no políticas permanentes del Estado, independientemente del gobierno que las ejecute; por el contrario, durante este período los municipios apenas lograron arrebatar por medio de una lucha intensa de las alcaldías, sobre todo las lideradas por la izquierda, un poco más de presupuesto (5%) para su gestión.

En 1995 las alcaldías experimentan el aumento de la transferencia del Fondo de Desarrollo –FODES-, de veinticinco a setenta y cinco millones de colones, la cual permanecía inalterable desde 1989. Sin embargo, este avance tuvo una situación de fondo: el mismo año el presidente de la República, comunica públicamente su compromiso con las organizaciones representativas de la empresa privada de no aprobar el impuesto PREDIAL -impuesto que recaudarían directamente las municipalidades sobre la medida del suelo donde se ubica la propiedad y se basa en la rentabilidad de los bienes inmuebles-. El mismo año se aprobaría el aumento del IVA al 13%; una vez más, la falta de voluntad política del gobierno central se hace presente, anteponiendo obstáculos recurrentes a los gobiernos locales en la consolidación de autonomía en materia financiera.

---

<sup>12</sup> Secretaria Técnica de la Presidencia, “Plan de Gobierno de la República de El Salvador, 1994-1999”, Documento, Pág. 48-50.

**Cuadro 9**  
**Acciones realizadas entre 1995-1997 con incidencia en el territorio**

<b>AÑO</b>	<b>ACCION REALIZADA</b>	<b>INSTANCIA</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
1994-2001	Propuesta Alternativa de Descentralización de COMURES. -1994-		Los esfuerzos para la organización del territorio experimentan un aceleramiento en el período entre 1995 y 1997 debido a la elaboración de los llamados Planes Maestros de Desarrollo Urbano -PLAMADUR-; sin embargo, estos no eran elaborados directamente por las municipalidades, sino desde el VMVTDU.

Fuente: Elaboración Propia de Equipo de Investigación 5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

Los esfuerzos para la organización del territorio experimentan un aceleramiento en el período entre 1995 y 1997, cuando el VMVTDU contrata a empresas españolas, italianas, canadienses y estadounidenses para la elaboración de los Planes Maestros de Desarrollo Urbano (PLAMADUR) para el área metropolitana de San Salvador y las ciudades de Santa Ana, San Miguel, Sonsonate y Usulután. Los planes se concretizaron en documentos en las ciudades mencionadas; sin embargo, solo San Salvador logró consolidar la idea de administración descentralizada de su territorio, con el establecimiento de una oficina técnica para tales fines y una organización asociativa para la representación política. Santa Ana, San Miguel, Sonsonate y Usulután, hasta la fecha, cuentan con sus planes maestros pero no con una unidad técnica - administrativa descentralizada que los ponga en práctica, a excepción de Sonsonate, que presenta un caso particular.

El aspecto de ordenamiento territorial se hace presente en el PLAMADUR AMSSA, en su plan general denominado Esquema Director, en el que dicho componente se concretiza en un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como uno de los aspectos principales junto con el Plan de Ordenamiento Ambiental (POA). Sin embargo, nuevamente estos son planes aislados del resto del

territorio nacional, se elaboran sin participación ciudadana. El único plan que tiene respaldo legal y soporte técnico, al existir el COAMSS y la OPAMSS, es el Plan de San Salvador (que para el 2002 se había ejecutado en un 30%<sup>13</sup>). En Sonsonate se ha tenido cierta continuidad al formarse una oficina técnica<sup>14</sup> que agrupa a cuatro municipios –Sonsonate, Sonzacate, San Antonio del Monte y Nahulingo-; sin embargo, no puede afirmarse que esta experiencia represente un caso de administración descentralizada del territorio.

En el mismo período, el VMVTDU contrata a una empresa israelí para la formulación del Plan Maestro del Transporte vehicular en el área Metropolitana de San Salvador (PLAMATRANS). Fue imposible establecer una coordinación entre el PLAMADUR y el PLAMATRANS. Esta situación pone en evidencia el alto grado de desarticulación de instituciones del gobierno central, en materia de planificación nacional. No existe capacidad alguna ni interés en articular los programas, planes y proyectos que impactan sobre el territorio. En otras palabras, el gobierno central y sus instituciones descartan una visión integrada para la actuación sobre el territorio.

A cada período presidencial le correspondía realizar esfuerzos atomizados –y por ende despilfarro, mal uso y/o abuso de fondos públicos- a través de cada una de las instituciones del gobierno central, con competencias territoriales.

En 1998, un grupo Consultivo del FISDL, integrado por: Red de Desarrollo Local, FUSADES y Secretaria Técnica de la Presidencia, entre otros; desarrollan la Estrategia de Desarrollo Local, con la cual se pretendía impulsar el proceso de descentralización iniciado años atrás. El componente Territorial

---

<sup>13</sup> ASDI, DOE-UCA, “Análisis y Propuestas sobre el Plan Nacional y Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Antecedentes,” Documento Pág. 6.

<sup>14</sup> Oficina de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Sonsonate –ODUAMSO-

estuvo ausente en esta propuesta y un tiempo después se rompió la alianza y la estrategia no fue impulsada.

En ese mismo año, el VMVDU contrataría a una consultora española para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial –POT- para los municipios del Valle de San Andrés, que se constituyó en una especie de plan piloto, previo a la solicitud de elaboración del PNOTD para el año 2001. El POT del Valle de San Andrés se basa en la experiencia de ODU AMSO, considera sus fortalezas y supera las debilidades que esta experiencia presenta hasta la fecha.

Respecto al Plan de Ordenamiento Territorial para los municipios del Valle de San Andrés, es válido mencionar que dicho plan crea una oficina técnica –AMUVASAN-, que en la práctica es una unidad desconcentrada del VMVTDU, en un modelo que retoma una de las funciones claves de la OPAMSS: la asignación de los usos del suelo y el otorgamiento de los permisos de construcción.

Por primera vez se estimula una participación activa de los gobiernos locales y se forma un grupo gestor, en el que no por coincidencia, predomina la empresa privada; ello debido a la localización de grandes establecimientos productivos en el Valle de San Andrés.

**Cuadro 10**  
**Acciones realizadas entre 1999-2005 con incidencia en el territorio**

<b>AÑO</b>	<b>ACCION REALIZADA</b>	<b>INSTANCIA</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
1999-2005	Acciones Territoriales del Plan de Nación.	Comisión Nacional de Desarrollo –CND-	Si bien representan un esfuerzo por incluir el elemento territorial a nivel nacional, no toma en consideración elementos socio-territoriales y en cambio se basa en criterios económicos.

Fuente: Elaboración Propia de Equipo de Investigación 5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

Otro período de elaboración de planes con acciones territoriales se abre debido a la emergencia provocada por el huracán Mitch en 1999. Este fenómeno natural moviliza la reflexión sobre las acciones territoriales en momentos de emergencia y pone en evidencia la vulnerabilidad socio-ambiental del territorio salvadoreño, apuntando a la ausencia de planes de ordenamiento territorial, tanto a nivel nacional como a nivel local. Esta situación suscitó la reflexión y elaboración de propuestas entre diversos sectores, tanto a nivel central como local.

A nivel central, nuevamente se llevan a cabo esfuerzos por incorporar a los planes del gobierno central el componente territorial. Por esta razón, los trabajos iniciados por la Comisión Nacional de Desarrollo –CND- desde 1997 son finalizados en el año 2000. En este año, la CND presenta las Acciones Territoriales del Plan de Nación.

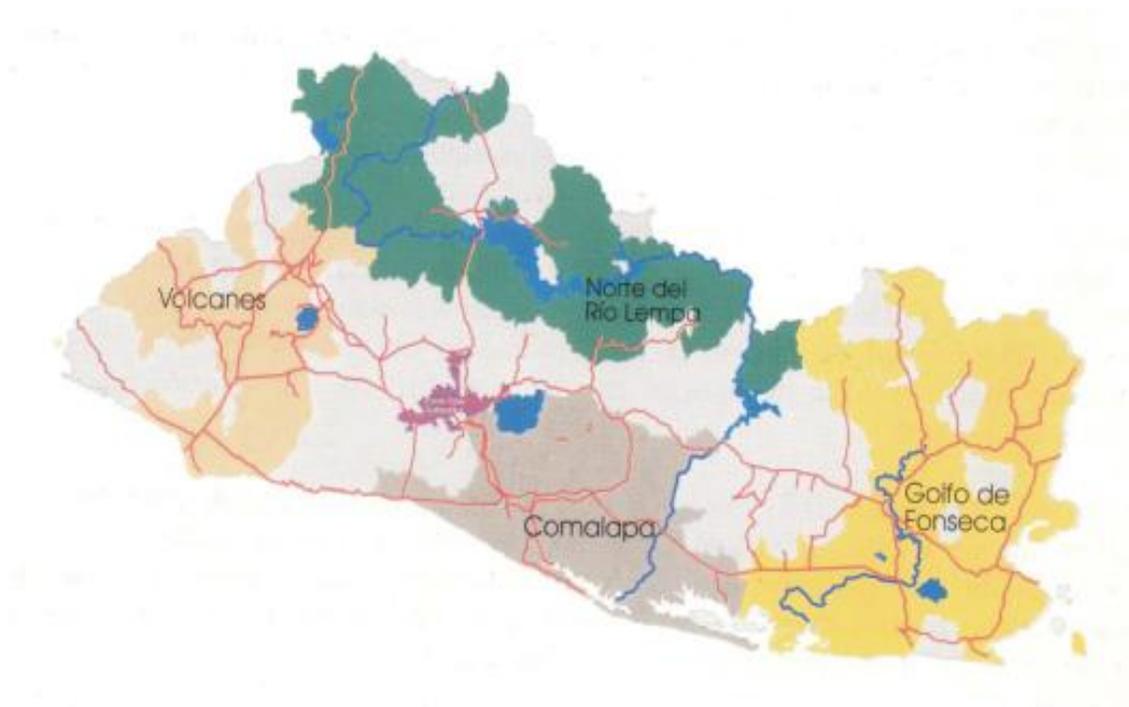
Esta propuesta plantea en sus *acciones iniciales*, tres ejes estructurales: Desarrollo regional y descentralización, Ampliación y reconversión de la base productiva e integración centroamericana.

La Acciones Territoriales del Plan de Nación, hacen una propuesta de regionalización, que dividiría a El Salvador en cinco regiones: Región Norte del Río Lempa, Región Golfo de Fonseca, Región Centro-Sur. Comalapa, Región de los Volcanes y Región Metropolitana del Gran San Salvador. Así mismo, plantea propuestas territoriales para cada una de las regiones.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> El Salvador, “Plan de Nación 2000-2004”. Acciones Territoriales, Documento, Págs. 14-20.

### Mapa 6 Propuesta de regionalización de la Comisión Nacional de Desarrollo



Fuente: CND, Plan de Nación, Documento, Pág.10.

A nivel local, en 1999, los gobiernos locales, con el apoyo de ONG, toman conciencia después del huracán Mitch, de la importancia del componente territorial en los planes municipales; y comienzan a elaborar planes con visión territorial. Es entonces que se elaboran Planes municipales o de asociación de municipios, y Planes Municipales de Ordenamiento Territorial. En este período se profundiza la atomización y desconexión, en la mayoría de casos, del contexto nacional e internacional; pero como rasgo positivo, estos son generalmente planes de tipo participativo, lo que significa un salto de calidad en la visión de desarrollo de los gobiernos locales y una capacidad local en proceso de consolidación.

Entre 2000 y 2001, como consecuencia del huracán Mitch, se elabora el Programa de Prevención y Mitigación de Desastres relacionados con la Cuenca Baja del Río Lempa, promovido por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales –MARN-, de cuyas conclusiones, tras evidenciarse la necesidad de profundizar en el componente de ordenamiento territorial y fortalecimiento comunitario, se derivó un trabajo sobre fortalecimiento y organización de sistemas comunitarios para el desarrollo sostenible y la gestión del riesgo. Se trata de la primera incursión del MARN en el terreno de la planificación, con ciertos componentes de ordenamiento-desarrollo territorial.

El 5 de noviembre de 2001, se inicia la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de El Salvador -PNODT-, promovido por el VMVDU y el MARN, quienes contratan a una empresa consultora española – EPYPSA-IBERINSA- para la elaboración del Plan Nacional y Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

### **1.2.2. Propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial –PNODT-**

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial -PNODT- se presenta a si mismo como una herramienta de planificación y gestión territorial que permitiría tener una propuesta de regionalización y zonificación del territorio nacional basada en las cuencas hidrográficas. Así la propuesta de regionalización plantea la división del territorio nacional en 3 zonas o regiones –Zona Centro, Zona Norte y Zona Oriente- 14 sub-regiones y 32 micro-regiones<sup>16</sup>. (Ver anexo 3)

Para realizar un primer acercamiento al PNODT, es necesario tener una idea mínima sobre las cuestiones básicas de la propuesta del Anteproyecto de “Ley

---

<sup>16</sup> VMVTDU, “Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, Documento, Anexos.

de Ordenamiento y Desarrollo Territorial” –LODT-, que es el instrumento estratégico que le brinda respaldo jurídico y que en su contenido, refleja los aspectos esenciales de la propuesta gubernamental de ordenamiento territorial. Dicho anteproyecto plantea competencias, responsabilidades y funciones en el desarrollo de cada uno de sus títulos; aborda aspectos esenciales como las disposiciones generales, pasa por la organización institucional, el desarrollo de los instrumentos de planificación, expone los instrumentos de programación, de análisis y evaluación, instrumentos municipales de ordenamiento y desarrollo territorial, incluye la ejecución y control de los instrumentos de planificación para el ordenamiento y el desarrollo territorial; dedica un título completo al régimen de la propiedad del suelo y finaliza con todo un título sobre el régimen sancionatorio. Cada uno de los aspectos antes expuestos, coincide con los nueve títulos que conforman el anteproyecto de ley.

Resulta escandaloso profundizar en el contenido del PNODT, que refleja desde los diferentes ámbitos (político-Jurídico, económico y social) el centralismo exacerbado que promueve el gobierno central en esta propuesta. Dicho centralismo se refleja con la ausencia de participación de los diferentes actores; tanto centrales como locales, vinculados con el proceso de ordenamiento territorial. El siguiente cuadro sintetiza los componentes básicos de esta propuesta.

**Cuadro 11**  
**Componentes Básicos del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial**  
**-PNODT-**

<b>COMPONENTES BASICOS</b>	<b>COMPONENTES PRIMARIOS</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Nacional		Se reconoce dicha política como avance en cuanto a acciones estatales; sin embargo, dado su enfoque de mercado, muestra que no es integral, puesto que no potencia los otros niveles como el social, cultural, político, ya que los subordina al nivel económico.
Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo		La actual normativa jurídica salvadoreña no está armonizada. Este anteproyecto de ley tampoco armoniza con dicha normativa, al no respetar leyes ya existentes relacionadas con la administración del territorio como Código Municipal y Ley de Medio Ambiente, entre otros.
Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.	-Regionalización -Estrategia, Programas y Proyectos. -Estrategia de Desarrollo Regional y Sub-regional	No obstante de representar la primera propuesta de planificación a nivel nacional, no ha sido elaborada con la participación de los diferentes sectores nacionales, locales y de la población organizada.
Sistema Nacional de Información Territorial –SNIT-		Se reconoce el esfuerzo que representa la sistematización de información territorial sobre El Salvador; sin embargo, al tomar como referencia la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples –EHPM- para datos poblacionales, corre el riesgo de quedar en el desfase.

Fuente: Elaboración Propia de Equipo de Investigación 5, con base a PNODT, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

### **1.3. CONTRADICCIONES ENTRE LA REALIDAD ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL Y LA PROPUESTA DEL PNODT**

#### **1.3.1. Gobierno Central y Gobiernos Locales Administrando el Territorio**

La contradicción principal identificada entre la realidad y la propuesta es: *el centralismo del Estado en la administración y la planificación del territorio y el desarrollo urbano.*

Un elemento importante de dicha contradicción radica en que la normativa jurídica actual, como la propuesta gubernamental sobre el ordenamiento territorial, *violentan jurídicamente la autonomía de los municipios* reconocida en el Código Municipal, ley especial de la Constitución, y ponen de manifiesto la injerencia del gobierno central en los asuntos municipales. A pesar que hay una ley que respalda jurídicamente las funciones de los municipios, el gobierno central no cede el control de los territorios y se vale de mecanismos coercitivos como la limitación de recursos financieros y técnicos necesarios para hacer efectiva la autonomía de los municipios.

Por otro lado, la *propuesta de administración y ordenamiento territorial nacional, que en su elaboración excluye la participación activa de los gobiernos municipales; deliberadamente, invisibiliza los esfuerzos y experiencias locales; obstaculizando la participación, facultades y atribuciones a los municipios.*

Política y jurídicamente, desecha el trabajo de organización intermunicipal y de ordenamiento territorial que varios municipios han realizado. Obvia, intencionalmente, que dichos esfuerzos son facultades que les han sido asignadas a los municipios desde la creación del Código Municipal; y que si

bien es cierto que algunas alcaldías no han ejercido a plenitud todas las facultades que se les confiere por ley, de alguna manera han fortalecido sus municipios y han buscado un bien común para la población del territorio que gobiernan.

En el ámbito de la administración, las formas de gestión centralizada, desde el central al local, han agudizado el desempeño y estabilidad de los gobiernos locales, impactando en la gestión municipal y que se evidencia en la falta de recursos financieros.

Otro elemento determinante en la contradicción señalada es que dicha propuesta *no involucra en las diferentes etapas de su elaboración, a instancias locales con experiencia en el ordenamiento territorial, como COMURES, COAMSS, OPAMSS*, dejando de lado las experiencias de instituciones que han trabajado sobre el ordenamiento del territorio y que, hasta la fecha, han sabido establecer mecanismos que ayudan a mantener un control con relación a permisos de construcción y modificaciones de los territorios en los municipios.

El PNODT, propone la creación de nuevas mediaciones para la administración del territorio -Oficinas regionales- que excluyen a aquellas con experiencia en este ámbito. Sin embargo, todavía no se tiene claridad respecto de las funciones que estas oficinas regionales realizarán, pero sí está claro que desarrollarían el papel de controladoras de las actividades impuestas en los municipios; es decir, se imponen como supervisores de todas las gestiones que los municipios realizarían, obviando a propósito la autonomía de los municipios.

Otro elemento que se señala es que el PNODT, *carece de involucramiento y articulación de acciones entre instituciones centrales con competencia en el*

*territorio*; como son, el Ministerio de Agricultura y Ganadería –MAG-, el Ministerio de Obras Públicas –MOP-, Vice-Ministerio de Transporte –VMT-; ya que tienen competencias y responsabilidades relacionadas con el territorio. Constantemente se discute a cuál de estas instituciones le corresponden ciertas responsabilidades sobre el territorio, relacionadas al ordenamiento del mismo, que ninguna asume. Esta situación evidencia la confusión y dualidad en la normativa jurídica, que atribuye competencias similares sobre el territorio a diferentes instituciones centrales.

La propuesta de PNODT, refleja la contradicción principal, pues en su elaboración no se contó con el involucramiento de las alcaldías, ni de las instituciones locales, ni tampoco de los organismos que de alguna manera ya tienen práctica en la elaboración de planes de desarrollo de las municipalidades; excluye a la población en la toma de decisiones, creando nuevas oficinas de administración del territorio y dejan de lado las experiencias ganadas por los municipios.

Cabe destacar, que la propuesta de PNODT carece de difusión y socialización; por lo que puede propiciar desinformación y confusión generalizada entre la población, puesto que este es un tema relativamente nuevo para el país.

En este sentido, la concepción de administración del territorio, descrita en la propuesta de PNODT, no responde a la realidad del país; una propuesta de este tipo debe atravesar por una consulta previa a su elaboración. Al plantear una regionalización y nueva zonificación -3 regiones, 14 sub-regiones y 36 micro regiones- (ver anexo 3, Pág. 199), altera el actual mapa socio-geográfico, y con ello hace desaparecer el concepto de departamento y las tres zonas ya conocidas (ver anexo 4, Pág. 200). Dicha propuesta, plantea la creación de Consejos Micro regionales cuya conformación y administración no es clara.

Es posible afirmar que el PNODT es una propuesta centralizada, creada por una instancia del gobierno central, que no toma en cuenta a la población ni a los gobiernos locales. Por tanto, hay que buscar alternativas viables para que la población se involucre en el proceso, teniendo incidencia en los cambios que puedan surgir en la transformación del territorio que habitan.

Existen diferencias marcadas entre los procesos de planificación tradicional y planificación participativa. El primero, se caracteriza por ser rígido en su planificación, y por lo tanto es parcial, hay una regulación en dos vías: entre lo permitido y lo prohibido, es una administración centralizada y sectorial, ya que no existe una coordinación entre los involucrados; es decir, excluye a los sectores que no pueden apegarse a este tipo de planificación.

Mientras que la planificación participativa, promueve que las propuestas sean implementadas por los municipios, para desarrollar una planificación con participación de la población que se verá afectada o beneficiada. Este tipo de planificación se diferencia por ser flexible, con participación continua de los sujetos involucrados en el proceso; es decir, que hay una negociación constante y acepta los cambios que surjan, lo que da como resultado una administración descentralizada y coordinada entre los sujetos sociales involucrados en la problemática que tienen poder de decisión y de cambio.

### **1.3.2. Subordinación de Instituciones Locales a Mecanismos de Administración Centralizada**

En la propuesta de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que respaldaría jurídicamente el PNODT, en ningún momento se encuentra una relación con el actual Código Municipal -aún vigente, en especial con su contenido- que plantea que son los gobiernos locales quienes deben administrar sus territorios.

Esta debilidad explica la tendencia del gobierno central a despojarlos de una serie de funciones, en lugar de brindar el apoyo técnico necesario para que los municipios puedan elaborar y potenciar sus propuestas. En la actualidad como en el pasado, los municipios no cuentan con los recursos financieros necesarios y asistencia técnica suficientes para realizar los proyectos que se plantean al inicio de la gestión. Por otro lado, el gobierno central no ha propiciado condiciones político-administrativas para consolidar un efectivo cumplimiento de competencias a nivel local; por el contrario, pretende concesionar funciones que por ley les corresponden a los gobiernos locales.

Un ejemplo claro de subordinación de los gobiernos locales al gobierno central, es la imposición de funciones no especificadas por ley. Otro caso, es la adjudicación de la elaboración de planes de desarrollo del gobierno central, a través de la Constitución. El Código Municipal, otorga también, la facultad de elaborar planes desarrollo municipal a los municipios; sin embargo, por falta de recursos financieros, éstos terminan por aceptar las disposiciones que emanan de las instituciones centrales.

Es importante reconocer, que existe incapacidad institucional de los gobiernos locales para la adecuada administración de sus municipios. Este es el caso de

municipios pequeños y grandes; lo que limita su visión de administración territorial, en aspectos como la tributación fiscal y el desarrollo urbano-rural.

La vinculación política entre el gobierno local y el partido al que esta afiliado es otro factor que también limita la visión de administración municipal. Un caso que merece mención especial es el del municipio de San Martín, respecto al tratamiento de los desechos sólidos.

En este caso la posición de la cúpula partidaria de ARENA, interfiere en la decisión del edil de San Martín, de formar parte de la sociedad mixta MIDES, que administra el relleno sanitario en Nejapa y que proporciona el servicio de tratamiento de desechos sólidos a los municipios del AMSS, los cuales son en su mayoría del FMLN. Esta situación demuestra que por subordinación partidaria, se adhiere a las exigencias del gobierno central, aunque ello signifique un retroceso en la gestión municipal, y por ende, en la construcción de un proceso descentralizado de administración territorial.

Otro aspecto importante es la reforma que se realizó, en 2005, a la Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios (FODES), en la cual se prohíbe a las alcaldías usar esta transferencia de dinero estatal como garantía para obtener préstamos (Ley 733).

Esta ley establece que el 7% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado debe de entregarse a las comunas y que debe de aplicarse “prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbana y rural y en los proyectos dirigidos a incentivar actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> El Diario de Hoy, Noticias Nacionales, viernes 15 de julio de 2005, Periódico Pág. 18.

Con esta medida, los diputados que aprobaron esta modificación, aseguran proteger el destino de los recursos estatales, ya que no había ningún control donde se prohibía a los municipios endeudar las transferencias de fondos. Alegan que se tenía que hacer algo para garantizar la estabilidad financiera de los municipios a mediano y largo plazo. También se ha incluido un artículo transitorio para preservar la autonomía municipal y la seguridad jurídica de los empréstitos que ya fueron adquiridos.

Esto refleja que lo establecido en el Código Municipal y en la Constitución de la República sobre la autonomía de los municipios, no es garantía, el gobierno central sin mayor reparo elabora un artículo transitorio para la preservación de los recursos financieros municipales, poniendo en evidencia la fragilidad de los municipios en sus funciones; el Estado establece pues, qué pueden o no hacer. Queda de manifiesto la subordinación política-institucional, a través del control jurídico, el cual prohíbe la gestión de proyectos que pueden realizarse vía préstamo, pues los municipios que no cuentan con los recursos necesarios para realizar proyectos grandes y de beneficio para la población local, difícilmente podrán adquirir préstamos después que entre en vigencia esta ley.

### **1.3.3 El Conflicto Político en torno a la Administración del Territorio**

La institución a nivel nacional encargada de la planificación y desarrollo urbano es el VMVDU, pero tiene como principal dificultad superar la inexistencia de una política urbanística, lo que implica la ausencia de: participación, coordinación, concertación, etc., en todas las instituciones del Estado.

Cada institución realiza la tarea de planificación de su sector sin apoyarse, consultar, coordinar o concertar con las otras instancias que actúan sobre el

territorio nacional. Como consecuencia lógica, las regiones y ciudades crecen y se desarrollan espontáneamente, atropellándose unas a otras, y con impactos ambientales cada día más dañinos para la población.

El marco Institucional de apoyo y gestión del AMSS, se resume de la siguiente manera:

**Cuadro 12**  
**Instituciones que dictan políticas y formulan planes que constituyen un marco técnico para la formulación del PLAMADUR**

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>ATRIBUCIÓN</b>
Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX)	Política de Desarrollo Económico y Social
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU)	Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano Planes Nacionales de Ordenamiento Territorial
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Política Agropecuaria. Medidas en el manejo de los Recursos Naturales.
Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA)	Política Nacional del Medio Ambiente. Gestión Ambiental. Normativa de la calidad ambiental.

Fuente: Elaboración propia con base a PLAMADUR AMSS, Pág. 105

**Cuadro 13**  
**Instituciones que planifican e invierten en el desarrollo de la infraestructura urbana y el equipamiento social, constituyendo un recurso para el PLAMADUR**

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>ATRIBUCIÓN</b>
Viceministerio de Vivienda Transporte y Desarrollo Urbano	Política Nacional de Vivienda. Normativa de Vivienda y Desarrollo Urbano.
Viceministerio de Transporte	Política Nacional de Transporte. Normativa del Transporte.
Viceministerio de Obras Públicas	Planes de Vialidad.
Ministerio de Educación	Política y Planes de Equipamiento de Educación.
Ministerio de Salud	Política y Planes de Equipamiento de Salud. Normativa de Saneamiento Ambiental.
ANDA	Política y Planes de Infraestructura de Agua Potable y Aguas negras. Normativa de Infraestructura para proyectos de desarrollo urbano.

ANTEL	Política y Planes de Infraestructura de Telefonía. Normativa de Infraestructura para proyectos de desarrollo urbano.
CEL-CAESS	Política y Planes de Infraestructura de Energía Eléctrica. Normativa de Infraestructura para proyectos de desarrollo urbano.

Fuente: Elaboración propia con base a PLAMADUR AMSS, Pág. 105

**Cuadro 14**  
**Instituciones que proporcionan asistencia técnica y financiera a los gobiernos locales, constituyendo un recurso de formulación y/o implementación para el PLAMADUR**

INSTITUCIÓN	ATRIBUCIÓN
Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	Planes Locales de Desarrollo Urbano.
ISDEM	Planes Locales de Desarrollo Urbano. Proyectos Municipales.

Fuente: Elaboración propia con base a PLAMADUR AMSS, Pág. 105

**1.3.3.1. Marco Institucional a Nivel Metropolitano**

La Planificación en el AMSS tiene como principal soporte legal la Ley de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (LDOTAMSS- D.L. No. 732 del 10 de Octubre de 1993) que proporciona el marco institucional necesario para formular y aprobar el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS.

La concepción de este marco obedece al sistema nacional de administración pública vigente, el cual presenta dualidad de funciones y centralización de recursos en el gobierno central; y centralización de funciones y atribuciones en los gobiernos locales. Esta es la principal debilidad que presenta el esquema metropolitano, debilidad que por ser estructural y difícil de modificar, se ha tratado de paliar a través de organismos de coordinación y concertación como: CODEMET (nivel político) y COPLAMSS (nivel técnico), que permitan el flujo de los recursos del nivel central hacia el local, para ello, cada instancia tanto

nacional como local, tienen responsabilidades a cumplir, pero la generalidad es que ninguna se apega a dicho marco institucional que rige al área metropolitana. El siguiente cuadro define las responsabilidades de cada una de las instancias:

**Cuadro 15**  
**Responsabilidades de la Política de Desarrollo Metropolitano**

<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>	<b>POLÍTICAS DE DESARROLLO: RESPONSABILIDADES</b>	<b>PLAN METROPOLITANO: RESPONSABILIDADES</b>
<b>OPAMSS</b>	Coordinación de las Políticas en materia urbanística; formulación y evaluación técnica de las Políticas de Ordenamiento Territorial	Coordinación del Plan Metropolitano <b>Esquema Director del AMSS</b>
<b>MOP - VMVDU</b>	Políticas de Vivienda, Políticas de red vial	<b>Plan sectorial de Vivienda</b> con su respectivo Programa de Inversiones
<b>MINISTERIO DE EDUCACION</b>	Políticas de Educación Pública	<b>Plan sectorial de instalaciones de Educación Pública</b> con su respectivo Programa de Inversiones
<b>MINISTERIO DE SALUD PUBLICA</b>	Políticas de Salud Pública	<b>Plan sectorial de instalaciones de Salud Pública</b> con su respectivo Programa de Inversiones
<b>ANDA</b>	Políticas de la Red de agua potable y de Recolección de las aguas negras	<b>Plan sectorial de la Red de agua potable y de Recolección de las aguas negras</b> con su respectivo Programa de Inversiones
<b>CEL - CAESS</b>	Políticas de Producción y Transformación de la Energía Eléctrica	<b>Plan Sectorial de Producción y Transformación de la Energía Eléctrica</b> con su respectivo Programa de Inversiones
<b>ANTEL</b>	Políticas de Plantas y Redes de distribución Telefónica	<b>Plan Sectorial de las Plantas y Redes de distribución Telefónica</b> con su respectivo Programa de Inversiones
<b>ALCALDIAS</b>	Políticas de Recolección y Disposición final de los Desechos y residuos sólidos	<b>Plan Sectorial de Recolección y Disposición final de Desechos Sólidos - Plan Sectorial de Mercados Municipales</b> con su respectivo Programa de Inversiones

Fuente: Elaboración propia con base a PLAMADUR AMSS, Pág. 105

Como se puede observar, el punto central del conflicto en torno a la administración del territorio es de carácter político, porque en él se manifiestan

los intereses de los sujetos vinculados a la administración territorial. Cabe mencionar un caso citado en el apartado anterior, que refleja solo una parte de este conflicto por el control del territorio.

Actualmente hay enormes contradicciones entre las instituciones que administran el territorio, por la existencia de dualidad de funciones en torno a la actual administración centralizada, que potencia una serie de vicios administrativos como la burocracia, incapacidad de planificación y gestión, y que en definitiva posibilitan aún más la intervención estatal.

El conflicto político por el control del territorio, es identificado como un proceso relativamente nuevo. Surge en el momento en que la izquierda política-militar se convierte en partido político y retoma, en el proceso, el control de municipios estratégicos, hecho que le confiere poder y representación en los territorios que administra. Esta situación, originó una disputa entre el partido oficial que administra el Estado y el partido de izquierda que es visto como oposición.

Se hace referencia a estos hechos para situar en tiempo y espacio, la dinámica de control territorial, que permite ejercer en él, acciones descentralizadas y alternativas o consolidar las formas tradicionales de administración. En este sentido, el conflicto político respecto a quien controla el territorio está en su punto más álgido, lo que significa que dicho conflicto se agudiza y complejiza cada vez más.

La situación antes expuesta, explica el por qué en este momento, la administración del territorio es desarrollada de dos formas diferentes. Una, que es la forma tradicional, centralizada, que se caracteriza por una concentración de poder político, jurídico y económico, que posibilita al gobierno central la toma de decisiones que impactan al territorio, sin reparar en las funciones que le

confiera la Constitución, ni en las que esta, a través del Código Municipal, confiere a los gobiernos locales. Esta situación hace comprensible la elaboración de propuestas como el PNODT, en las cuales no existe mayor participación de instituciones, tanto del gobierno central como del gobierno local. La otra forma de administración territorial identificada, es la que se gesta desde los gobiernos locales. En esta se pretende aplicar plenamente las competencias que se establecen en el Código Municipal para los municipios. Un rasgo característico de esta forma de administración territorial, es elaborado bajo un esquema de planificación participativo, que incluye a otros actores a nivel local. Sin embargo, estas formas de administración, provocan que las contradicciones políticas y jurídicas cada vez se vuelvan más antagónicas, pues en la breve descripción anterior, se visualizan los intereses a que responden cada una de ellas.

En el caso de la administración centralizada, es obvio que trata de garantizar el poder político, para facilitar la aplicación de megaproyectos económicos como los Tratados de Libre Comercio, para beneficio de grupos con poder económico hegemónico.

La segunda forma de administración de los gobiernos locales, aparentemente, busca descentralizar el poder político en torno a la administración del territorio, que en definitiva resulta beneficioso para la descentralización del Estado; sin embargo, aún no se visualiza con certeza si la lucha por descentralizar el poder responde a intereses colectivos de los sujetos sociales locales; o a intereses partidarios. Finalmente, el cuestionamiento planteado hasta este primer momento, profundiza a continuación, con el cuestionamiento, análisis y articulación de las distintas visiones institucionales y experiencias de administración y ordenamiento territorial a nivel local en El Salvador.

## **CAPITULO 2**

### **VISIONES Y EXPERIENCIAS EN RELACION AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**2.1. Análisis de las diferentes visiones sobre administración y ordenamiento territorial y los conflictos entre los sujetos sociales**

**2.2. Experiencias del gobierno central y Municipales sobre el ordenamiento territorial**

**2.3. Participación de los sujetos sociales en la direccionalidad y tendencia del ordenamiento territorial en El Salvador**

## **CAPITULO 2**

### **VISIONES Y EXPERIENCIAS EN RELACION AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

#### **2.1. ANÁLISIS DE LAS DIFERENTES VISIONES SOBRE ADMINISTRACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS CONFLICTOS ENTRE LOS SUJETOS SOCIALES**

La administración del territorio en El Salvador es un tema complejo, en ella confluyen diferentes sujetos sociales, que de una u otra forma, participan en la construcción de los procesos que la determinan y no precisamente de forma armoniosa. Por el contrario, en la escena de la administración del territorio, son evidentes los conflictos entre los niveles administrativos central y local, específicamente de tipo político.

El ordenamiento territorial es sólo un componente en la administración del territorio; sin embargo, dado que determina aspectos claves para el control del mismo, como los usos del suelo, se ha convertido en uno de los conflictos principales entre gobierno central y gobiernos locales.

Las posiciones de las instituciones involucradas en el tema, tanto del nivel central (Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano –VMVDU- y Ministerio de Medio Ambiente – MARN-), como del nivel local, entre estas instancias autónomas (Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador - COAMSS-; Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador – OPAMSS-; Oficina de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Sonsonate –ODU AMSO-) y organizaciones no gubernamentales (Asociación de Desarrollo Integral –ASDI-; Departamento de Organización del Espacio -DOE -UCA-; Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local -SACDEL-; Fundación Nacional Para el desarrollo -FUNDE-), pueden agruparse y

abordarse desde dos visiones: quienes opinan que la planificación del territorio es una competencia exclusiva del gobierno central; y aquellos que a través de sus propuestas, plantean nuevas prácticas y modalidades descentralizadas para la planificación y la administración del territorio desde lo local.

Las entrevistas realizadas a las diferentes instituciones, evidencian aspectos positivos y negativos, tanto de la actual administración del territorio como del ordenamiento territorial; en este sentido, se analiza la visión de la propuesta más reciente desde el nivel central, que es de carácter nacional –PNODT- y las visiones de las propuestas de carácter local, elaboradas desde los municipios.

En lo que respecta a la administración del territorio, puede decirse que son casi nulos los aspectos positivos identificados, principalmente en opinión de las mismas instituciones gubernamentales; respecto a esto, únicamente se rescatan algunas recomendaciones sobre cuestiones básicas de urbanismo hechas en los planes maestros de desarrollo urbano. Vale aclarar que de los cinco planes maestros elaborados en la década del 90, solo uno logró una ejecución más o menos plena -caso San Salvador-; los otros tres planes –Santa Ana, San Miguel, Usulután- sirven como documentos de información y consulta que no siempre son tomados en cuenta. El caso de Sonsonate no encaja en ninguna de las clasificaciones anteriores, no es plenamente ejecutado de forma descentralizada; sin embargo, tiene una oficina de desarrollo urbano.

En contraste, los aspectos negativos identificados en la actual administración territorial son cuantiosos y diversos, no sólo en la opinión de las organizaciones e instituciones no gubernamentales que elaboran críticas a las propuestas realizadas en la línea de la administración actual; sino inclusive en la opinión de las mismas instancias estatales.

Así, es posible citar textualmente algunas de las opiniones gubernamentales al respecto:

*“...las formas de administrar el territorio obviamente ya no son necesariamente las más adecuadas... es necesario encontrar una forma más real de cómo funciona el territorio... la idea es que debería de haber cambios en la forma de administrar el territorio, obviamente respetando competencias...”<sup>21</sup>*

*“El tipo de Administración para un país pequeño como El Salvador, ya no es apropiada, no está acorde con el desarrollo (económico) del país... tener 262 municipios ya no es procedente...”<sup>22</sup>*

Estas opiniones dejan claro que desde el gobierno central, se han identificado grandes deficiencias en la actual planificación y administración del territorio; sin embargo, ello no significa que desde este nivel se admitan las causas de estas deficiencias, que fundamentalmente radican en el excesivo centralismo estatal, que década tras década ha consolidado estos vicios estructurales. Dichas debilidades son retomadas por instancias centrales y antepuestas como justificación para elaborar propuestas que influyan en cambios de la administración del territorio, específicamente con relación al tema de ordenamiento territorial.

En opinión del COAMSS, institución autónoma que administra su territorio municipal, los aspectos negativos que más sobresalen en la administración del territorio pueden resumirse en la siguiente cita:

---

<sup>21</sup> Mario Peña, , “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada mayo de 2005.

<sup>22</sup> César Funes, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada, Junio de 2005.

*“la administración del territorio es una de las cosas que debería de funcionar con un mecanismo (autónomo) como el del COAMSS...”<sup>23</sup>*

Esta afirmación expresa claramente que la centralización es una de las mayores deficiencias en la administración del territorio. Aspectos como descoordinación interinstitucional en el nivel central, y por tanto, entre nivel central y local e impunidad de grupos económicos hegemónicos, son pilares que sostienen esta estructura centralista y verticalista.

Lo anterior, inevitablemente remite al terreno de la descentralización, que se constituye en la alternativa con la que muchos tratan de combatir el problema del centralismo estatal. Muchas de las instituciones plantean sus opiniones sobre la actual administración del territorio, partiendo del llamado proceso de descentralización, concibiéndolo como un proceso en el que deben participar tanto gobierno central como gobierno local, pero no con la forma que tradicionalmente el Estado salvadoreño ha acostumbrado, sino con mecanismos altamente participativos y principalmente desde las estructuras estatales locales.

En cuanto al ordenamiento del territorio, las opiniones son mucho más críticas y los señalamientos apuntan claramente hacia el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) que es la propuesta de ordenamiento territorial más reciente del gobierno central; por otro lado, sobresalen las experiencias municipales de elaboración de planes de ordenamiento territorial, situándolas en el mismo nivel, en cuanto a capacidad de elaboración. A continuación se citan algunos fragmentos de las entrevistas realizadas a instituciones no

---

<sup>23</sup> Leonardo Hidalgo, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada, julio de 2005.

gubernamentales y autónomas, que señalan aspectos positivos y negativos referentes la propuesta de PNODT:

*“...en términos generales (la propuesta) es un salto de calidad a nivel de país, dado que hasta ahora, el tema no ha estado en la agenda nacional... se ha logrado sistematizar y recoger una cantidad de información dispersa o inexistente... han sido tomados criterios importantes, particularmente de aquellos recursos geográficos como son las cuencas...”<sup>24</sup>*

*“Es un estudio que ha arrojado una gran cantidad de información de calidad... respecto a contenido, una duda que queda es que criterio se utilizó para definir la nueva administración territorial... entiendo que fue un criterio de sistema de conectividad de sistema de ciudades; sin embargo, ahora lo más moderno y más eficiente, se considera que es el ordenamiento del territorio a partir de un enfoque de cuencas...”<sup>25</sup>*

En estas primeras opiniones se identifican aspectos positivos de la propuesta de plan nacional; en un sentido político se reconoce el logro que significa que por primera vez el tema de ordenamiento territorial este en la agenda nacional; en un sentido técnico, se reconoce el gran esfuerzo de sistematización y creación de sistemas de información geográficos. Sin embargo, las dudas, críticas y observaciones aparecen simultáneas a los reconocimientos y surgen en lo relacionado a los criterios en los que dicha propuesta se basa para la organización del territorio, entre otros aspectos.

---

<sup>24</sup> Gladis Melara, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada mayo de 2005.

<sup>25</sup> Francisco Altschult, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada, mayo de 2005.

¿Es una propuesta basada en un enfoque de cuencas o en un sistema de conectividad de ciudades?. Este tipo de dudas puede atribuirse a la forma centralizada en que esta propuesta fue elaborada, además a la discrecionalidad de la propuesta, tanto en su etapa de elaboración como en su etapa misma de divulgación.

Los aspectos negativos identificados a la propuesta de plan nacional se plantean de formas diversas, señalando aspectos medulares en el que todas las críticas coinciden.

Una primera opinión sobre el PNOTD, hace referencia a la visión parcializada con que sus propuestas abordan el territorio; por un lado, se identifican propuestas que debido a sus ambiciosos alcances, resultan muy difíciles de aplicar; en contraposición, están aquellas que debido a su especificidad, resultan tan focalizadas que dejan de lado aspectos sumamente importantes para la incursión en el territorio, y que son clara muestra de la falta de visión integral de la propuesta en general.

*“...el plan quiere o esperaría tocar demasiados aspectos y por lo tanto, a nivel de su propuesta no deja de ser por una parte, propuestas demasiado generales y, por lo tanto, son difíciles de aplicar y de ejecutar; por otro lado, las que son demasiado concretas se vuelven puntuales y, por lo tanto, dejan de lado muchos de los aspectos grandes o integrales; o la visión integral con que obviamente debería de abordarse el territorio...”<sup>26</sup>*

---

<sup>26</sup> Carlos Ferrufino, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada, junio de 2005.

Siempre con relación a la visión parcializada de la propuesta, sobresalen aspectos que evidencian su no integralidad, como la ausencia de participación de los diferentes sectores de la sociedad involucrados con el quehacer en el territorio, específicamente de los gobiernos locales, la población organizada e instituciones y organizaciones relacionadas con el tema; en segundo lugar, se señala como un aspecto jurídico la autonomía municipal, que en opinión de organizaciones no gubernamentales, se ve violentada por la propuesta de Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que es el sustento jurídico del PNODT, donde se establece la forma en que deberían asociarse los municipios, según disposiciones del plan nacional, sin tomar en cuenta, en la mayoría de los casos, las relaciones, sociales, económicas, históricas y culturales naturales que existen y que determinan las actuales experiencias de asociatividad entre municipios.

Los siguientes fragmentos de entrevistas reflejan y sustentan estas contradicciones:

*“El gran problema es que esta planificación se hizo sin ninguna consulta ni participación, ni se puso nunca a discusión...esta propuesta ha roto con patrones claves de asociativismo y relaciones entre municipios y proponen una nueva agrupación en los que los municipios no son tomados en cuenta”<sup>27</sup>*

*“la crítica fundamental es el tema de la autonomía municipal: este anteproyecto de ley violenta la Constitución con el planteamiento del PNODT...la conformación de micro regiones, según la constitución y el*

---

<sup>27</sup> Francisco Altschul, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada, mayo de 2005.

*Código municipal, es una potestad de los municipios; entonces el gobierno central no puede decir como deben asociarse...*<sup>28</sup>

La discusión en torno a la inviabilidad política de la propuesta de plan nacional por causa de la no participación de diferentes sectores, es uno de los puntos centrales de las críticas al mismo. Información de fuentes primarias, que ASDI ha recogido en diferentes puntos del territorio nacional para la elaboración de sus críticas, afirma que la gran mayoría de los municipios, sin importar el partido político que representan, no se sienten parte de la propuesta de plan nacional, dado que no la conocen; además, opinan que no fueron tomados en cuenta para la elaboración de la propuesta y piensan que debieron ser abordados<sup>29</sup>.

*“...una propuesta que no fue construida con la participación de los municipios ni de las sociedades locales, ni de las instituciones que han trabajado en el tema, puede ser técnicamente viable pero políticamente no viable”*<sup>30</sup>

El debate institucional del ordenamiento territorial gira en torno a la naturaleza de las propuestas. En este sentido, el PNODT representa una propuesta de ordenamiento territorial de carácter nacional, y de ahí su importancia para el debate, puesto que anteriormente, no había existido desde el gobierno central, la atención que el problema de desorganización del territorio ha demandado. Sin embargo, es necesario profundizar en el contexto y las causas que de repente sitúan este tema y la propuesta de plan nacional, en la agenda

---

<sup>28</sup> Gladis Melara, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada mayo de 2005.

<sup>29</sup> ASDI, DOE –UCA, libro, Análisis y propuestas sobre el Plan Nacional y el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Pág. 20

<sup>30</sup> Gladis Melara, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada, mayo de 2005.

nacional. En este sentido, desde el DOE-UCA se hacen los siguientes señalamientos:

*“...el plan claramente y sin la menor de las dudas le apuesta a la continuidad del actual modelo económico e incluso a su reforzamiento, pues el mismo plan pretende corregir desequilibrios territoriales que son engendrados por este mismo modelo económico”<sup>31</sup>*

Resulta de importancia relacionar esta propuesta y la coyuntura económica en que surge. La propuesta de PNOT se da a conocer aproximadamente entre el 2001 y el 2002, justo cuando en el contexto económico también aparecen en escena los tratados de libre comercio recientemente firmados en Julio del 2005 por el gobierno salvadoreño.

El aspecto en el que hay que poner atención es que para la firma de los mismos, el gobierno de El Salvador debía cumplir ciertos requisitos de equipamiento y reorganización que coincidentemente se solventan con algunas acciones del PNOT. Así queda al descubierto una contradicción importante de esta propuesta y es que espera superar desigualdades territoriales que son engendradas por el mismo modelo económico al que responde.

Existe un factor que marca diferencias claves entre gobierno central y local, en cuanto a planificación y elaboración de planes de ordenamiento; esta diferencia radica básicamente en que el gobierno central “focaliza” esfuerzos hacia cuestiones técnicas, con poca o nula viabilidad política y con un modelo de gestión que contempla un tipo de planificación tradicional, prefigurada con normativa rígida, que controla y regula de manera vertical y centralista,

---

<sup>31</sup> Carlos Ferrufino, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada, junio de 2005.

utilizando como instrumentos planes maestros, sin incluir reales procesos participativos que incluyan a todos sujetos sociales. Los actores y decidores son tecnócratas y funcionarios públicos.

Mientras tanto, las municipalidades han realizado, esfuerzos orientados hacia lo político, con procesos y planificaciones de tipo participativo, donde los sujetos que participan son los gobiernos locales, asociaciones barriales y cooperantes técnicos, cuyo modelo de gestión es una planificación en constante transformación, con una negociación flexible e instrumentos adaptables, sin obviar la cuestión técnica.

En los párrafos anteriores se han expuesto aspectos básicos que determinan los conflictos políticos entre gobierno central y local, en lo que respecta a administración y ordenamiento territorial.

En este sentido, resulta importante señalar un vicio estructural que interviene y agudiza los conflictos entre gobierno central y local, y es que; existe una profunda desarticulación interinstitucional, a nivel de instancias centrales, para la planificación de la administración del territorio, y en consecuencia, dicha desarticulación se reproduce en sus relaciones con los gobiernos locales y por consiguiente, resulta lógico que en el mismo nivel local, dicha desarticulación se haga presente en los procesos administrativos, teniendo como resultado una variedad de obstáculos en materia de administración del territorio y, por ende, en el ordenamiento territorial mismo, lo que se resume en pocos esfuerzos exitosos de planificación para el ordenamiento territorial que sean realmente descentralizados, de forma conjunta y/o asociativa.

### **2.1.1. Desarticulación existente entre las instituciones centrales y locales para la administración del territorio.**

La desarticulación interinstitucional, sea de acciones, esfuerzos y propuestas en los dos niveles de administración central y local, representa una de las grandes deficiencias estructurales en la actual administración y ordenamiento territorial. Ninguno de los niveles mencionados está exento de esta deficiencia, y tanto un nivel como el otro, tiene conciencia de esta situación; sin embargo, ello no significa que exista disponibilidad y voluntad política para solventarlos de forma definitiva.

Se abordan de forma específica los puntos de desarticulación interinstitucional identificados en el Estado salvadoreño, exponiéndolos en tres momentos: primero, desarticulaciones entre instancias del gobierno central; segundo entre instancias del gobierno central y local; y finalmente, aborda desarticulaciones en el nivel local. En cada una de los tres momentos el centralismo del Estado salvadoreño es una constante, y se halla implícito como origen y causa estructural de los otros puntos de desarticulación identificados.

La administración y planificación son, en teoría, dos procesos complementarios; sin embargo, no siempre se corresponden en la práctica. Actualmente la planificación en la administración del territorio es superficial, no se piensa en el territorio en sí. El tipo de planificación define el tipo de administración, por lo que una planificación tradicional, determina un Estado tradicional: vertical y centralista.

El Estado salvadoreño adolece de un exacerbado centralismo y verticalismo en su estructura; no obstante se halla dividido en tres poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo, teóricamente debería distribuirse equitativamente el poder del Estado; en la práctica, dicha distribución resulta no equitativa, y es el Órgano

Ejecutivo el que mayoritariamente concentra los recursos y el poder de decisión. En esta situación, se hallan las bases de la concentración de poder en el nivel central.

En cuanto a la administración y ordenamiento territorial, específicamente en lo relacionado con aspectos como la planificación a nivel nacional, el verticalismo y centralismo estatal se hacen presentes en las “coordinaciones interministeriales” y elaboración de propuestas en las que no se involucran a otras instancias gubernamentales; esta situación se traduce en atomización de esfuerzos y recursos humanos, así como en un obvio despilfarro de recursos financieros. La siguiente cita reafirma el carácter centralista en la elaboración del PNODT:

*“Es un proceso hecho de arriba hacia abajo; del centro hacia fuera, cuando una cosa tan importante como esta, que es eminentemente política, tanto en lo central como en lo local, debería haberse hecho en un amplio proceso participativo y de abajo hacia arriba”<sup>32</sup>*

La elaboración de la propuesta de PNODT, según apreciaciones críticas, no solo involucro funcional y débilmente a instancias claves para la planificación del territorio –como el MARN, por mencionar un caso-; sino que ha sido elaborado obviando otros procesos e inversiones ya iniciadas por otra instancia gubernamental, en materia de planificación territorial. Las siguientes aseveraciones confirman lo citado:

---

<sup>32</sup> Francisco Altschul, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada, mayo de 2005.

*“La Comisión Nacional de Desarrollo –CND- desarrolló una serie de proyectos, identificando acciones territoriales específicas para el Plan de Nación, proponiendo una especie de regionalización ...hubiera sido interesante que ellos elaboraran el PNODT, sobre todo, porque los sacaría del marco de una instancia gubernamental y le daría un marco más de Estado, de nación si se quiere, de participación; no solo una visión de gobierno, sino con la participación de los distintos sectores, que es lo que se necesita”<sup>33</sup>*

Es evidente que existe un marcado protagonismo de una instancia sobre otras en la gesta de poder; por lo tanto, no se considera como opción una visión integradora, en la que se involucre a otras instancias gubernamentales en una planificación con verdadero carácter nacional, de forma estructural, participativa e integrada en verdaderos procesos de coordinación interinstitucionales para el bienestar de la población; y no de forma cosmética, coyuntural y funcional, para validar y respaldar propuestas que posteriormente, no tengan otro fin, más que el de ser catalogadas como “políticamente inviables”, por la crítica popular, como es el caso en el actual debate sobre la propuesta de PNODT.

El siguiente comentario reafirma la desarticulación institucional a nivel de gobierno central:

*“Un plan de ordenamiento territorial tiene que ser una política de nación, porque al serlo, tendría que verse involucrada la nación completa en las decisiones sobre lo que afecta el plan. Por un lado, se halla que ni las mismas instituciones del gobierno central han sido tomadas en cuenta*

---

<sup>33</sup> Ídem.

*para la elaboración del PNODT. Se ve el MINED con su plan, el MSPAS con los SIBASI...*<sup>34</sup>

Enormes inversiones son realizadas por el Ejecutivo, a través de sus ministerios, para la elaboración de planificaciones, programas y proyectos desde el gobierno central que no siempre llegan a la etapa de ejecución; y cuando logran alcanzar esta etapa, experimentan profundos desencuentros y conflictos con otros programas y proyectos realizados desde este mismo nivel. Es obvio que el nivel central no cuenta con una estrategia para la incursión en el territorio, que impulse verdaderos procesos de trabajo coordinado y no intervenciones esporádicas e inútiles en el territorio. Un ejemplo de esta desarticulación son los programas EDUCO del Ministerio de Educación y los SIBASI del Ministerio de Salud, que no coordinan más que pequeñas y ocasionales acciones como campañas de salud en algunas escuelas, cuando lo ideal es que se coordinen acciones en las etapas de planificación; o como mínimo la planificación de acciones coordinadas, eficaces y eficientes en el territorio.

Para el abordaje de los puntos que denotan desarticulación entre el nivel central y local, el verticalismo y centralismo estatal siguen siendo unas constantes; sin embargo, el aspecto de atención gira en torno a la primacía por el poder político entre los dos partidos políticos predominantes que se hallan en los dos niveles de administración; ARENA con mayor presencia en el nivel central y el FMLN con mayor incidencia en la escena local.

La situación de lucha por la primacía política no permite a los funcionarios públicos centrales y locales, de ambos partidos, tener una visión de Estado,

---

<sup>34</sup> Gladis Melara, "Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial", entrevista enfocada, mayo de 2005.

integrada y consensuada, para la administración del territorio; por esta razón, no diferencian entre la primacía por el poder político y su práctica como gobernantes electos para el ejercicio de un poder que les fue otorgado por la población a la que representan, olvidando que son servidores públicos.

Otro punto de desarticulación entre los niveles administrativos central y local son las formas de planificación en cada nivel. El gobierno central planifica de manera tradicional, mientras que desde los gobiernos locales el tipo de planificación tiende a ser de tipo participativo. Ello encuentra explicación en las fuerzas políticas que predominan en cada nivel, cada una con diferentes estrategias de gobierno.

*“...cuando el FMLN comenzó a participar en elecciones a nivel local, la gente de ARENA expresó que tuvieron que cambiar...tuvieron que cambiar la concepción de como hacer las cosas, porque había otro con una clara visión de qué es lo que querían hacer y como: era el método participativo...”<sup>35</sup>*

Inevitablemente existen desarticulaciones al interior del nivel local, como resultado de la desarticulación existente entre los niveles central y local. Sin embargo, existen otros factores que consolidan dichas desarticulaciones.

Este tipo de obstáculos en el seno del nivel local, pueden abordarse como contradicciones internas de este nivel de administración; pero más allá de esto, pueden concebirse como reflejo de las contradicciones internas del partido político al que pertenecen. En esta ocasión se hace referencia a las municipalidades del FMLN, puesto que son éstas las que develaron la importancia de papel de los gobiernos locales al introducir el método

---

<sup>35</sup> Ídem.

participativo, así como la planificación participativa, en su estrategia de gobierno a nivel local.

La introducción del método participativo, por los alcaldes del FMLN, instituyó cambios en las formas tradicionales de administración local; por un lado, llamó la atención de los ediles de ARENA, en el sentido de reorientar su metodología para el trabajo con la población (que en esencia responde al tipo de planificación tradicional); y por otro lado, mostró a la población formas alternativas de organización para la participación e incidencia en el nivel local.

No puede afirmarse con certeza que no existan coordinaciones entre nivel local y central; sin embargo, el punto central gira en torno a quién determina esta relación, en qué condiciones y qué tipo de coordinaciones se realicen.

Desde el gobierno central se dan coordinaciones con gobiernos locales, pero estas son focalizadas, excluyendo a otros gobiernos locales de dichas coordinaciones, en algunos casos por cuestiones políticas (cuando la municipalidad no pertenece al partido en el poder) y en otros casos por cuestiones económicas (cuando no tienen ningún potencial económico, sea recursos, población y/o ubicación).

Por una causa u otra, la situación de selección para las coordinaciones con gobiernos locales deriva en la agudización de los desequilibrios territoriales, que son profundamente determinados por las fuerzas del mercado. Dichos desequilibrios no son sólo entre las áreas urbana y rural; sino también urbana-urbana y rural-rural. Ello evidencia la gravedad del impacto de los desequilibrios territoriales en la población y se constituye en una causa fundamental de la pobreza estructural, cada vez más acentuada en las áreas rurales y urbano-marginales. Los siguientes datos apoyan esta afirmación: para 1992, la pobreza

total era 11.3 puntos porcentuales más alta en el área rural que en la urbana; para el 2002, la brecha había aumentado a 21.8 puntos porcentuales. Una persona en el área rural vive seis años menos, tiene la mitad de la escolaridad y percibe la tercera parte de los ingresos, que una persona en el área urbana. La brecha urbano – rural, en desnutrición infantil, ha crecido de 8% en 1993 a 14.6% en el 2003<sup>36</sup>.

Otro aspecto de especial atención en la desarticulación local-local, uno de los más importantes, es la comunicación entre Gobierno local y la población. Los factores que la generan pueden ser; falta de capacidad de los gobernantes locales para establecer mecanismos de comunicación eficaces con la población, sobre todo con la población rural, que suele ser la menos priorizada en cuanto a atención y prestación de servicios; hasta la falta de herramientas técnicas-teóricas para resolver las debilidades que obstaculizan el desarrollo de los gobiernos locales. Un caso que merece mención es la situación de asociatividad entre municipios, que es básicamente para enfrentar problemas concretos comunes: disposición de desechos, construcción de calles, etc.; y no para enfrentar y resolver problemas estructurales como el fortalecimiento de los gobiernos locales ante la inminente centralización del Estado y su amplia gama de intervenciones en el nivel local.

### **2.1.2. Conflictos políticos y el interés por el control del territorio**

Varias son las tesis que tratan de explicar sobre los conflictos políticos entre gobierno central y local; sin embargo, pocos estudios y análisis han explorado a profundidad y de manera crítica la causa fundamental de estos conflictos.

---

<sup>36</sup> Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, Diplomado en Desarrollo Local, modulo II, 2005

Algunas críticas han apuntado como origen de estos conflictos el ámbito jurídico, en el sentido de la asignación de competencias para ambos niveles administrativos; sin embargo, al estudiar un análisis minucioso de la normativa jurídica, realizado por una experta en el tema<sup>37</sup>, se revela que la normativa jurídica, no obstante su atomización y ambigüedad respecto a ciertas competencias, es clara en cuanto a la asignación de las mismas, y sobre todo, es precisa en la subordinación del nivel local al central; por lo tanto, no es la causa de los conflictos que experimentan dichos niveles administrativos.

El contenido este capítulo, así como el de la monografía del que es parte - apoyándose en diferentes recursos teóricos<sup>38</sup>, ha planteado como una causa principal de los conflictos políticos identificados en el desarrollo del proceso que se estudia, la lucha por la primacía política de los dos partidos políticos mayoritarios. Sin embargo, es necesario aclarar que esta lucha se desarrolla a su vez, en un contexto más amplio, que es la lucha por el control del territorio.

En el contexto de la lucha por la primacía política intervienen diversos aspectos, entre los que sobresale la falta de voluntad del gobierno central para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, como una estrategia para reforzar y prolongar los mecanismos de control del Estado, así como su carácter centralista. Un ejemplo de esta falta de voluntad y abuso de poder del gobierno central puede ser ubicado en la coyuntura actual, trayendo a cuenta la reciente aprobación de la Ley 733 (agosto de 2005), que establece que el FODES ya no podrá ser utilizado por los gobiernos locales como una garantía para préstamos internacionales. Una vez más, desde el nivel central se condiciona a los gobiernos locales, violando la autonomía municipal que les es reconocida por la Constitución de la República y el Código Municipal.

---

<sup>37</sup> Aída Zeledón, “Análisis del Marco Legal e Institucional sobre el Ordenamiento Territorial”, Documento, 2001.

<sup>38</sup> Semelman, “Método Dialéctico”, Lógica del Descubrimiento.

La debilidad en la actual institucionalidad estatal para la administración del territorio se identifica en ambos niveles administrativos; por una lado, en el nivel central se observa que no hay claridad, ni eficiencia en las instituciones con un papel clave respecto al territorio, entre estas se mencionan al FISDL, que en coordinación con otras instancias (Comisión Nacional de Desarrollo-CND-, Ministerio Medio Ambiente Recursos Naturales –MARN-, Ministerio de Obras Publicas-MOP-entre algunos), debería asumir un papel activo en los temas relacionados con el ordenamiento territorial, y que en la práctica solo asume la administración de fondos. Por otro lado, en el nivel local se señala debilidad en cuanto al fortalecimiento institucional local, que esta relacionado con aspectos como falta de recursos humanos, técnicos y financieros; lo que se traduce en cierta incapacidad para visualizar alternativas de solución integrales a los problemas estructurales locales.

La falta de recursos humanos, técnicos e inversiones financieras no factibles, entre otros factores, tienen su origen en los Órganos de Estado. Como un ejemplo, se señala la creación de leyes para combatir la criminalidad y la violencia social en las que se invierten fuertes sumas; sin embargo, la violencia no cesa y la criminalidad va en aumento; las instituciones encargadas de la seguridad pública se quejan de falta de personal y recursos técnicos y financieros; mientras que una gran desarticulación en la actuación de las instituciones que brindan seguridad y aquellas que imparten justicia, es hoy por hoy el problema principal. Una vez más se reproduce la desarticulación entre instancias estatales del nivel central, producto de la centralización estatal.

El tema de la participación representa otro aspecto trascendental en el contexto de lucha por la primacía política para el control del territorio. En un Estado vertical y centralista, como en el caso salvadoreño, no existe real participación, en la que se aplique verdadero ejercicio de poder de decisión de la población.

Por el contrario, el tipo de participación que posibilita un Estado con estas características es mediatizada y funcional a sus fines.

El interés por el control del territorio, se sitúa en un contexto económico-político, en el que intervienen aspectos estructurales. Es importante señalar que el territorio había sido un ámbito prácticamente olvidado en la agenda nacional, hasta que macro-procesos como la globalización, que genera un reordenamiento de la relación territorio - sociedad, hacen reflexionar ante la necesidad de reestructurarlo para insertarse en la dinámica del mercado internacional, determinado por el emergente *paradigma de la competitividad territorial*. Este nuevo paradigma emerge en el campo del desarrollo económico, en el que el territorio pasa a ser considerado como una estructura activa en el desarrollo, y no solamente como un perímetro o receptáculo de las actividades productivas<sup>39</sup>.

Es importante señalar que el interés respecto al ordenamiento del territorio en El Salvador, no se ha introducido en la agenda nacional como una decisión acertada desde el gobierno central, es obviamente un requisito de presiones económicas externas y una condición que el gobierno salvadoreño debe cumplir, no importando los gravísimos costos que implica en términos ambientales, económicos y sociales.

En este sentido, el control del territorio es un factor clave para el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales que promueve la economía de mercado del inhumano modelo neoliberal para sus fines. Por otro lado, la presencia en el territorio posibilita el control de otros aspectos no precisamente económicos, entre éstos el control sobre las actividades de los grupos humanos que en el mismo se desarrollan.

---

<sup>39</sup> PNUD, “Informe de Desarrollo Humano El Salvador”, Documento, 2003, Pág. 202.

En el contexto económico, la propuesta, aprobación y firma de los Tratados de Libre Comercio -TLC-, ha sido causa de la movilización de un sector minoritario en tamaño pero mayoritario en poder- de la sociedad salvadoreña, que ha orientado grandes esfuerzos para la consolidación de las condiciones requeridas para la aprobación y firma del tratado. Para ello se ha valido de varios recursos “políticos” con que cuentan, entre estos la concentración de poder de decisión en instancias claves del gobierno central, como la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo, incluso alcanzan a la esfera jurídica, modificando a su conveniencia ciertas leyes secundarias, para que no obstaculicen el desarrollo del tratado.

Es de vital importancia tener presente que el territorio, es irrefutablemente parte del Estado, por lo que se constituye en soporte y base del mismo y es a su vez medio de producción. He aquí su importancia en el actual contexto económico.

Por otro lado, el Estado se constituye en un mecanismo de control, en tanto que es una organización de poder político de la sociedad dividida en clases, por lo que la misión del Estado (democrático burgués) es la anulación política de sus adversarios de clase, con el objetivo de fortalecer el dominio económico y político de una minoría dominante<sup>40</sup>.

Al interior del Estado, se presentan una variedad de sujetos sociales, que no precisamente son parte de él, pero que le son funcionales. En este sentido cabe hacer una brevísima retrospectiva histórica, en la que se trae a cuenta los modelos económicos y las transformaciones que le son inherentes: reorganización del territorio y de sus accesos, cambios en la propiedad y tenencia de la tierra, en las relaciones laborales, en la institucionalidad del país y aspectos como los desplazamientos y asentamientos de poblaciones rurales.

---

<sup>40</sup> S/A, “Breve Diccionario político”, s/f, Pág. 183.

Puede decirse que El Salvador, desde los cambios instituidos por el surgimiento de modelos económicos, basados en distintos productos (cacao, añil, café y ahora servicios de mano de obra para la industria), se ha articulado y desarrollado sobre la base de una estructura de tenencia de la tierra, caracterizada por la presencia de un Estado centralizado y autoritario, que prevalece hasta la fecha.

Con base en la contextualización anterior, es lógico entonces la presencia de los dueños de la tierra como sujetos sociales funcionales al Estado con relación a este tipo de modelos económicos. En la actualidad, su ubicación y papel no son diferentes a los desempeñados en década anteriores; todavía, este grupo reducido concentra gran parte de las tierras en El Salvador, así como otros medios de producción, por lo que su papel en los procesos y decisiones económicas determina el destino de grandes mayorías marcadas por la pobreza y protagonistas de los grandes desequilibrios territoriales, sociales y económicos.

Un claro ejemplo de estos desequilibrios, puede ubicarse en un caso que tiene lugar en San Miguel, al oriente del país, donde la relación de intereses opuestos entre sujetos sociales, en este caso la población (incluida la municipalidad) y la familia García Prieto (dueños de una extensión de tierras de gran importancia ambiental para el municipio), son los protagonistas de una contienda en la que la balanza estatal ya optó por un ganador; los García Prieto.

El motivo de la lucha gira en torno a unas tierras de gran importancia ambiental, ya que son zonas de recarga de acuíferos que representan la única alternativa de abastecimiento de agua para San Miguel en el futuro; y la intención, de la familia García Prieto, de utilizar dichas tierras para proyectos habitacionales de

lujo, situación que permitirá que estas tierras pasen a manos privadas, así como los recursos existentes en ellas.

San Miguel cuenta con un Plan Maestro de Desarrollo Urbano -PLAMDUR-, que básicamente no cuenta con una estructura local que lo ejecute. La municipalidad ha querido apoyarse en las recomendaciones hechas por el PLAMDUR; sin embargo, a pesar de haber solicitado repetidas veces a la Asamblea Legislativa, la aprobación de un acuerdo para su ejecución, ha sido obviado en todos los intentos, por razones deliberadas discrecionalmente.

Un caso con características similares tiene lugar en Sonsonate, donde el PLAMDUR cuenta con una Oficina de Desarrollo Urbano para el Área Metropolitana de Sonsonate (ODU AMSO) para su ejecución; sin embargo, el tema de la autonomía en esta oficina es uno de los grandes obstáculos para la ejecución de los lineamientos del plan, sobre todo en lo relacionado con los usos del suelo:

*“...hay personas que tienen buenas influencias y en este país esa es la desgracia...al final ha prevalecido la normativa; pero a costos de constantes chantajes e intimidaciones...”<sup>41</sup>*

*“...supóngase que hay un proyecto y si es municipal, el alcalde quiere que se apruebe y no quiere trabas, pero si le digo que no es factible porque la normativa así lo expresa, lo que me dice es que me va a despedir: “yo te pago, tenés que hacer lo que yo te digo”; pero si el*

---

<sup>41</sup> Wilfredo López, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada, julio de 2005.

*patrón fuera un consejo de alcaldes, creo que no habría ningún problema...”<sup>42</sup>*

Finalmente, hay una breve síntesis de las visiones de los principales sujetos sociales involucrados en el contexto de la administración y ordenamiento del territorio: VMVDU desde el gobierno central y las municipalidades desde el gobierno central.

Se hace referencia a la propuesta que plantea el VMVDU, enfocándose en la contradicción interna más importante que presenta. El PNODT en su estructura y contenido deja claro que su interés principal es la reorganización del territorio para la explotación de sus recursos naturales; bajo una clara visión centralista, refuerza los mecanismos de control del Estado hacia el territorio y por consiguiente hacia las poblaciones que en el se desarrollan.

La contradicción principal que se identifica en el PNODT es que propone acciones para solucionar los desequilibrios territoriales que son producidos por el mismo modelo económico en el que encuentra sus raíces.

Respecto a las municipalidades, se destaca la metodología participativa, presente en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial municipal y en otros a nivel local, como un aspecto principal de la visión descentralizadora de las acciones realizadas desde lo local.

En este sentido, cabe mencionar algunos aspectos negativos presentes en dichos procesos locales, por ejemplo se destaca la planificación no articulada, atomizada, en la elaboración de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial municipal. Por otro lado, se alude un caso actual a nivel municipal, que

---

<sup>42</sup> Ídem.

puede plantearse como falta de actitud y/o capacidad para proporcionar soporte a las acciones locales: en el municipio de Nejapa existe actualmente un plan de ordenamiento territorial muy completo, que podría tener aplicación local con una ordenanza municipal; sin embargo, desde la alcaldía de Nejapa existe la incertidumbre de cómo la posible aprobación del PNOTD afectaría esta ordenanza municipal; y no se piensa en la aprobación de dicha ordenanza, como una acción positiva para la escena local y el ejercicio de su autonomía en el marco de un proceso de descentralización.

## **2.2. EXPERIENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y MUNICIPALES SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

En el presente análisis se plantean las experiencias gubernamentales y locales de ordenamiento territorial, así como las diferentes contradicciones que surgen, retomando las diversas visiones que se presentan sobre ambas experiencias. En un primer momento se aborda las experiencias centrales; que son dirigidas desde El Estado, específicamente por el Gobierno Central u Órgano Ejecutivo del que surgen dos interrogantes: ¿Como ha sido la forma de administrar el territorio, y como se pretende ordenar?

Históricamente la forma de administrar y ordenar el territorio ha sido desordenada, sin previa planificación. El territorio se ha ordenado de acuerdo a la implementación de modelos económicos, como el monocultivo del cacao a gran escala durante la conquista de los españoles; posteriormente el cultivo del añil durante la colonia, cuya producción se desarrollo en todo el territorio nacional, teniendo mayor auge en la zona norte del país.

Se priorizan el siguiente cuestionamiento sobre el tema de ordenamiento territorial: ¿Cuales han sido los avances en materia de ordenamiento territorial? La crítica fundamental gira en torno a la elaboración desarticulada de planes y leyes, donde no se siguen los pasos básicos para la planificación, elaborando

planificaciones sin sustento de legal, y/o elaborando leyes de ordenamiento, sin planes para su ejecución. Pues el hilo conductor hasta la actualidad ha sido, la planificación sin respaldo legal o viceversa. Con todos estos señalamientos, se destaca que estos esfuerzos únicamente han contribuido a acrecentar el desarrollo urbano desordenado.

### **2.2.1. Experiencias Gubernamentales de Ordenamiento Territorial**

Para los años de 1995-1997, se formularon desde el VMVDU por consultoras extranjeras, los PLAMADUR para el AMSS y posteriormente para otras zonas del país, a fin de llenar vacíos que presentaba la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para el AMSS, aprobada por la Asamblea Legislativa en 1989. A la base de esta se incorporaron los PLAMADUR de Santa Ana, San Miguel, Sonsonate y Usulután. Nuevamente una de sus principales debilidades radica en que son iniciativas aisladas del resto del territorio nacional, sin tomar en cuenta a los sujetos sociales. El único PLAMADUR que cuenta con respaldo legal y soporte técnico es el de San Salvador, al existir el COAMSS y la OPAMSS.

La generalidad es la ejecución de planes maestros elaborados por el VMVDU, a exigencia de organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional – FMI-, Banco Mundial -BM- entre otras), que priorizan los temas económicos. En consecuencia, dichos planes son impulsados en los municipios y regiones con mayor potencialidad económica; es decir, donde se garantiza suelo y mano de obra para la industria y el comercio. Esta práctica, se basa en la premisa del fortalecimiento de la inversión extranjera, suponiendo que generan sostenibilidad económica al país e ingresos a la población.

En este sentido, se encuentra una serie de intereses de sujetos sociales que modifican el territorio y desempeñan un doble papel, primero como soporte material y básico del desarrollo económico; y segundo como productor social derivado de la actividad humana que transforma ese territorio para la subsistencia.

Los PLAMADUR de las ciudades más importantes del país, con más desarrollo de la actividad económica que otros municipios y departamentos, contienen aspectos muy diferentes entre ellos; por ejemplo San Miguel y Usulután cuentan con un diagnóstico sectorial del plan de ordenamiento territorial en el que se incluyen aspectos como servicios básicos: Agua, Alcantarillado Sanitario, Alcantarillado Pluvial, Servicios de Energía Eléctrica, Servicio Telefónico, Infraestructura de Educación, Seguridad Ciudadana, Salud, e incorporan un cuadro de los usos de suelos. Sin embargo el PLAMADUR de San Miguel carece de mapas, solo cuenta con cuadros y está mas orientado hacia la sostenibilidad económica del municipio. Como comentario general puede afirmarse que es un documento muy pobre en contenido técnico, jurídico y político puesto que no presenta ningún marco normativo e institucional que lo valide y respalde.

El PLAMADUR de Santa Ana, es uno de los más completos al contar con una gama de aspectos entre los que presenta un enfoque territorial, diseñado bajo un modelo global, que contempla lo urbano desde los aspectos territoriales, medioambientales y socioeconómicos: caracteriza coherencia general de todas las propuestas en el territorio y en el tiempo, cuenta con una vigencia de 20 años. (Ver PLAMADUR AMSA,2000)

El VMVDU se limita a la elaboración de planes tomando solamente aspectos técnicos, por ello sistemáticamente muestra la debilidad de limitar la

participación efectiva de la población e instituciones locales. Se excluyen aspectos básicos como la participación social que debería contemplarse en una planificación territorial, al dejar de lado estos aspectos, cualquier planificación que se aplique al territorio, resulta inviable. El VMVDU cuenta hoy con planes, que por un lado no tienen normativa que les de legitimidad; y por otro lado, no son aplicables en la realidad, ya que se encuentran incompletos en su contenido, o son por completo desconocidos en la mayoría de municipios.

El Estado salvadoreño, a raíz de las debilidades detectadas en los planes maestros, trata de solventarlos con otros esfuerzos paralelos que han enfocado acciones hacia el desarrollo económico, con una participación mediatizada de los sujetos sociales.

Como ejemplo, se analiza el papel desempeñado por la CND en los procesos de planificación para el desarrollo del económico. Desde 1999, luego del impacto del Mitch, la CND da importancia al componente territorial, debido a diversos señalamientos hechos por organismos no gubernamentales; en este contexto, tanto los gobiernos locales como los organismos no gubernamentales, ponen especial atención a la necesidad de incorporar el componente territorial en sus planes de desarrollo.

El trabajo realizado por la CND desde mayo de 1997, se concreta en el 2000, con la propuesta “Acciones Territoriales del Plan de Nación”, que han sido incorporadas en los programas del Gobierno central y que se jacta de haber contado con una “amplia consulta ciudadana” sobre una multiplicidad de aspectos del desarrollo del país con una visión de territorio. Sin embargo, al examinar el documento de la CND, sus prioridades son claras y muestran un gran interés por garantizar la explotación económica del territorio.

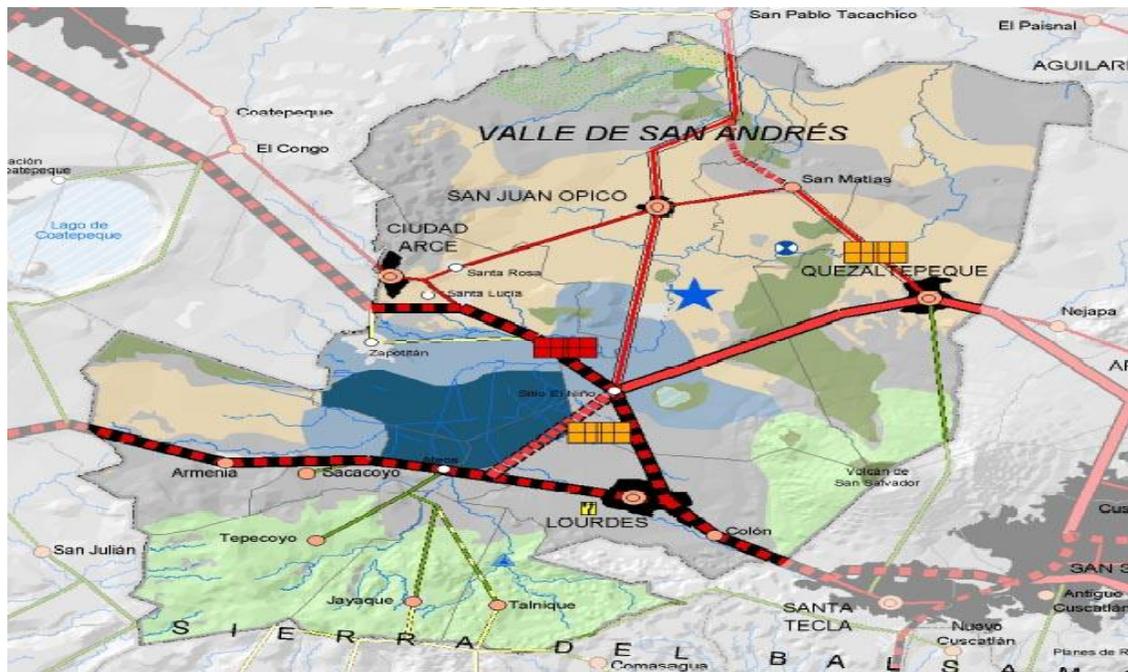
Las propuestas de la CND fueron las siguientes: gestión de agua, producción de energía renovable y sostenibilidad ambiental para la región norte del río Lempa, la región Golfo de Fonseca como puerta Centroamericana al comercio mundial; agricultura, industria y servicios de exportación para la región Centro Sur, ecoturismo y producción de café para la región de los volcanes, conectividad y competitividad para la región Metropolitana del Gran San Salvo. Quedaron sin definir varias zonas del país, pero este esfuerzo constituye un salto de calidad con respecto al carácter predominante urbano de los PLAMADUR.

A partir de 1999, derivado de los efectos del Mitch y acentuado por los terremotos de 2001, se da en el país un acelerado proceso de elaboraciones de planes de ordenamiento territorial, por parte de municipalidades o asociaciones de municipios, ONG y agencias de cooperación internacional, los cuales son altamente participativos, por ello entran en contradicción con el Gobierno Central, ya que los planes del gobierno central, no cuentan con el aspecto de participación activa de los sujetos sociales, que garantizan mayor efectividad en el momento de su ejecución.

Finalmente el Gobierno Central a través del MARN y el VMVDU, pone a licitación la elaboración del PNODT, ganada por un consorcio de consultores españoles quienes han trabajado en su formulación desde finales de 2001 hasta el año 2005.

### 2.2.1.1. Plan de Desarrollo Territorial para la Asociatividad de Municipios del Valle de San Andrés (AMUVASAN)

**Mapa 7**  
**Ubicación de la Asociatividad del Valle de San Andrés**



Fuente: Tomado de Plan de Desarrollo Territorial para AMUVASAN, Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, 1998.

Este primer esfuerzo de planificación de la región Occidental-Central que propone el VMVTDU para el año de 1998, elabora un plan de ordenamiento territorial para los municipios del Valle de San Andrés, a cargo de una empresa consultora española (INFORMES Y PROYECTOS, S.A. INYPSA) que ganó la licitación. Dicho Estudio da inicio en abril de 1999 y finaliza en septiembre de 2000.

“Esta experiencia representa apertura para la participación activa de los gobiernos locales, se forma un grupo gestor, en el cual predomina la empresa

privada”<sup>43</sup> debido a la localización de grandes establecimientos productivos en la zona. El Valle de San Andrés esta integrado por los municipios de san Juan Opico, Ciudad Arce, Sacacoyo y Colón. Los criterios de formación fueron municipios ubicados en la cuenca del Río Sucio, parte de la planicie del Valle de San Andrés.

En el plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés, se definieron los objetivos siguientes: Propiciar el desarrollo sostenible de la región, a través de los instrumentos para la gestión integral del Valle, que permitan a su vez la definición de propuestas que potencien, optimicen y mejoren las condiciones productivas, sociales, ambientales, territoriales e institucionales.

El propósito fundamental que plantea esta iniciativa es la sostenibilidad del Valle de San Andrés, como recurso nacional de carácter agrícola, amenazado por la creciente urbanización e industrialización proveniente del AMSSA. Se percibe que este esfuerzo responde a la necesidad de sustentar al PNODT, mediante la asociación de los municipios y darle credibilidad ante la opinión pública.

En este sentido, se concertó la importancia de los problemas existentes y las prioridades para las propuestas. Se desarrollaron diferentes reuniones con las alcaldías y cinco seminarios talleres con la participación de los sujetos sociales interesados, se dieron a conocer los objetivos del estudio, los resultados del diagnóstico, propuestas iniciales y propuestas finales. Los sujetos participantes fueron Municipalidades, VMVDU, ISDEM, FUSAI, FEPADE y Empresa Privada.

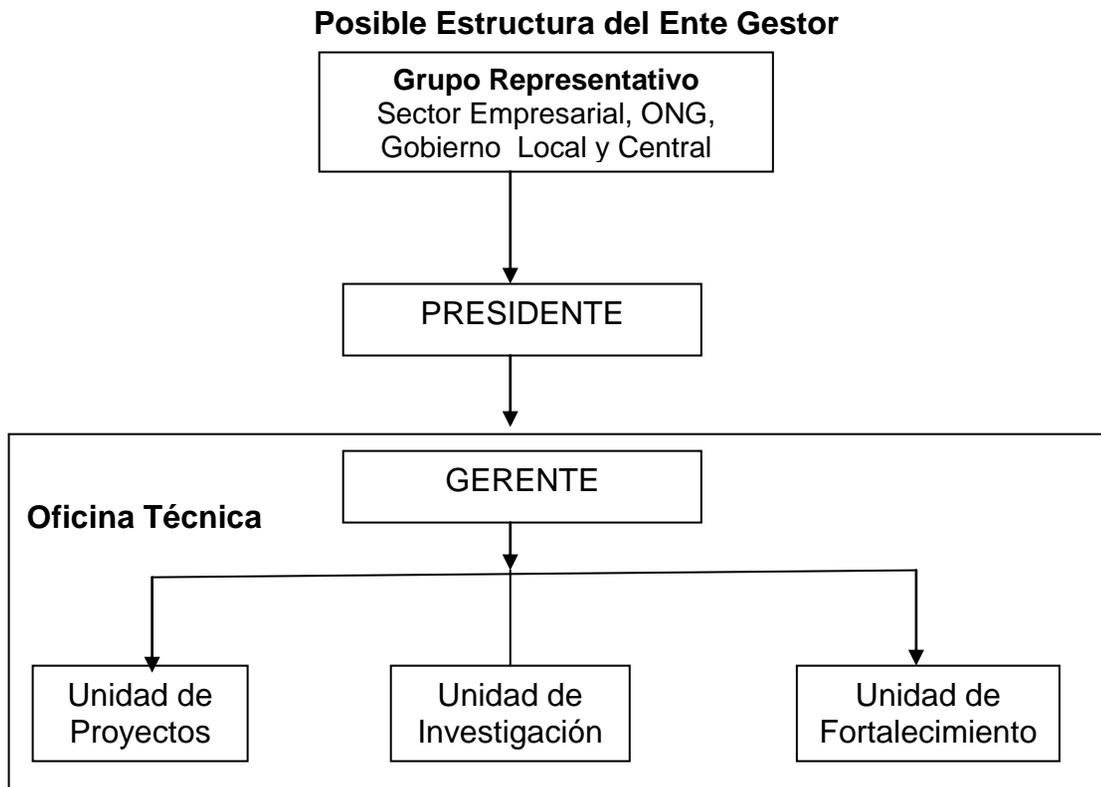
---

<sup>43</sup> ASDI-DOE-UCA, “Análisis y Propuestas sobre le Plan Nacional y el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, Libro, Págs. 120

Para esta iniciativa se crea un ente gestor, integrado por dos entidades de gran importancia para el desarrollo de la planificación, uno de ellos es *el grupo representativo*: este es un instrumento para la coordinación entre las actuaciones de los distintos organismos públicos y privados y sus principales funciones, determina las actuaciones de todos los sectores públicos y privados, así como la administración y gestión de fondos.

El segundo de ellos es la *oficina técnica*, que actúa como un brazo ejecutor del anterior. Se trata de un órgano operativo cuyo principal objetivo consiste en el desarrollo de trámites cotidianos, relacionados con el territorio.

La oficina técnica, (Oficina de Planificación para el Valle de San Andrés, OPVSA) es en la práctica una unidad desconcentrada del VMVDU, bajo el modelo de funciones claves similares a las de la OPAMSS: la asignación de los usos del suelo y otorgamiento de permisos de construcción y urbanizaciones. El ente gestor al cual pertenece la Oficina Técnica no está firmemente estructurado; todavía existen vacíos, mientras tanto, se plantea una posible estructura:



Fuente: Tomado de Plan de Ordenamiento para el Valle de San Andrés

Actualmente esta oficina funciona con muy pocos recursos humanos y financieros, no se potencia una dinámica de trabajo permanente y decisoria para las demandas de la población y las empresas constructoras que soliciten los permisos de construcción y urbanización; es decir, es una fachada que ha montado el VMVDU para proyectar el funcionamiento de esta oficina técnica, la cual a pesar de tener claro las funciones que desempeña, todavía no logra autonomía en la toma de decisiones sobre el territorio.

El primer producto es la elaboración del Plan de Ordenamiento territorial y Urbano (PTU), que tiene por objetivo general *orientar la evolución de los asentamientos humanos hacia el desarrollo sostenible manteniendo el potencial de utilización del territorio*. Dentro de este plan se pretende ubicar la localización de las actividades urbanas, a través de núcleos concentrados en

las áreas previstas para la urbanización, alejadas de las zonas ambientalmente vulnerables.

La planificación que mayor prioridad tiene en la propuesta es el Plan de Ordenamiento Ambiental (POA), que fue construido con el objetivo de categorizar e identificar el ordenamiento ambiental y territorial de la región, a través de la tipificación de las zonas; este contiene el 13.29% del Plan de Inversión Estratégica -PIE-. El Plan de Ordenamiento Ambiental -POA- por su parte, se compone de los siguientes elementos: una Zonificación del Territorio dentro de las cuales se encuentran algunas categorías de ordenación. *Una Normativa asociada a la Zonificación*, la cual es una norma de regulación del uso del suelo.

Todos estos aspectos abordados en el documento, ponen de manifiesto la calidad técnica; sin embargo no están vinculados a las necesidades reales de la población que habita en la zona. Para la reflexión se puede decir que no cabe duda, que es una desconcentración la que a realizado el VMVDU, el cual siempre va estar presente para la toma de decisiones de las municipalidades que conforman la microregión, lo que en definitiva prohíbe que se pueda ejercer la autonomía en sus funciones.

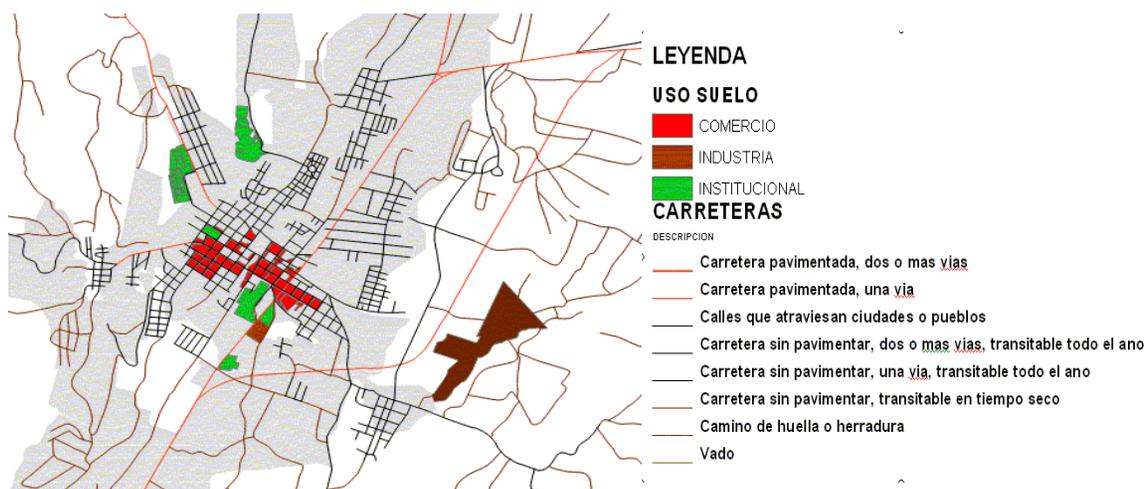
#### **2.2.1.2. PLAMADUR para la Oficina de Desarrollo Urbano para el Área Metropolitana de Sonsonate (ODU-AMSSO)**

ODU AMSO surge en 1992, a través de un convenio entre el alcalde de Sonsonate y el consejo de alcaldes que conforman el AMSO (Área metropolitana de Sonsonate). A partir de este momento, comenzó la oficina como una descentralización de lo que antes hacía DUA, luego paso a VMVDU en lo que es la región de occidente, posteriormente paso a las 4

alcaldías (Nahuilingo, San Antonio del Monte, Sonzacate y Sonsonate), ubicando la sede en la Alcaldía de Sonsonate.

Lo entregado por el VMVDU, fue un plan de uso de suelos, un plan vial y un cartel sobre el crecimiento poblacional; no había un estudio que mereciera llamarse plan de ordenamiento territorial. En ese tiempo se aprobó simultáneamente, a través de la OPES (Oficina de Planificación Estrategia del VMVDU) y otras instituciones el Plan Maestro de Desarrollo Urbano del AMSO (PLAMDUR AMSO), con el se pretende delimitar el crecimiento poblacional y todo lo que es sistemas, en términos urbanísticos, hacia el 2020. Se establece también el plan de uso de suelos, con toda una serie de normativas, un plan integral que comprende muchos planes: transporte, de medio ambiente -POA-, uso de suelo etc. Cada área establece una normativa para su ejecución.<sup>44</sup>

**Mapa 8**  
**Ubicación de la Asociatividad Oficina de Desarrollo Urbano para el Área Metropolitana de Sonsonate (ODUAMSSO)**



Fuente: Tomado de Plan para la Oficina de de Desarrollo Urbano para el Área Metropolitana de Sonsonate (ODU-AMSSO)

<sup>44</sup> Wilfredo López, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, *Entrevista enfocada*, 2005.

Por otro lado al consultar la opinión de los miembros de la oficina técnica estos manifiestan que:

*“El ODU AMSO todavía no logra ser autónoma, y según la opinión del VMVDU no está consolidada; a pesar que el VMVDU solamente hicieron un convenio donde se comprometían sólo a asistir técnicamente para que iniciáramos, pero a la larga somos empleados de la alcaldía de Sonsonate y nos dicen que pueden deshacer esta oficina cuando quieran.”<sup>45</sup>*

Con relación a los permisos de construcción, estos quedan supeditados a lo planteado en el PLAMADUR que es para los cuatro municipios del AMSO y fue elaborado por una empresa española; Tecnologías Urbanas de Barcelona (TUBSA) y la contraparte salvadoreña fue López Candell Consultores, con financiamiento del Fondo Salvadoreño para Estudios de Pre-inversión (FOSEP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El PLAMDUR ha sido una buena herramienta de la micro-región, en el sentido de orientar el crecimiento ordenado la ciudad, puesto que no todos los proyectos resultan compatibles con el territorio. En cuanto a urbanizaciones y parcelaciones, este documento recomienda la realización de programas de mejoramiento barrial, el cual no se ha realizado por falta de recursos, principalmente por falta de voluntad política y, además por que no se considera de real importancia para el municipio.

Existe incertidumbre con relación a la integración de este PLAMDUR al PNOTT ya que el primero contempla límites de crecimiento urbano pero sin normativa para regularlo, ya que al momento de integrarse quedaría supeditado a lo

---

<sup>45</sup> Ídem

planteado por el PNODT y LNODT. Existe dependencia de los gobiernos locales de esta región hacia el VMVDU.

Desde el año de creación de la ODU AMSO -1992- hasta 2005, aun figura el VMVDU como ente tutor. El ODU AMSSO cuenta con 12 años de funcionamiento, y es hasta 2005 que las demás municipalidades de Sonsonate conocen del trabajo realizado; por lo que cabe decir que no es una experiencia exitosa, ni conocida, a excepción de las cuatro alcaldías que la integran. Sin embargo, está latente la integración de más municipios, lo que generaría más utilidades a la oficina, ya que los cuatro municipios que la integran actualmente no poseen suelo urbanizable. Esto pone de manifiesto el interés económico detrás de esta integración de municipios y su incorporación al PNODT.

Otra gran debilidad es que la oficina en cuestión está instalada en la alcaldía de Sonsonate, y es esta la que paga a los empleados; en otras palabras, ODU AMSO no es autónoma y se supedita a las decisiones tomadas por esta alcaldía, y no por las decisiones tomadas por el resto de la micro región. Los cobros que hacen por la revisión de planos son captados por las arcas de la alcaldía de Sonsonate. El resto de alcaldes participan de una escritura de asociatividad de los alcaldes, pero no está sustentada, ni tiene bases jurídicas, en términos formales no se ha establecido el mecanismo para accionar e incidir en la toma de decisiones.

Hay una total ausencia del VMVDU, quienes impulsan el esfuerzo y después lo dejan prácticamente en abandono; por otro lado, hay tensión a nivel local, entre alcaldía de Sonsonate y ODU AMSO. Existe incertidumbre constante, porque a cada cambio de administración local no se sabe que va a pasar.

El reciente acercamiento del VMVDU a la ODU AMSO se realiza justamente en la etapa en que el PNODT se está dando a conocer; surge un proyecto y un convenio en afán de rescatar esta oficina que estaban en el abandono. Hay que poner atención especial en este acercamiento; ya que por experiencia se sabe que el VMVTDU no involucra a la población en las fases de elaboración de planes, ni convenios. Esta situación reafirma que esta es una institución autoritaria y centralista.

### **2.2.1.3. Propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT)**

Esta iniciativa surge desde el gobierno central, a través del MARN y el VMVDU, es sometida a licitación para la elaboración del PNODT y la LODT. Esta propuesta es elaborada a escala nacional, y una de sus debilidades más grandes es la constante falta de participación de los sujetos sociales, que son generadores de cambios en el desarrollo del territorio. Aunque para la mayoría de la población el tema de ordenamiento territorial no es conocido; sin embargo, es de interés para otros, (pues unos son los dueños de grandes terrenos, y podrían verse beneficiados con esta nueva planificación y otros pueden ser afectados. El PNODT determina las zonas de preservación natural, las cuales han sido seleccionadas a criterio del MARN. (Ver propuesta de PNODT)

Nos encontramos con la contradicción Estado-Sujetos sociales, donde la población es el sujeto social que presenta conflicto de intereses respecto de una planificación estatal que beneficia a una minoría. Dicha planificación implica la expropiación de tierras cooperativas y de zonas que son el soporte alimentario y que proporcionan las condiciones básicas de subsistencia para grandes grupos de población.

Es aquí donde se debe de tener un marco jurídico claro para una posible aplicación de esta propuesta, en lo relacionado a la protección y conservación de recursos naturales que sirvan de soporte para un futuro inmediato, sin soslayar a los grupos de población que se benefician de ellos.

Por otro lado, esta propuesta de plan nacional no ha tomado en cuenta ninguna de las experiencias ya elaboradas, si no que parte del criterio de hacer una nueva planificación de territorio, con una serie de lineamientos generales, en los cuales posterior a su aprobación, se prevé la elaboración de los planes locales de los municipios de mayor interés para la economía del país.

A simple vista se nota que el mayor esfuerzo para elaborar esta propuesta, ha sido la recolección y sistematización de la información física-geográfica del territorio. Los documentos producidos contienen una gran cantidad de información hidrográfica, topográfica, de biodiversidad etc. Sin embargo, este documento carece de un enfoque integral que incluya la información necesaria sobre el aspecto socio -cultural del territorio.

Las críticas que se hacen a este enfoque son las siguientes: *primero*, no logran identificar los procesos fundamentales que inciden en el desarrollo territorial, ni las relaciones entre ellos; *segundo*, no reconoce a los principales sujetos que surgen y se articulan alrededor de procesos de planificación territorial; y *tercero* las acciones económicas públicas y privadas siguen siendo un factor fundamental en la acentuación de los desequilibrios territoriales, que buscan por sobre todo el desarrollo económico en beneficio de pequeños grupos de poder. El territorio es tan complejo como el proceso de ordenamiento y desarrollo territorial mismo, que requieren del reconocimiento de distintos poderes e intereses, responsables de la preocupación de ordenar el territorio. Tal parece que la elaboración de planes de ordenamiento territorial desde el VMVTDU y de

otras entidades del gobierno central es una nueva moda, que así como surge podría simplemente quedar en el olvido.

Nos encontramos con una planificación centralizada, donde el aporte del VMVDU es la elaboración de planes maestros y locales en distintos municipios del país, de alguna manera podría verse como un avance en el ordenamiento del territorio. El ordenamiento del territorio es un proceso relativamente nuevo, al que no se había prestado la atención suficiente como para desarrollarlo. Por otro lado, la intervención que hace el gobierno central predetermina un perfil de como se debería planificar, dejando de lado otras visiones de los sujetos sociales involucrados en la transformación de los municipios, que desde todas las perspectivas, son los adecuados para la elaboración de planes de ordenamiento local.

Pero lo que le compete al VMVDU, es proporcionar a las municipalidades la asistencia técnica, para el conocimiento de herramientas para la planificación de los territorios, sin perder de vista que el ordenamiento del territorio no solo es un ordenamiento técnico, si no por el contrario, un conjunto de necesidades y potencialidades de los sujetos sociales que se desarrollan en territorio que se pretende ordenar.

### **2.2.2 Experiencias Municipales de Ordenamiento Territorial**

En el contexto de ordenamiento del territorio y la necesidad de planificar de los gobiernos locales, se procede a examinar cuales de los 262 municipios cuentan con planes de ordenamiento territorial, en que circunstancias han sido elaborados y cuáles son los sujetos sociales que participan.

Los desastres naturales como el Match, obligan la necesidad de elaborar planes de ordenamiento locales, con respaldo financiero internacional, y asistencia técnica necesaria para la elaboración de planes. Sin embargo, han sido pocos los municipios que han iniciado estos procesos de manera descentralizada. Por lo que es necesario que estos esfuerzos no sean elaborados por moda, sino que partan de una necesidad insoslayable de un esfuerzo participativo de ordenamiento, donde la política de descentralización sea un eje clave para esta práctica.

El territorio es escenario y soporte de las interacciones de una multitud de sujetos que le estructuran y moldean constantemente, constituye un espacio para las relaciones sociales. El papel del ser humano y su capacidad de acción, han de ocupar un lugar importante. Una de las preocupaciones fundamentales consiste en establecer y mantener un diálogo que se ha visto cada vez más obstaculizado debido a los intereses opuestos y a las situaciones de inequidad entre quienes poseen el control del territorio y quienes no lo tienen.

El pasado, el presente y el futuro deben presentarse desde un punto de vista dinámico que permita evaluar los acontecimientos que se están desarrollando; incluyendo los recursos naturales, humanos y los aspectos medioambientales, así como las expectativas de la población en los proyectos locales.

Tradicionalmente el ordenamiento territorial ha sido una función del gobierno central y las gestiones que se han hecho durante los últimos 50 años, han estado caracterizadas por la desarticulación y la centralización. La desarticulación no ha permitido concebir una estructura político-administrativa funcional del país, que promueva una visión integradora de las diferentes propuestas de ordenamiento territorial que existen, las cuales se enfocan

únicamente a determinadas áreas urbanas, vistas en sí mismas, y sin una visión integradora.

Los planes de desarrollo urbano más recientes (PLAMADUR), sin duda constituyen una herramienta importante para los municipios en los que se realizaron; sin embargo, además de las limitaciones señaladas arriba, no se han convertido, en todos los casos, en un instrumento práctico de la gestión municipal. Estos esfuerzos de planificación de los diferentes municipios son producto de la iniciativa local, por tanto se convierten en experiencias alternativas para el país, con el mérito de haber sido desarrolladas con la participación de la población local.

En concreto, estos municipios han realizado planes de ordenamiento territorial con una concepción y con una metodología distinta a la forma tradicional, que además de la asesoría especializada, incorpora el conocimiento y la opinión de los sujetos sociales. Para profundizar más en estos esfuerzos mencionaremos cuatro experiencias; Nejapa, Santo Tomas, Apopa y Suchitoto, que tienen su origen en procesos de planificación del desarrollo local que se impulsan de forma participativa en estos municipios.

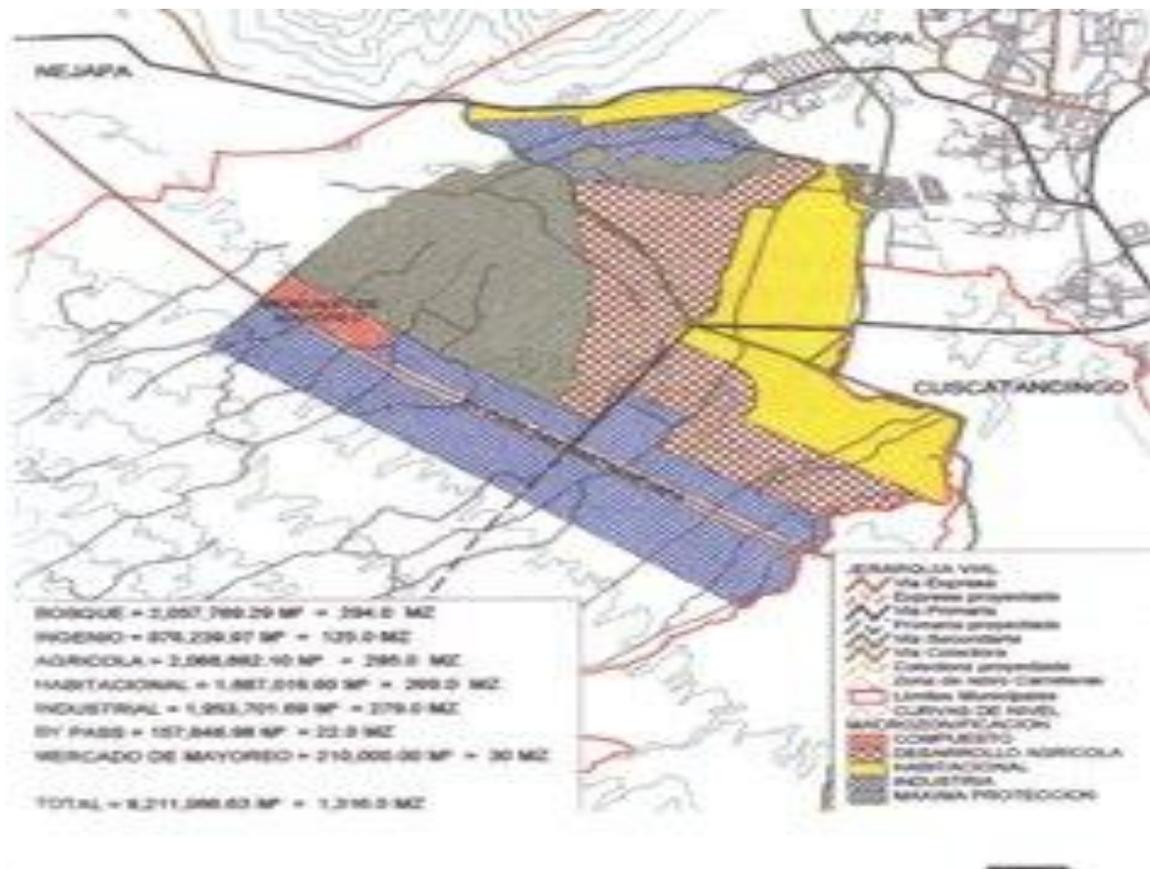
En el desarrollo de estos procesos de planificación local, se identificaron problemas que afectan directamente a los municipios mencionados, pero que son resultados de la expansión y dinámica del AMSS o de otros sistemas de ciudades. Tal problemática pone en evidencia la necesidad de que los municipios pequeños y medianos, desarrollen su propia capacidad para controlar y regular el uso y desarrollo de sus territorios.

Los planes de ordenamiento que se producen como resultado de estas experiencias, constituyen una herramienta importante en tal dirección. Estas

iniciativas locales tienen además, la potencialidad de contribuir a resolver los frecuentes conflictos que se presentan entre los intereses públicos y privados, en materia de uso de suelo, y así mismo dar pautas para definir las competencias de los diferentes niveles de gobierno local.

### 2.2.2.1. Planificación Parcial: Zona El Ángel municipio de Apopa.

**Mapa 9**  
**Ubicación de la Parcelación El Ángel.**



Fuente: Tomado de Plan Parcial El Ángel, Apopa, 2004.

El proceso de planificación territorial desarrollado en la zona de El Ángel, ubicada en el municipio de Apopa, forma parte de los llamados “Planes Especiales” (los cuales son planes desarrollados en una porción del territorio municipal, que presenta características especiales como: una fuerte presión de desarrollo urbano o contar con las ventajas comparativas necesarias para impulsar procesos de desarrollo integral)<sup>47</sup>, planteados por el PLAMADUR del AMSS.

Este tiene como objetivo la formulación participativa de la macro-zonificación del área y el diseño de una ordenanza que pueda dotar a la Alcaldía de Apopa de un instrumento regulador del uso del suelo que se da en la zona. El proceso ha sido liderado por la municipalidad de Apopa, en coordinación con la OPAMSS, como organismo técnico de apoyo para la planificación, así mismo se solicitó participación de organismo no gubernamentales y de los sujetos sociales que a diario se enfrentan con la problemática.

Este plan parcial, responde a la premisa del PLAMADUR AMSS, dado que Apopa forma parte del “Subsistema Norte” del AMSS, hacia la que el PLAMADUR prevé que se dirigirán las presiones de densificación territorial durante los próximos 15 años, sobre todo por la accesibilidad de la zona y la existencia de amplios espacios para desarrollar edificaciones residenciales. Todas las predicciones mencionadas han provocado que la municipalidad experimente mayor presión por parte de los constructores que solicitan permiso para desarrollar nuevas urbanizaciones o grandes proyectos industriales, en suelos que no tienen carácter ni condición urbana.

*¿Quiénes fueron los que participaron en la elaboración de este Plan Parcial?*

---

<sup>47</sup> SACDEL, La Planificación Territorial Participativa en el Ámbito Local, Libro, Págs. 78

Se incorporaron todos los sujetos sociales claves de la zona: tanto los propietarios de la tierra (Cooperativa El Ángel), como aquellos que realizan actividades calificadas en el mismo. La colaboración de la Cooperativa el Ángel, El Ingenio El Ángel, la Empresa Nejapa Power, los propietarios privados de las fincas y la población de la zona, fueron claves para la elaboración del plan y la ordenanza municipal que da sustento legal a esta iniciativa.

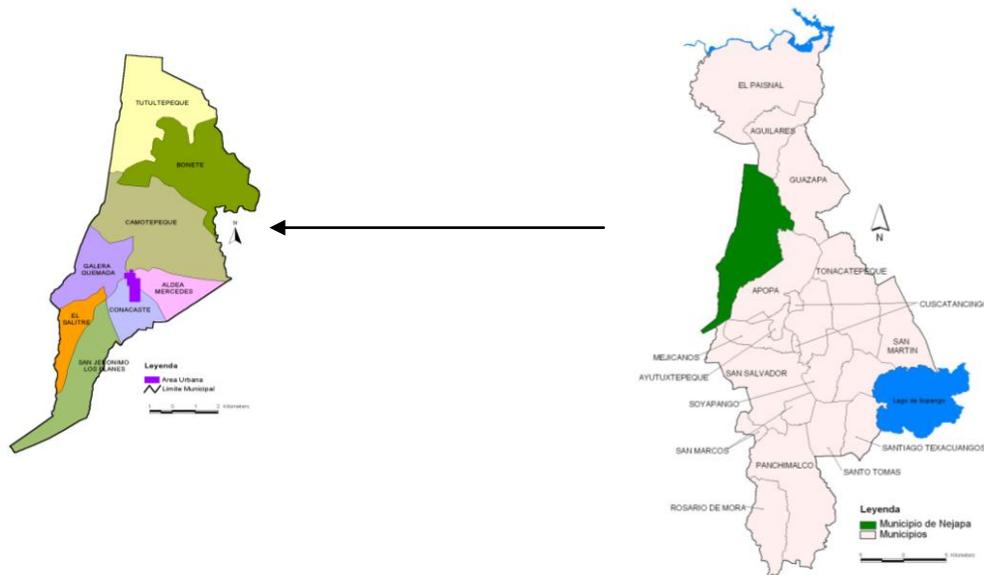
En este caso, la contradicción entre Territorio- Sujetos Sociales se manifiesta a través de la expansión urbana desordenada, lo que ocasiona un desequilibrio en el territorio, al no presentar las condiciones necesarias para los sujetos sociales que demandan suelo urbano. A su vez, esta contradicción podría generar otra contradicción entre gobierno local- sujetos sociales, puesto que existe una presión hacia el municipio, relacionado con el crecimiento urbano habitacional.

Una amenaza principal de esta experiencia es no ser reconocida por el VMVDU, tanto en la aplicación del PNODT, como en la implementación de la Ley Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, quedando esa experiencia sin validez, perdiendo así el merito que tiene al ser elaborada de una forma participativa.

Otro problema que enfrenta esta experiencia, es el cambio de la administración municipal y la posibilidad de que dicho plan no sea retomado. Los gobiernos locales deben superar el condicionamiento que ejerce la cooperación externa al momento de brindar ayuda para la elaboración de sus planes locales.

### 2.2.2.2 Plan Estratégico Participativo del Municipio de Nejapa (PEP)

**Mapa 10**  
**Ubicación del Municipio de Nejapa en el Departamento de San Salvador.**



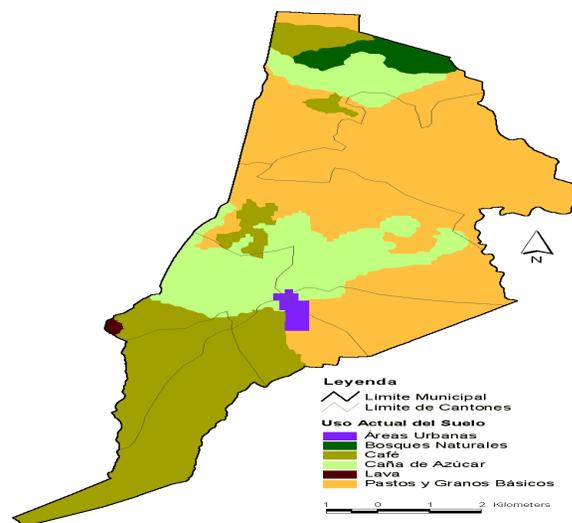
Fuente: Tomado del PEP Nejapa.

El municipio de Nejapa cuenta con un Plan Estratégico Participativo –PEP–, tomando en cuenta a todos los cantones, comunidades, colonias, en las cuales se desarrollaron talleres y mesas de trabajo para identificar los problemas de cada comunidad, cantón, colonia, etc. para elaborar soluciones conjuntas y gestionar ante la alcaldía su participación activa; así como para desarrollar proyectos que ayuden al desarrollo sustentable y sostenible del municipio.

Ese PEP está elaborado con base a lineamientos del PLAMADUR AMSS, pero presenta los problemas y avances que se ha tenido en los sectores Salud, Transporte, Educación, entre otros; a su vez, el municipio cuenta con un plan especial de uso de suelos, que con la asistencia técnica de UCA y el Sistema

de Asesoría Capacitación para el Desarrollo Local –SACDEL-, y con la participación de la población, identificaron las actuales dificultades que presenta el territorio, con el objetivo de desarrollar propuestas que ayuden a solucionar los futuros problemas de urbanizaciones o construcciones de industria en la zona. En el siguiente mapa se puede observar los diferentes usos de suelo que en la actualidad cuenta el municipio.

**Mapa 11**  
**Uso Actual del Suelo del Municipio de Nejapa**



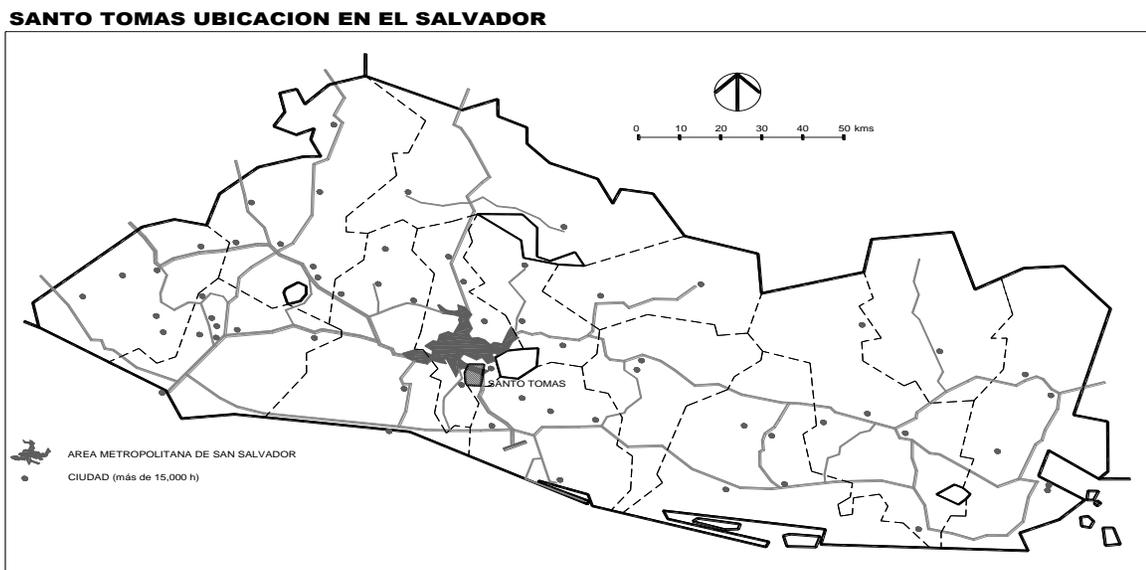
Fuente: Tomado del Plan Estratégico Participativo de Nejapa..

La riqueza natural de Nejapa es la fertilidad de sus suelos debido al recurso hidrológico. La zona correspondiente al Valle de San Salvador, presenta suelos planos especialmente apropiados para cultivos intensivos; mientras que las pronunciadas pendientes del Volcán de San Salvador, resultan especialmente apropiadas para el cultivo del café. Por estas características tan especiales que presenta el suelo en el que se encuentra Nejapa, es tan codiciado por muchas empresas vinculadas a la actividad industrial, por lo tanto, se debe de cuidar esos recursos naturales pues en el futuro serán la fuente que abastecerán el área metropolitana.

### 2.2.2.3. Plan de Ordenamiento del Municipio de Santo Tomás.

Ubicado a 14 Km. al sur de la ciudad de San Salvador, que al igual que los municipios del AMSS, está sufriendo una fuerte presión debido al crecimiento desmedido de la población que exige servicios básicos principalmente el de vivienda.

**Mapa 12**  
**Ubicación de Santo Tomás en El Salvador.**



Fuente: Tomado de Plan de Usos de Suelo del municipio de Santo Tomás.

En la actualidad Santo Tomás cuenta con un Plan de Usos de Suelos, con su respectiva ordenanza municipal, la cual le da sustento legal para determinar los permisos de construcción. Esta situación determina un esfuerzo y avance para el desarrollo local, que otros municipios deben retomar para ejercer su papel de gestores del ordenamiento y desarrollo de sus localidades y velar por los intereses de las mayorías de población en el territorio.

Las experiencias de Nejapa y Apopa presentan características diferentes. En primer lugar, estos municipios, a diferencia de Santo Tomas, son parte del AMSS, y por ello, tienen una base de ordenamiento en el PLAMADUR AMSS y una institución encargada de manejar esta materia para toda el área (OPAMSS). Por otra lado, hay diferencias en el alcance que han tenido estos procesos; en Apopa la dinámica no involucró todo el municipio sino un área específica, que por sus características, requiere la elaboración de un plan especial para su manejo (Plan el Ángel). En Nejapa, el proceso incluye el diseño de herramientas de protección de los recursos ambientales y control de fuentes contaminantes, entre otros aspectos relevantes.

Aun cuando estas presentan diferencias en sus alcances, todas han seguido una metodología participativa, tanto en el proceso de concepción y diseño de los planes, como en la consulta y validación de los instrumentos diseñados. Los gobiernos locales han comenzado a negociar con el VMVTDU para lograr el reconocimiento de los planes y una base de entendimiento sobre el rol de cada instancia.

#### **2.2.2.4. Plan de Desarrollo Local para Suchitoto**

##### **Mapa 13**

##### **Ubicación del municipio de Suchitoto en El Salvador.**



Fuente: tomado de Plan de Desarrollo para Suchitoto.

El Municipio de Suchitoto se encuentra localizado en el Departamento de Cuscatlán, en la zona paracentral del país, a 46 kilómetros al norte de San Salvador.

El plan de desarrollo es para el municipio un instrumento que promueve el crecimiento físico, económico y social en forma ordenada. Este instrumento constituye el punto de partida, el cual irá siendo ampliado y modificado conforme lo demanden los avances. Este proceso ha contado con el apoyo del Programa Municipal de Desarrollo PROMUDE/GTZ y sus resultados son el producto de la decisión concertada entre autoridades, funcionarios municipales y representantes de diversas entidades locales, tanto públicas como privadas.

El Plan de Ordenamiento Territorial es el producto del proceso de planificación, sustentado en los resultados de las etapas previas: el levantamiento de información básica, el diagnóstico y las proyecciones, las que constituyen la base para la definición de conclusiones sobre la problemática y las potencialidades del Municipio.

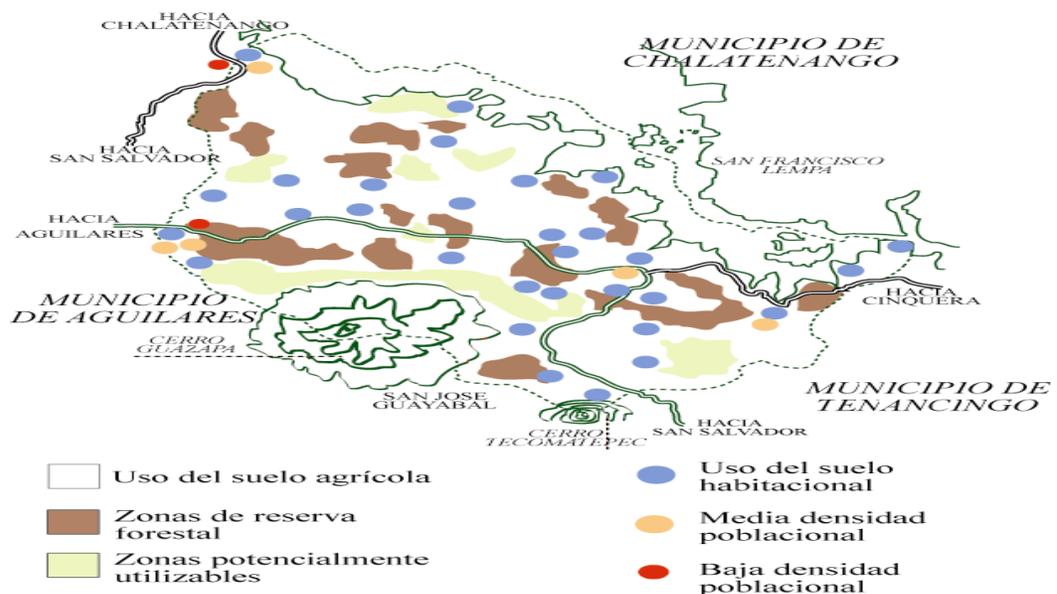
**Mapa 14**  
**Tipos de suelo del municipio de Suchitoto en área urbana.**



Fuente: tomado de Plan de Desarrollo para Suchitoto

En el área urbana se asientan básicamente tres tipos de actividades: habitacional, comercial e institucional.

**Mapa15**  
**Tipos de suelo del municipio de Suchitoto en el área rural**



Fuente: tomado de Plan de Desarrollo para Suchitoto

El uso de suelo en el sector rural es predominantemente agrícola, ocupado por zonas de cultivo de caña de azúcar, cereales, árboles frutales, hortalizas y pastizales. La mayoría del área no tiene un aprovechamiento adecuado. Se presentan escasas zonas de reserva forestal, ubicándose en el norte de las faldas del Cerro de Guazapa y al sur del municipio.

Resumiendo, podemos decir que es una experiencia local con participación de los sectores involucrados e interesados en la zona, que determina un aspecto importante para la realización y ejecución del plan de desarrollo.

Suchitoto cuenta con un plan de Ordenamiento Territorial cuya propuesta de ordenamiento se encamina a: 1. Ordenar la actual ocupación para posibilitar el desarrollo de actividades que dinamicen la base productiva local. 2. Propiciar la conservación y uso de los bienes patrimoniales y de los recursos naturales del municipio. 3. Prever el suelo necesario para el crecimiento de la población local al año 2010. 4. Satisfacer las demandas actuales de unidades de equipamiento y redes de servicio. 5. Contribuir al mejoramiento de las condiciones ambientales del municipio. Se dividen en área urbana y rural considerando que es vital para la realización de estos objetivos.

En el área urbana se determinan los siguientes aspectos:

1. Zonificación del suelo
2. Determinación de usos permitidos y prohibidos
3. Normas de subdivisión y edificación para las zonas y sectores.

Y para el área rural la clasificación del suelo es:

1. Urbanizable
2. Industrial
3. Comercial no urbanizable.

### Mapa 16

#### Determinación de aspectos importantes de Suchitoto.

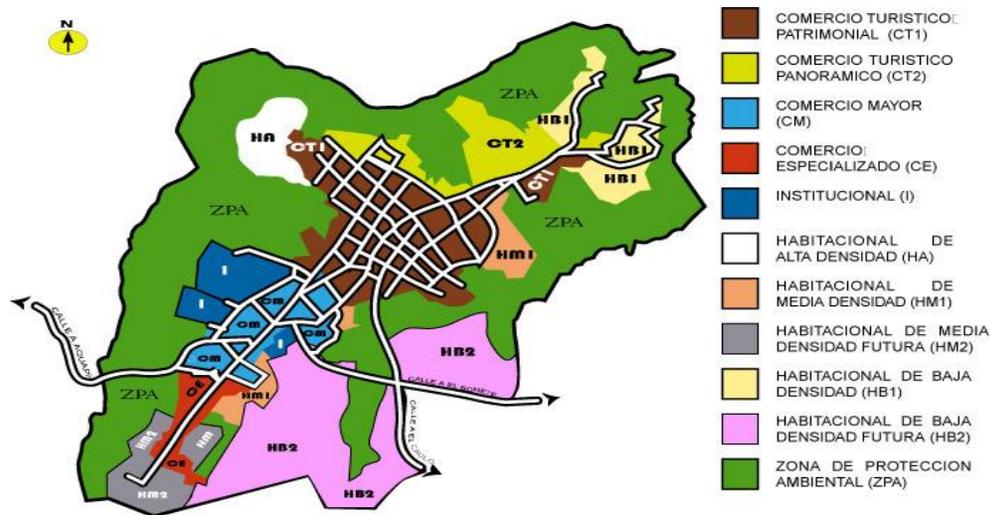


Fuente: Tomado de Plan de Desarrollo para Suchitoto

La **demanda de suelo** en el caso de Suchitoto se centra en los requerimientos de espacio para vivienda. Este factor constituye el punto de partida para la delimitación urbana.

Las **tendencias de crecimiento** urbano se proyectan a partir de la identificación de los sectores que en los últimos años se han desarrollado lotificaciones y nuevas construcciones. Respecto a esto el plan de ordenamiento propone la organización del espacio urbano a través de un tratamiento diferenciado a 11 zonas urbanas, para cada una de las cuales plantea una normativa específica, de conformidad con el cuadro de Reglamentación Urbana y según el plano de Zonificación de Usos del Suelo.

**Mapa 17**  
**Tipos de suelo del municipio de Suchitoto en el área urbana**



Fuente: tomado de Plan de Desarrollo para Suchitoto

El ordenamiento del espacio en el área rural se constituye a partir de la articulación de varios componentes, como son la zonificación general de usos del suelo, la propuesta de sistema vial, las definiciones del equipamiento y servicios, las determinaciones sobre la conservación del suelo y de los bienes patrimoniales en el territorio rural y las acciones de medio ambiente.

La zonificación se orienta a prever la organización del espacio, a través de la asignación de usos del suelo para asegurar el aprovechamiento racional del mismo y la reserva de espacio para la dotación del equipamiento y servicios básicos en el territorio rural. El espacio rural para efectos de esta propuesta, comprende el territorio del municipio, con excepción del área urbana de Suchitoto

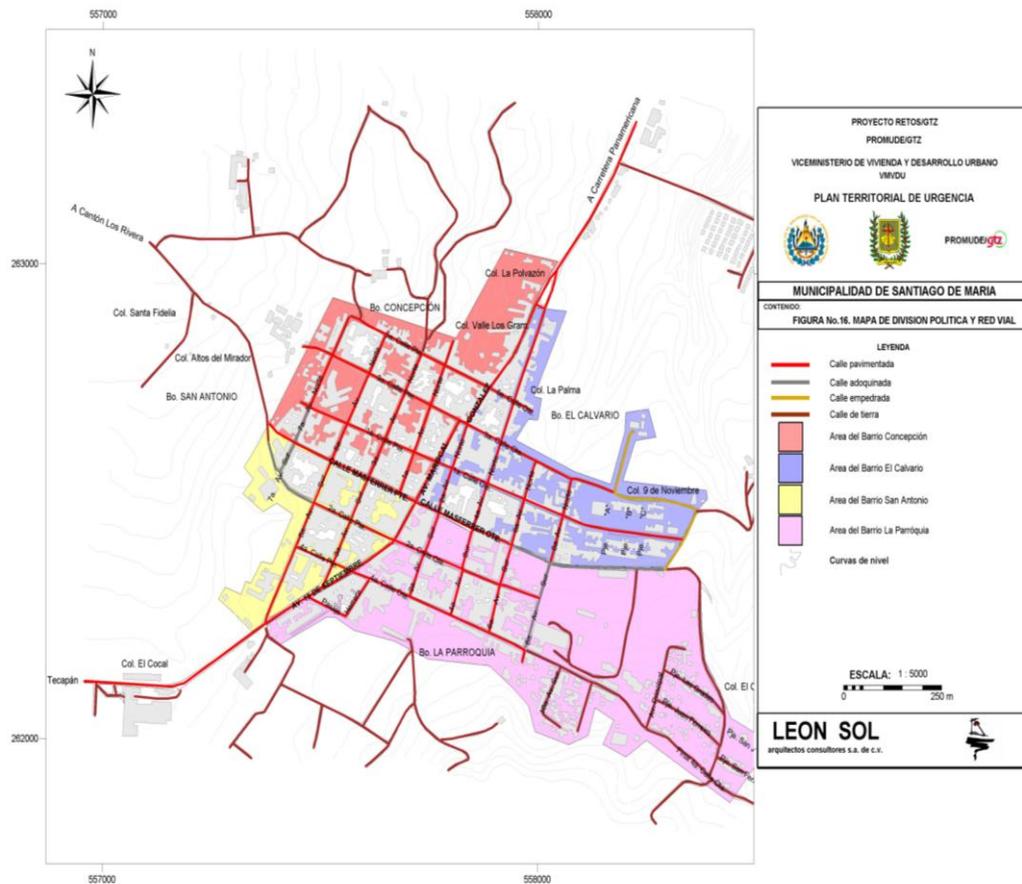


Por la fundamentación anterior se considera esta propuesta una de la mas importantes y completas realizada a nivel de gobierno local con planificación y ordenamiento territorial de sus municipios. Una de sus fortalezas es la participación de la población y la inclusión del desarrollo urbano-rural. Sin embargo, una de sus debilidades es que todo el plan de desarrollo se asemeja más a un plan de ordenamiento; es decir, a pesar que el mismo es uno de sus componentes principales, el plan en sí está estructurado de forma que parece un plan de ordenamiento territorial.

Suchitoto enfrenta una gran amenaza: la intercesión de intereses económicos externos en la aplicación de las acciones del POT; por otro lado, el condicionamiento de este tipo de experiencias por los requisitos de los cooperantes externos. Por tanto, los gobiernos locales deben estar muy atentos a ejercer sus capacidades y priorizar los intereses de las mayorías, para garantizar una buena gestión.

## 2.2.2.5. Plan Territorial de Urgencia de Santiago de María (Usulután)

**Mapa 19**  
**Ubicación de el municipio de Santiago de María**



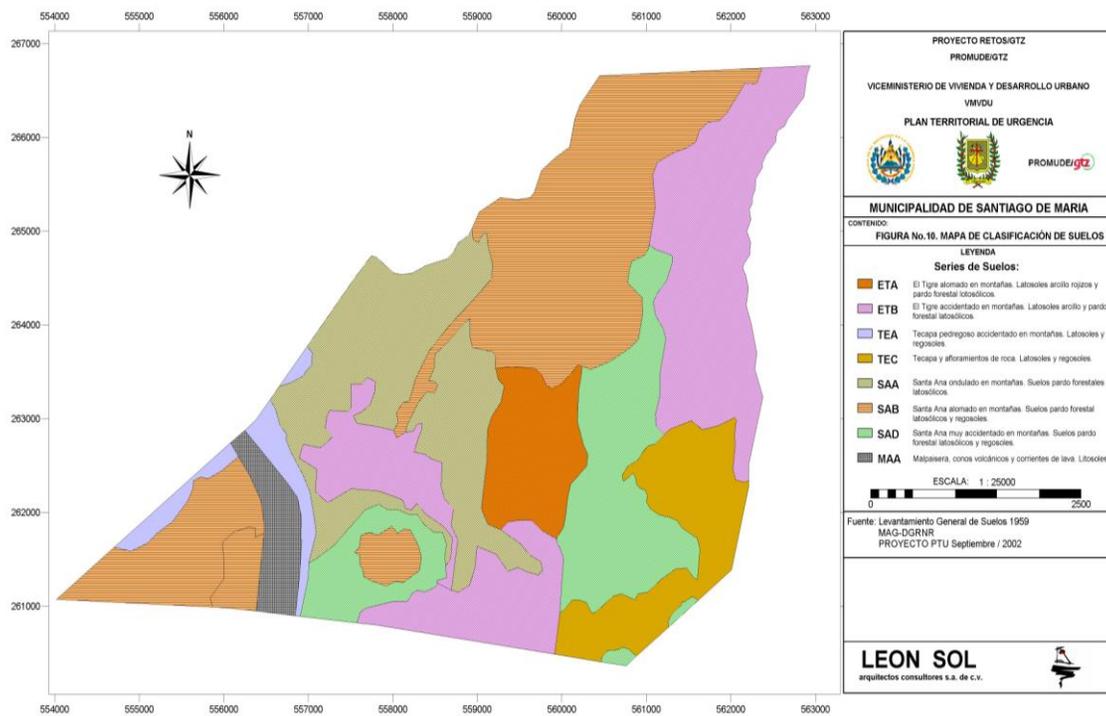
Fuente: Tomado de PTU de Santiago de María

La propuesta del Plan Territorial de Urgencia -PTU- de Santiago de María, contempla dos componentes: una de ordenamiento y otra de desarrollo. El Ordenamiento comprende el marco regulador de las actuaciones para que la utilización de recursos territoriales y la descarga de desechos sea una acción comprendida dentro de un entorno de medidas de mitigación de impactos, que aseguren que el desarrollo territorial sea sostenible.

El Desarrollo comprende el conjunto de actuaciones urbanísticas destinadas a satisfacer las necesidades inmediatas de la población del municipio y que implican una afectación del territorio en cualquiera de las direcciones que el desarrollo actúa: tomando recursos del territorio o descargando desechos en él.

Para los usos de suelos urbanos se seleccionan los menos vulnerables ambientalmente, contiguos al núcleo urbano existente; para los suelos rurales de desarrollo restringido, se eligen los de menor valor ambiental y agrológico; y en cuanto a los suelos protegidos, se destinan los de mayor valor agrícola y los suelos de mayor vulnerabilidad ambiental. El ordenamiento contempla ya una ordenanza como instrumento legal, por medio del cual las disposiciones urbanísticas se vuelven de obligatorio cumplimiento para toda la población.

**Mapa 20**  
**Tipos de suelo del municipio de Santiago de María**

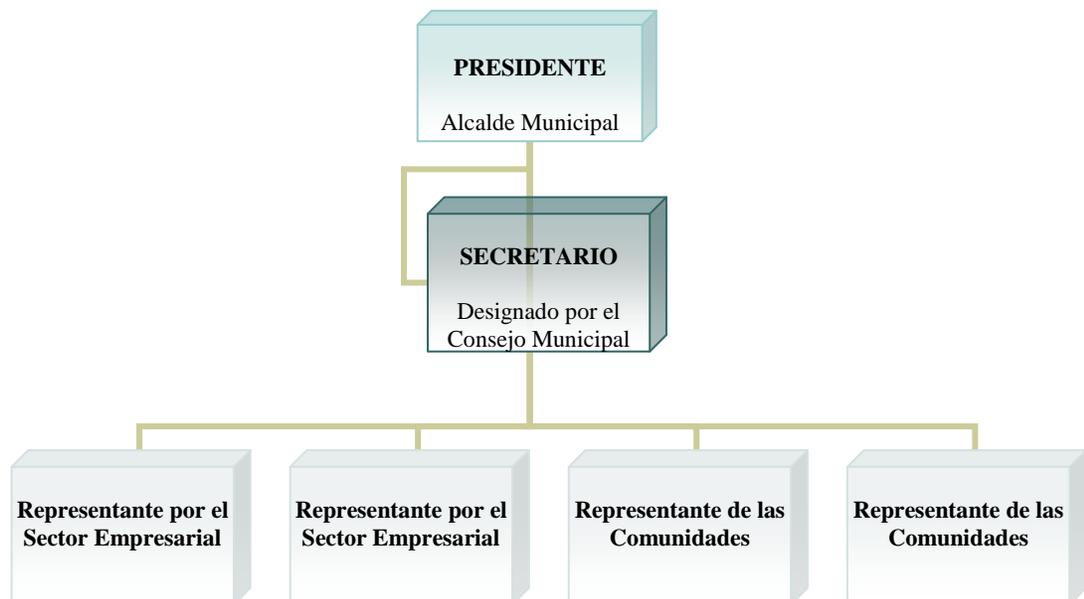


Fuente: Tomado de PTU de Santiago de María

Las propuestas de desarrollo del PTU se presentan por separado en un documento llamado Plan Operativo. Dicho plan contiene todas las actuaciones urbanísticas que han de realizarse en los próximos cinco años, organizado en tres programas de inversión: Programa de Apoyo a las Comunidades, que contiene los proyectos sugeridos por las comunidades, para mejorar la calidad de vida de la población dentro de su comunidad; Programa de Proyectos Municipales, que comprende todos los proyectos de iniciativa municipal, y Programa de Apoyo al Desarrollo Progresivo, que comprende proyectos de dotación de infraestructura a las nuevas parcelaciones habitacionales de desarrollo progresivo.

Se propone un grupo gestor del PTU, el cual tiene por objetivo involucrar a la población en el logro de las metas del mismo. Estará integrado de la siguiente manera:

### Estructura del Ente Gestor para el PTU



Algunas de sus funciones principales son las siguientes:

- Proponer al Concejo Municipal la Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Conocer y dar opinión al Concejo Municipal sobre los Planes de Desarrollo Local.
- Colaborar con el Concejo Municipal en la gestión, custodia y utilización de los recursos para el desarrollo local.
- Fijar contribuciones voluntarias para el apoyo de proyectos específicos, entre propietarios de parcelas beneficiadas, que soliciten su coordinación y gestión.
- Aceptar y administrar fondos para proyectos específicos, obtenidos como fruto de su gestión particular ante los propietarios de parcelas beneficiadas, la comunidad internacional y ante el Gobierno Central, etc.
- Gestionar y administrar recursos para el Programa de Apoyo al Desarrollo Progresivo y cualquier otro programa de apoyo al desarrollo local, que la municipalidad le encomiende.
- Mediar en conflictos originados por la gestión territorial y ambiental y entre propietarios de parcelas, originados por las actuaciones urbanísticas particulares.

Para finalizar se hacen las reflexiones siguientes: todas las experiencias locales planteadas son alternativas, ya que han sido elaboradas por las municipalidades en conjunto con los sujetos sociales locales y los diferentes sectores que integran el municipio, logrando así un involucramiento activo de la población.

Por otro lado, se debe tener mucho cuidado con el factor externo que se manifiesta con una posible aplicación del PNOTD y la LNOTD, situación que puede ocasionar problemas y desvirtuar las experiencias locales de ordenamiento territorial; por lo que cabe sugerir que las municipalidades deben fortalecerse asociándose con otros municipios, ejerciendo así su autonomía municipal, para garantizar una planificación territorial descentralizada.

### **2.3. PARTICIPACIÓN DE LOS SUJETOS SOCIALES EN LA DIRECCIONALIDAD Y TENDENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SALVADOR**

#### **2.3.1. Los sujetos sociales en la toma de decisiones sobre el ordenamiento del territorio**

Históricamente los sujetos sociales en El Salvador han carecido de niveles de participación real, que en diferentes contextos han sido reprimidos, deslegitimados y manipulados por intereses políticos, económicos y sociales. Pero en el contexto actual los sujetos sociales tienen otro significado dentro de cualquier proceso de participación, lo cual es resultado de la acumulación de esfuerzos orientados a que la población participe para defender o promover sus derechos; dentro de este contexto se analiza el recorrido que hasta hoy han transitado los sujetos sociales en El Salvador dentro del proceso de ordenamiento territorial.

Para ello se analiza la participación de los sujetos sociales desde dos enfoques de participación, uno el enfoque centralista y dos el enfoque participativo, que ponen de manifiesto dos contradicciones sectoriales importantes, una la contradicción Estado- Territorio, y dos Estado-Sujetos Sociales, que por

cuestión de forma, se abordará en un primer momento, el enfoque centralista con ambas contradicciones y, en segundo, el enfoque participativo.

De las contradicciones mencionadas, la que ocupa un lugar primario es la de Estado-Sujeto Sociales, pues es el motor que da el rumbo al problema de participación de los sujetos sociales en el proceso de ordenamiento territorial.

### **2.3.1.1. La participación de los sujetos sociales en la toma de decisión desde el enfoque centralista de ordenamiento territorial**

El enfoque centralista para el ordenamiento territorial en El Salvador es el que se impulsa desde el Estado a través de los gobiernos centrales de turno desde mediados de la década los 1990; en este momento se presenta como un proceso aislado de los sujetos sociales, los cuales son agentes totalmente ajenos a este evento, pues se les limita a participar sólo en los espacios que el Estado considera “legítimos”, como, por ejemplo, el sistema de partidos y desde ahí elegir mediante el sufragio funcionarios públicos para que sean éstos los que les representen. Por otro lado, hay otros que si tienen participación directa desde el Estado, son aquellos que están dentro de las líneas establecidas por el centralismo estatal y los intereses que ahí se defienden y protegen.

Para diferenciar estos dos tipos de sujetos sociales en este enfoque, se identifican como sujetos vinculados al Estado, a las instituciones centrales y sus funcionarios, que partiendo de sus intereses y prácticas influyen en todo el proceso de participación y la toma de decisiones en el ordenamiento territorial.

Los segundos se identifican como los sujetos que están dentro y fuera de la estructura del Estado, es decir, la población y sus organizaciones, así como la

izquierda partidaria y social, la cual en este proceso juega un papel importante, pero que está condicionada a “participar” desde los lineamientos que el Estado y sus instituciones dictan.

El Estado, desde 1950 que se realiza la 1ra reforma constitucional y modernización del mismo, crea por ley el sistema de partidos, como medio de participación de los ciudadanos, y en el cual quedan sujetos a “participar” de la elección de funcionarios mediante el sufragio, pero en definitiva, este mecanismo no responde en esencia a los intereses de la mayoría de población, pues no permite la participación de los sujetos en forma organizada, sino al contrario por su naturaleza, promueve el individualismo y la falta de información, lo que hace que se vuelva obsoleto y un obstáculo, para que los sujetos sociales en colectivo se puedan involucrar en procesos emergentes, y de significativa importancia como es el ordenamiento del territorio.

Para abordar el problema de los sujetos sociales en la toma de decisiones sobre la administración y ordenamiento del territorio dentro del enfoque centralista, se diferencia desde el materialismo histórico y la sociología contemporánea cuatro conceptos básicos: *El Estado, El gobierno central, Los sujetos sociales y Los actores sociales.*

***El Estado:*** *Organización de poder político en la sociedad dividida en clases, por lo que la misión principal del Estado democrático burgués, es la anulación política de los adversarios de clase con el objetivo de fortalecer el dominio económico y político de la minoría dominante”<sup>48</sup>.*

---

<sup>48</sup> S/A, “Breve diccionario Político”, libro, Pág. 183.

**Gobierno Central:** *Órgano central del poder estatal, el cual es definido jurídicamente y ostenta el poder civil, militar y territorial, así como la representación de la clase o grupos dominantes*<sup>49</sup>.

**Sujetos Sociales:** *Organizados en sociedad, en la cual interactúan en actividades individuales y colectivas que están en correspondencia de sus intereses de clase, y que de acuerdo al desarrollo de su sociedad y conciencia política-social se convierten en los sujetos transformadores de la misma*<sup>50</sup>.

**Los Actores Sociales:** *la sociología contemporánea reconoce como actores sociales, según Echeverría y Rincón, “como aquellos que asumen su ejercicio ciudadano, por lo general basado en un colectivo orgánicamente conformado, institucionalizado, lo cual no significa que tenga que estar inscrito en un marco formal o legal, se trata pues, de actores colectivos o individuales que pueden llegar afectar el ámbito público desde el Estado, como desde las organizaciones comunitarias*<sup>51</sup>.

En la primera definición, el materialismo histórico reconoce una institución de dominación de una clase sobre la otra, y dentro de la cual se manifiestan estos intereses de clase, que son determinados por la propiedad de los medios de producción, por lo cual recurre al poder público o poder del Estado para ejercer coerción sobre la población<sup>52</sup>. Por ello determina en esencia la relación sujetos sociales y Estado, e incluye la segunda (gobierno central) definiendo la función que este ocupa en la estructura del Estado. La tercera definición, por su parte,

---

<sup>49</sup> *Ídem* Pág. 212.

<sup>50</sup> *Ídem* Pág. 332

<sup>51</sup> / Baires Sonia, “El Ordenamiento territorial en El Salvador: Desafíos y Oportunidades”, Documento, Pág. 615.

<sup>52</sup> Lenin, “El Estado y La Revolución”, citas de Marx y Engels, Libro, Págs.10,11,12,14

es la opuesta a la primera, y se manifiesta a partir de su antagonismo con el Estado, de ahí depende que la participación de los sujetos sea activa o pasiva.

La cuarta definición, por su parte, es más contemporánea y manifiesta en su contenido la construcción de un proceso dentro de la democracia burguesa de países capitalistas desarrollados y en vías de desarrollo, donde el estado de derecho y la participación ciudadana, cuentan con el respaldo jurídico-político de los Estados. Sin embargo, este no garantiza que los sujetos sociales construyan una cultura de participación política y toma de decisiones, ya que es un término que reduce en esencia a los sujetos y los retoma estrechamente dentro del marco de ciudadanos o instituciones.

En este sentido y según el contenido de estos cuatro conceptos, surgen cuestionamientos como *¿Qué tipo de participación tiene los sujetos sociales dentro del incipiente proceso de ordenamiento?*, si la hay, *¿De qué forma se manifiesta?*, *¿Como actores o como sujetos sociales?*.

Para descubrirlo, se debe partir de la relación de los sujetos sociales con el Estado, la cual desde el enfoque centralista de ordenamiento territorial, se observa una participación centralizada, básicamente desde lo que se conoce como *democracia representativa*, es decir, que como población eligen a sus representantes a través de sistema de partidos, quienes toman decisiones de manera independiente de aquellos a quienes representan, que para el proceso de ordenamiento del territorio y participación de los sujetos sociales, se vuelve un freno y evidencia que hay una falta de respeto a la voluntad popular.

En la practica esto se manifiesta en la separación que se da de las instituciones centrales y de sus funcionarios con sus representados, pues en la mayoría de los casos, los proyectos que estos desarrollan son del total desconocimiento de

la población, pero irónicamente los grupos financieros e industriales si los conocen, y elaboran propuestas para que puedan ser aprobadas por instancias del estado, que muchas veces las implementa como políticas de Estado hacia la mayoría de población. Un ejemplo de esta marginación por parte del Estado y sus instituciones es la negativa por parte de la Asamblea Legislativa de aprobar la ley de riesgo para las comunidades del Bajo Lempa, que todos los años sufren inundaciones, pero contrariamente retoma y aprueba las iniciativas de la gremial de la empresa privada aglutinada en la Asociación Nacional de la Empresa Privada -ANEP-, quien sugirió la implementación del Fondo Vial –FOVIAL- y el Fondo Salud –FOSALUD-.

Esta actitud responde los cuestionamiento que se hacen, en relación al tipo y forma de participación que tienen los sujetos sociales, según el concepto de Estado y la posición de éstos con él, por lo que se puede afirmar que si hay participación, pero es de dos tipos; *activa y pasiva*, y es activa para quienes tienen el control político y el poder económico, mientras la pasiva, la ejercen todos aquellos sujetos que se ubican fuera del Estado y por consiguiente no son parte de los grupos de poder político y económico que se ubican en el territorio. Esto demuestra que solo tienen incidencia y poder los que están dentro de lo legal-formal (partidos políticos, grupos técnicos - FUSADES y económicos - ANEP) y que por ende son parte de sectores privilegiados que controlan el Estado.

En ese sentido la participación activa centralista se antepone a la pasiva y garantiza el control del territorio y su población, reafirmando a la vez que el Estado como toda institución social y que se ubica por encima de la sociedad de la cual ha surgido, está integrado por sujetos sociales con intereses, que responden a ellos en lo político-jurídico e ideológico; que ejercen en la práctica

el papel de dominador y controlador de los sectores de población que no son parte de los grupos hegemónicos.

A continuación se hace referencia al punto de vista que tienen las instituciones centrales respecto al control del territorio y los sujetos sociales dentro del proceso de ordenamiento de éste.

Desde el VMVDU, los sujetos sociales llamados y que gozan del mandato del Estado son las instituciones que faculta la ley como es el VMVDU a nivel central y en lo local las Alcaldías, quienes en este momento son las mas obligadas a capacitarse para enfrentar el proceso de ordenamiento que emana desde dicho Vice Ministerio, y la propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial-PNODT.

*“Para el VMVDU, el control del territorio y su planificación es una necesidad, la cual se potencia a partir de la consulta que se hizo con diferentes sectores, y los cuales han respondido que la actual organización del territorio ya no responde a las nuevas necesidades territoriales..., pero en este momento es al Vice Ministerio que le corresponde por ley hacer la labor de control del territorio”.<sup>53</sup>*

Este planteamiento del VMVDU sobre el control del territorio, su planificación y los sujetos sociales que deben estar presentes en el ordenamiento, pone de manifiesto la tendencia del gobierno central, a concentrar las acciones que le son propias a los municipios y a sus poblaciones, y no reconoce la existencia de experiencias o instituciones locales de ordenamiento, por lo que no las conciben como dirigentes del proceso de ordenamiento, si no como parte de una

---

<sup>53</sup> Mario Peña, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, Entrevista Enfocada, mayo de 2005.

estructura jerárquica que se inicia con el VMVDU, cuyo vocero reafirma de forma clara:

*“Deben estar ahí el Vice Ministerio de Vivienda, la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), por que ahí están los recursos hídricos, los recursos del Agro para que se den las actividades agrícolas y tiene que participar obviamente el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), porque es esencial su participación; es el que tiene todo el plan ambiental para el país, y “el plan que tiene el MARN es el PNODT. Hay otros que pueden intervenir como las alcaldías, que pueden estar ahí, pero en la parte territorial los que puedan llevar la voz cantante son éstos”<sup>54</sup>.*

Esto confirma que el Estado pretende ignorar de forma intencional a quienes son los sujetos que deben retomar estos esfuerzos. Pero desde otro ángulo las instituciones centrales como el VMVDU, buscan de manera propagandística hacer creer que la propuesta del PNODT, es lo mas integral que haya tenido El Salvador en materia de ordenamiento territorial, obviando que en la elaboración misma de este plan, y todos los anteriores planes de desarrollo que las instancias centrales han elaborado, ni las mismas instituciones del Estado se han involucrado integralmente, no se diga los sujetos sociales en colectivo, quienes nunca han tenido una participación, ni mucho menos un nivel de incidencia en la toma de decisiones. Esto hace que los planes se conviertan en propuestas y alternativas inviables como lo señala un técnico de la OPAMSS, quien afirma que:

*“.....El gobierno central después de haber gastado tanta plata en este plan y que en lugar de engavetarlo o imponerlo, debe hacer esfuerzos por*

---

<sup>54</sup> Ídem.

*involucrar a todos los sujetos locales, en especial a los gobiernos municipales e instituciones a fines como la OPAMSS”<sup>55</sup>.*

Por tanto, la lógica que se nos presenta respecto al control del territorio y el papel de los sujetos sociales dentro del proceso de ordenamiento territorial impulsado desde el Estado, es de estancamiento, que cada vez más impide que otros sujetos sociales abiertos y progresistas, como los locales, se involucren y retomen el rumbo del proceso; por lo que la tendencia en este momento es a centralizar la toma de decisiones y el control del territorio a favor de pequeños grupos con fuertes intereses políticos y económicos.

En este sentido existe una aguda contradicción en las instituciones del Estado: éstas son ambiguas al abordar el problema de planificación del territorio y los sujetos sociales que les corresponde retomar el esfuerzo. En el caso específico del MARN, tiene su propia lectura acerca de la planificación del territorio y los sujetos que deben realizarla:

*“Las Alcaldías tienen que ser claves en esto, también las organizaciones locales, tienen que ver, y legal y teóricamente tienen que hacer una propuesta como esta, debe de nacer de abajo para arriba, ellos deberían de ser los que originen la idea para que se formule y se apruebe y ellos la ejecuten, eso es lo ideal en el país...”<sup>56</sup>.*

El vocero del MARN, dice que deben ser las Alcaldías las que elaboren propuestas, pero no sustenta el porqué deben ser ellas, asumen una posición que se fundamenta en el “deber ser” y no en lo que exige la realidad en este

---

<sup>55</sup> Roberto Chinchilla, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre El Ordenamiento Territorial”, Entrevista enfocada, mayo de 2005.

<sup>56</sup> César Abrego, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, Entrevista Enfocada, junio 2005.

momento, que es la necesidad de ordenar el territorio desde la perspectiva de una política de ordenamiento territorial, que involucre a las Alcaldías, pero también a las instancias del Estado que estén vinculadas al proceso en una coordinación horizontal, sin que estas interfieran en las responsabilidades de los gobiernos municipales.

Las opiniones de las dos principales instituciones centrales responsables del ordenamiento territorial, ponen de manifiesto el interés del Estado y del gobierno central, en hacer creer que desde lo local se es incapaz de retomar y resolver el problema de planificación territorial existente, el cual según el vocero del VMVDU "...resulta compleja por la desadaptación que hay en este momento en el territorio, que sufre desequilibrios que arrastra desde la época de la conquista y la colonia, esto básicamente lo hace menos atractivo para las nuevas exigencias económicas, que aunque no tienen que ver con la tierra, si con otros aspectos del territorio".

Esto lleva a descubrir una primera contradicción importante, y que resulta de interés para el presente análisis, que se refleja en relación de *El Estado y El Territorio*, la cual más allá de la relación histórica que tiene en el caso específico de El Salvador ha estado presente siempre, y se ha manifestado de diversas formas; en ella se han desarrollado otras contradicciones como *Estado y dueños de la Tierra, Las poblaciones y dueños de la Tierra*, que de acuerdo a este primer enfoque son las causas principales de dicha contradicción.

Para analizar esta primera contradicción entre *Estado y Territorio*, partimos de los acercamientos con las instituciones centrales, en las cuales evidencian una constante: ver al territorio como algo de su propiedad o de los grupos con poder económico, lo que lleva a negar que el territorio puede ser de beneficio para las mayorías de población y el Estado preocuparse más desde sus instituciones.

Afirmar que el territorio sólo puede y debe ser administrado por el Estado mismo refuerza una visión centralista, al afirmar que los sujetos mas idóneos son las instituciones centrales, a las cuales la ley faculta. Pero esto no es así, desde ningún punto de vista, ya que la realidad misma demuestra que la propuesta desde el nivel central es inviable.

Lo que ocurre es que el Estado históricamente ve estático todo lo que controla y hace que otros lo vean así para justificar su control, pero lo que hoy en día ocurre en el territorio, es el efecto de múltiples acontecimientos, en los cuales, han tenido que ver los diferentes sujetos sociales que conforman este país, en especial los que siempre han tenido el control del territorio; es decir, los dueños de la tierra. En consecuencia, dicha contradicción ha dado lugar a grandes transformaciones en el territorio, que van desde lo demográfico social hasta la segregación espacial, correspondiente con los modelos económicos-políticos que han tenido lugar en nuestro país y el mundo, y en donde el Estado se ubica como responsable de su implementación y desarrollo.

*En lo demográfico social*, se tiene a la base el problema de la pobreza estructural que da como consecuencia la migración campo-ciudad (familias rurales huyendo de la pobreza estructural y el abandono social), esto ha generado una distribución desigual de la población en el territorio (caso AMSS) y por ende una distribución desigual del mismo, que se manifiesta en altos niveles de contaminación ambiental y en la desigualdad económica-social. Son paradigmáticos de esta realidad; los casos de dos departamento de la zona occidental, Ahuachapan y Sonsonate, pues varios de sus municipios (Ataco, Tacuba, etc) presentan niveles altos de desnutrición y mortalidad infantil; mientras otros como San Salvador, concentran altos niveles de desarrollo económico y social, que se ubican en la zona occidente y sur occidente de la ciudad; en contraste las zonas norte y sur oriental, donde se ubican municipios

como Soyapango, Apopa, Ciudad Delgado, son las que mas carecen de servicios básicos y sus territorios son los mas riesgosos y desordenados.

*La segregación espacial:* aquí están presentes los desequilibrios territoriales, que son consecuencia de la concentración de la tierra en pocas manos, pues en nuestro país quienes han mantenido la última palabra respecto al territorio son las familias terratenientes de antaño, como los Dueñas, los Regalado, García Prieto y otros mas que hoy en día están dentro de otras actividades económicas como la banca o el sector servicios. Estas familias y sus haciendas desde la época colonial hasta las últimas décadas del siglo xx han fungido como unidad económica y política de nuestro país.

*“cuando se formaba un departamento era a partir de una hacienda, en este sentido resulta que unas poblaciones, las mas aventajadas que daban ubicadas en lugares fértiles o de mejores condiciones habitables, pero otros los campesinos pobres, se ubicaban en lugares alejados, de difícil acceso y carentes de servicios básicos”<sup>57</sup>.*

“Esto con el tiempo y según los acontecimientos sociales y naturales que se han suscitado en nuestro territorio, ha generado la supremacía económica, política y social de un territorio sobre otro, lo cual es evidente en este momento, los departamentos del país que son más desarrollados y que presentan más niveles de población son: San Salvador y La Libertad que concentran el 42.5% de la población y reciben unos veinte mil nuevos inmigrantes al año. Mientras tanto, Santa Ana, San Miguel en la zona oriental, concentran el 10% de sus poblaciones”<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Carlos Umaña, ENFOQUE, La Prensa Grafica, domingo 26 de junio 2005, Pág. 6

<sup>58</sup> Lidia Salamanca, Diplomado en Desarrollo Local UCA, Documento, Pág. 6.

La misma autora hace referencia a estos desequilibrios afirmando que El Salvador está dividido en dos países: uno Urbano y otro Rural. El Urbano: caracterizado por ofrecer mejores oportunidades económicas y sociales a la población. El Rural: Sumido en el atraso y la marginación, dependiente de la exportación de jóvenes y las remesas.

Así tenemos que en estos lugares se desarrollan grandes proyectos urbanísticos y de infraestructura, que se ubican en el centro o las periferias de estas localidades, y prevalecen ante la ley y las necesidades básicas de los territorios y sus poblaciones. Por lo que estas causas-efectos y esa constante negación del territorio, no aparecen en los análisis de los especialistas estatales; al contrario, lo esconden y justifican la superioridad estatal por encima de lo local-territorial, como subraya el vocero del MARN:

“En este momento las Alcaldías no tienen la capacidad, como tampoco las poblaciones y las comunidades, las autoridades municipales no tienen esa capacidad y ese conocimiento de manejar estos temas, y entonces viene y nace una propuesta de arriba para abajo. *Por que en un país como este por mucho que nosotros quisiéramos que las cosas nazcan de abajo es un pueblo que no tiene la capacidad para ese tipo de análisis*”<sup>59</sup>.

A esto el VMVDU responde que es necesario entonces hablar de las entidades que hacen grandes obras de infraestructura y por tanto deben ser partícipes del proceso de ordenamiento. Dichas entidades a que se refiere el Vice Ministerio son: *La Central Hidro Eléctrica del río Lempa –CEL-, que hace las represas y las líneas eléctricas y CEPA que administra los puertos; estas tienen un gran impacto ambiental, económico y social, y por tanto deben ser retomadas.*

---

<sup>59</sup> Cesar Funes, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, entrevista enfocada, junio de 2005.

Esta es una clara posición de marginación y exclusividad respecto a los sujetos sociales que deben involucrarse en estos procesos que el Estado impulsa, aunque sus voceros manifiesten ejemplos de participación como el que se da en el Valle de San Andrés, en donde aparentemente están participando entre 70 y 80 organizaciones comunitarias, las cuales incorporan desde la empresa privada hasta pequeños agricultores, latifundios, asociaciones comunales (ADESCO) y sector iglesia; Mario Peña indica que tienen diferentes intereses y, por tanto, no serán iguales los intereses de los dueños de las maquilas que se ubican en esa zona, que los intereses de las ADESCO o pequeños agricultores, que de acuerdo a su naturaleza ven al territorio como un medio de subsistencia y no como recurso de explotación y apropiación.

Es aquí donde el Estado a través de sus instituciones toma posición y se vincula sin mayor reparo a los intereses de los pequeños grupos de poder hegemónico, que imponen a los de menor poder acciones totalmente desvinculadas de sus intereses y necesidades. En la actualidad se trata de imponer un plan de ordenamiento que, por su magnitud, corre el riesgo de quedar en letra muerta o de ser desagregado, perdiendo de vista el objetivo con el que fue elaborado: *ordenar el territorio*.

Para ejemplificar estas imposiciones, sobran ejemplos que van desde la introducción de grandes obras de infraestructura, como carreteras y zonas industriales ("By Pass" orden de Malta, Merliot, calle Chiltiupán, carretera longitudinal norte, represa el Cimarrón, zonas urbanísticas en la cordillera el Bálsamo) en territorios de carácter habitacional y reservas acuíferas, hasta hacer creer que sólo lo que el gobierno central propone es lo mejor, y que para ello es necesario acercar al sector privado, para que sea este el que organice y ejecute los proyectos que son beneficiosos para el territorio.

Esto en definitiva lo único que refleja es la fidelidad del Estado y el actual gobierno a favorecer a pequeños grupos de poder económico y político, así como a empresas transnacionales, que con la entrada en vigencia de los Tratados de Libre Comercio –TLC’s- se benefician más de nuestro territorio, y se justifican aduciendo que esto es inevitable, “si se esta en medio o se es parte de un mundo globalizado y civilizado” como el de hoy.

Es evidente pues como los funcionarios del Estado aprovechan la burocracia, la corrupción y hasta la inoperancia política, para que el mercado (el neoliberalismo económico) retome y decida en los procesos sociales-territoriales de nuestro país. Por otro lado, existe una ignorancia-miope para abordar los efectos medioambientales que genera el mercado en un territorio no planificado, sin análisis previo. Los personeros del gobierno afirman que la naturaleza es algo renovable, que por iniciativa propia de la misma, pueden resarcir los daños que el hombre de la actual civilización le ocasiona, mientras que “*la visión civilizada*” de acumular riqueza, es la que determina en última instancia el accionar político de los funcionarios inmersos en las instituciones estatales-centrales responsables de la planificación y administración del territorio.

Es evidente que la primera contradicción visualizada Estado–Territorio implica; “La delimitación de un territorio sobre el cual se pueden ejercer relaciones de dominación que incluyan el manejo de medios de coerción y coacción, puede volverse antagónica”<sup>60</sup>.

Esto nos lleva a la segunda contradicción que se identifica *Estado - Sujetos Sociales*, y que ocupa una posición de primer orden en el presente análisis; por tanto, la relación de quienes la conforman es irreconciliable.

---

<sup>60</sup> Hiernaux y Lindón, “Reformas al Estado y Políticas Territoriales”, Documento, Pág. 17.

La segunda contradicción es la base de la visión y práctica centralista de las instituciones estatales (VMVDU, MARN, MOP) en el proceso de ordenamiento y administración del territorio, pues los sujetos sociales que son parte integrante de las instituciones del gobierno central, tienen intereses sobre el territorio, pero los manifiestan a través del Estado, el cual históricamente en nuestro país ha sido y sigue siendo el instrumento de control y dominación a favor de los grupos de poder económico y político-jurídico.

Engels padre del materialismo histórico ya planteaba en una de sus obras "*La guerra civil en Francia*", "que el poder público (Poder del Estado) se fortalece a medida que los antagonismos de clase se agudizan dentro del Estado".

En el caso específico del Estado salvadoreño y que es administrado por un gobierno central, representa intereses de clase de manera voluntarista y caprichosa, los cuales se agudizan dentro del Estado, y como consecuencia impone medidas que cierran el espacio de participación a todo aquel que no comulga con la visión neoliberal de país y territorio que promueve.

Un ejemplo concreto de la relación antagónica entre el Estado y los sujetos sociales, es lo que se manifiesta a través de imposiciones y constantes violaciones a la ley, así como la marginación en la participación política o técnica de otros sujetos, un caso específico es el ignorar en el proceso de elaboración del PNODET, a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), que por ley, según el Código Municipal (Art. 4 y 10), está facultada para asumir la responsabilidad de elaborar, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo u ordenamiento urbano y rural de la localidad, también tiene a su cargo la regulación del transporte público local de los 14 municipios metropolitanos, lo cual en la práctica se anula, pues quienes definen en última instancia son los funcionarios del MOP o VMVDU, violentando el Art. 12 del

Código Municipal, que faculta a que todas las instituciones del Estado y autónomas están obligadas a coordinar con los municipios en la gestión de materias y servicios de su competencia.

Por su parte la OPAMSS aunque ha logrado demostrar a pulso mucha capacidad técnica, y ser la institución clave en la planificación territorial de los municipios (14 y 22 ampliada) que conforman el AMSS, no se le reconoce como institución apta y con capacidad para asumir tal responsabilidad, a pesar que en la propuesta del PNODT, que promueve el gobierno central, los municipios del AMSS quedarán desagregados y organizados en otras zonas, lo cual ocasionaría más que un orden, un desorden, que implica grandes conflictos, no solo territoriales, sino también sociales y políticos.

Esta marginación, no se limita a las instituciones locales, abarca incluso a las mismas instituciones estatales, pues no todas gozan de la “confianza” del ejecutivo que es quien decide de manera absoluta por encima de los otros poderes del Estado. Un segundo caso que llama la atención en este sentido, es la supremacía e intervencionismo del VMVDU, al cual se le ubica por encima de dos ministerios importantes como es el de medio ambiente y el de obras públicas, a la vez que se entromete en los municipios con menor capacidad administrativa y territorial, lo cual utiliza como justificación para anular el artículo 4 del Código Municipal, donde se establece que *“Los municipios pueden y deben elaborar sus propios planes de desarrollo y ordenamiento de sus territorios”*.

Por otro lado, los sujetos sociales que son parte del gobierno central entran en contradicción con las instituciones del Estado mismo, pues rompen la institucionalidad establecida, tal es el caso de VMVDU, pues se antepone jerárquicamente a dos ministerios, los cuales por mandato constitucional en el

Estado ocupan el nivel más alto, este caso llama mucho la atención, porque resulta que un funcionario del gobierno central y que es parte del Vice Ministerio de Vivienda tiene mucha más influencia o autoridad que otro que es parte de Medio Ambiente o de Salud. Esto obviamente genera conflictos, como es el caso del MARN en la ejecución de la ley medio ambiental, la cual se ve subordinada a los permisos de construcción que autoriza el VMVDU en un territorio, caso concreto, *La Cordillera el Bálsamo*, la cual nuevamente es objeto de opinión en este momento en los diferentes medios de comunicación, por la construcción de un mega centro comercial en la zona de Santa Elena, y ante lo cual el MARM y la ley de medio ambiente prácticamente han quedado anulados.

Otro ejemplo de confrontación y de anulación entre los sujetos sociales y el Estado dentro del proceso de participación en la toma de decisiones, es el caso del Área Metropolitana de Sonsonate –AMSO-, (que está conformada por los municipios de Sonsonate, Sonzacate, Nahuilingo y San Antonio del Monte), donde los municipios y sus gobiernos municipales no tienen ni voz ni voto, es decir, ellos no toman las decisiones respecto a sus territorios y las actividades que en el se desarrollan. Estos se limitan a ejecutar las medidas que el VMVTDU ordena; así tenemos que dentro de las responsabilidades, sólo tienen la facultad de trámites previos para construcción, permisos de construcción, y otros procedimientos. No se menciona para nada que el ente técnico que es la Oficina de Desarrollo Urbano -ODU- AMSO- será la responsable de la elaboración de planes de desarrollo o de ordenamiento, ya sea a nivel regional, local o parcial, como se da en el caso de la OPAMSS – AMSS.

Esta actitud de obediencia y de limitarse a ejecutar desde el punto de vista administrativo, no es contradictorio, pues así funcionan estas instituciones; sin embargo, al ubicarlo en el nivel político resulta una imposición, pues por ley los

municipios poseen autonomía, la cual se materializa a través de la posición política que adoptan respecto a temas de interés dentro de sus territorios.

¿Qué reflexión amerita lo anterior?, en primer lugar, significa un retroceso en el proceso democrático de la sociedad y Estado salvadoreño, ya que nuevamente se manifiesta como un Estado altamente burocrático y corrupto, que utiliza lo legal- institucional, para avalar la imposición y autoritarismos de unas instancias del Estado sobre otras, de unos sujetos sociales sobre otros, independientemente de su jerarquía, lo cual es peligroso porque tiende a poner de manifiesto el anarquismo estatal.

*En segundo lugar*, manifiesta el alto nivel de concentración que se ha dado al poder ejecutivo, el cual ha mostrado esas características desde la gestión del Lic. Francisco Flores, que dicho sea de paso, es bajo esta gestión cuando se inicia de manera sistemática el proceso de ordenamiento y la elaboración del PNODET; *y en tercer lugar*, se evidencia la poca incidencia que tienen los sujetos sociales desde lo local, mientras que sectores con poder económico, como la empresa privada nacional e internacional, es obvio que mueven los hilos del gobierno central, caso concreto es la finca El Espino, aquí pudo más la influencia y paciencia de la familia Dueñas que la autoridad y deber de las instancias comprometidas con el medio ambiente y el desarrollo urbano.

Las inclinaciones de las instituciones centrales hacia una parte de los sujetos sociales involucrados en el ordenamiento del territorio y la desvinculación de otros, que en iguales condiciones de derecho constitucional deberían participar en la elaboración de proyectos de tal magnitud, como la actual propuesta del PNODET, implica una clara violación al derecho constitucional de los ciudadanos que pueden y deben participar. Los gobiernos municipales, que son parte fundamental de la planificación territorial y a los que arbitrariamente se les exige

adoptar las propuestas de ordenamiento que emanan del VMVTDU, reflejan una clara violación a la autonomía municipal.

Así pues, no se ve en este proceso la participación en la toma de decisiones de los sujetos sociales dentro del ordenamiento territorial, cuestión que ajuicio del vocero de la OPAMSS, sí deben participar en dichos procesos los gobiernos municipales junto con sus poblaciones, pero antes deben exigir que se les incluya; mientras tanto, el gobierno central a través de las instancias centrales debe promover que esta participación sea una coordinación horizontal y no una imposición verticalita, asimismo debe de incluir a los sujetos a que participen, pues ellos son los agentes transformadores desde el punto de vista democrático de la participación y descentralización.

#### **2.3.1.2. La Participación de los sujetos sociales en la toma de decisiones desde el enfoque participativo.**

El segundo enfoque para la administración y ordenamiento del territorio, como es *el participativo*, está siendo impulsado desde los gobiernos locales e instituciones que tiene mucha incidencia a nivel de municipios y/o asociatividades y mancomunidades municipales en todo el país. Este enfoque se plantea para el presente análisis como contraparte del enfoque centralista, partiendo del supuesto de que los sujetos sociales tienen mayores niveles de participación en la toma de decisiones dentro del fenómeno que se estudia, como es la administración y el ordenamiento territorial.

Sin embargo, se considera necesario profundizar en él y descubrir si están presentes las mismas contradicciones que se manifiestan en el enfoque centralista, como es Estado-Territorio y Estado-Sujetos Sociales, y si aparte de estas existen otras como, Gobiernos Municipales - Sujetos Sociales, Dueños de

la Tierra- Gobiernos Municipales y por último Competencias Municipales - Políticas Estatales de Desarrollo Urbano Regional y Municipal.

*El enfoque participativo* respecto al ordenamiento, es un proceso nuevo al igual que el proceso mismo de ordenamiento; se podría decir que surgen al mismo tiempo pero de forma paralela. El enfoque participativo está estrechamente vinculado a la teoría del desarrollo local, tal como lo plantea Gladis Melara de ASDI cuando sostiene:

“Está construyéndose, por cuanto no es nada acabado ...para el desarrollo y ordenamiento de una localidad hay *cuatro grandes actores estratégicos básicos*: uno es el *gobierno local*, otro es *la empresa privada*, tercero *las expresiones organizadas de la ciudadanía* que pueden tener formas de organización territorial y/o sectorial: *ADESCO, organizaciones comunitarias, ínter comunales, gremios de pescadores, gremios de agricultores, ganaderos*; y una cuarta son *las representaciones del gobierno central en la localidad*”<sup>61</sup>.

Dicho planteamiento, pone de manifiesto el tipo y la forma de participación de los sujetos sociales en el ordenamiento, lo que se refleja en las experiencias citadas en el segundo apartado de este capítulo. Desde el enfoque participativo, son los “actores sociales los que están en correspondencia con los objetivos que persigue el ordenamiento; uno *la cohesión social*, como expresión de sociedad nacional basada en el respeto a la diversidad, la solidaridad y la justicia social; dos *la cohesión territorial*, como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones inmersas en regiones, naciones y ámbitos supranacionales”<sup>62</sup>, que concibe al territorio como un todo y no como algo

---

<sup>61</sup> Gladis Melara, “Visiones y Enfoques Institucionales sobre el Ordenamiento Territorial”, Entrevista enfocada, mayo 2005.

<sup>62</sup> IDEM

aislado, y que tienen a la base, la multintegralidad o multidimensión como lo llaman quienes la promueven. Desde este enfoque se pretende retomar lo económico, lo cultural-social y lo político-ambiental, todo ello con el enfoque de género. Por otra parte, no excluye el carácter polifacético del territorio urbano y rural, promueve el interés por superar el marco actual institucional, tradicional y jerarquizado.

En este sentido, tienen más importancia los actores sociales que los sujetos sociales, porque reconoce a los sujetos a partir de niveles de organización, que están en correspondencia con los marcos jurídicos establecidos, con la diferencia que los prefiere descentralizados y democráticos, y no centralizados y verticalistas.

Quienes sugieren este enfoque (participativo) son los organismos internacionales vinculados al desarrollo local de países pobres como El Salvador: El Instituto Interamericano para la Agricultura (IICA), Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), Fondo Nacional de El Salvador (FONAES), Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Cooperación Italiana e instituciones financieras como el Banco Mundial –BM- y el Fondo Monetario Internacional-FMI-, quienes condicionan los préstamos, presionando a los gobiernos nacionales y locales para que inviertan en el desarrollo de las localidades más pobres y de esa forma “erradicar la pobreza”.

En este sentido, el recorrido en los aspectos conceptuales sobre el enfoque participativo llevan nuevamente a reflexionar sobre el primer enfoque; *¿Qué tipo de participación tienen aquí los sujetos sociales?, ¿De qué forma la manifiestan? ¿Es descentralizada o continúa siendo centralizada?*

Para dar respuesta a estas interrogantes, se parte de la premisa del concepto que se potencia en la investigación, como es el de *Sujetos Sociales*, que retoma con mucho más énfasis los sujetos que están dentro del Estado y los que son oposición, que construyen procesos políticos sociales alternativos, que los ubica en un lugar fundamental en la presente contradicción que se analiza, la relación *Estado - Sujetos Sociales*.

La relación *Estado - Sujetos Sociales* dentro del enfoque participativo se manifiesta de manera más confrontativa, pues los elementos que la conforman, Estado y sujetos sociales, evidencian más abiertamente sus intereses reales de controlar el territorio, con la variante que es el Estado y los sujetos sociales ubicados en grupos de poder político-económico los que determinan en este momento dicha contradicción. Por su parte, el enfoque participativo reconoce a los sujetos como *actores sociales*, lo que hace considerar que la confrontación es todavía más abierta, pues los actores que en el fondo son sujetos sociales organizados que manifiestan claramente sus intereses políticos, económicos, jurídicos y territoriales, a la hora de participar directamente del ordenamiento y del desarrollo de sus municipios.

En este sentido, la práctica que se ejerce desde de los sujetos sociales organizados en este momento, en especial la izquierda partidaria -FMLN-, que es la que más está impulsando experiencias locales de ordenamiento, es de clara confrontación con el gobierno central y las instituciones del Estado. Un caso concreto es la situación conflictiva que existe entre el COAMSS y el gobierno central, específicamente con la Asamblea Legislativa, cuando ésta decretó recientemente la ley 733, que prohíbe a los ediles utilizar el FODES como garantía para préstamos internacionales. Otro ejemplo, es la cuestión de los desechos sólidos y el Ministerio de Medio Ambiente, la Corte de Cuentas y la Corte Suprema de Justicia; esta última en el caso particular de MIDES

(Empresa Municipal Mixta para el Tratamiento de los Desechos Sólidos) ha resuelto a favor de otras instancias vinculadas al gobierno central y particulares, como El Diario de Hoy, mientras mantiene a raya a todas las alcaldías vinculadas a este esfuerzo.

Estas manifestaciones de confrontación, entre Estado y sujetos sociales, reafirman que la participación que éstos últimos tienen, es aun limitada por la estructura del Estado, y aunque hay avances desde el enfoque participativo, retomando de él las iniciativas de empoderamiento político, en la práctica estos esfuerzos aún son débiles, pues quienes las han retomado (los gobiernos municipales liderados por la izquierda partidaria–FMLN-, la cual ocupa el segundo lugar en poder formal del Estado) no presentan la suficiente cohesión política y claridad ideológica para contrarrestar los constantes ataques que el gobierno central, a través de sus instituciones, desarrolla de manera sistemática.

De acuerdo al enfoque participativo, la participación implica niveles de identidad que se dan en los grupos y en las instituciones que los liderean; pero se observa que en el caso de los sujetos sociales organizados desde lo local, hay vacíos de participación, lo cual tiene consecuencias catastróficas en la toma de decisiones. Por lo que se vuelve necesario señalar que esos vacíos tienen como causa tres aspectos importantes: *la falta de claridad política dentro de su participación política-social, el enfoque al cual se adhieren y el marco jurídico que los respalda.*

Los ejemplos de confrontación que se aluden, permiten analizar estos tres aspectos. En primer lugar, se aborda el aspecto jurídico con una interrogante, *¿Es la ley explícita cuando otorga autonomía a los gobiernos municipales?.* Pues según el reglamento del COAMSS y el Código Municipal en los artículos

4 y 12 se establece que *“Los municipios podrán contratar y construir sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales y para cualquier otro fin lícito dentro de sus territorios”*<sup>63</sup>

Es de considerar que el problema no se centra en lo jurídico, y Aída Zeledón lo confirma cuando afirma en su estudio sobre *“El marco jurídico para la descentralización del Estado”*, que el marco jurídico respecto a los gobiernos locales está en correspondencia con la constitución y no existe ninguna contradicción jurídica, lo que si hay es dualidad de competencias entre instituciones centrales y locales, y que debe normarse a través de la implementación de un marco jurídico-administrativo que facilite descentralizar del Estado responsabilidades y recursos.

Esto responde a la interrogante planteada y aclara que los municipios por ley son autónomos, pero no independientes del Estado, ya que el único soberano es el Estado mismo. En ese sentido, todas las acciones de éstos deben ser en correspondencia con lo que demanda la ley; sin embargo, existen atribuciones como el FODES que aún esta supeditado a una instancia del gobierno central como es el FISDL, la cual más que una entidad fiscalizadora para el buen manejo financiero, es un instrumento de control que limita el accionar político-social de los gobiernos municipales en beneficio de sus poblaciones.

Esto permite comprender que el conflicto no es jurídico-administrativo, sino de carácter político, ya que existe diversidad de contradicciones entre el gobierno central y los gobiernos municipales de izquierda. Y que se concretiza con la aprobación de leyes como la 733, y en constantes amenazas jurídicas, como el cierre de MIDES, pues posiblemente el gobierno central busca contrarrestar dentro del contexto electoral, la acción política social de los ediles de izquierda

---

<sup>63</sup> COAMSS, Competencias Municipales, Pág. 4

en los municipios que gobiernan. En ese sentido utiliza todos los recursos jurídicos para limitar la frágil autonomía que éstos han logrado construir.

El segundo aspecto es *la falta de claridad política en la participación de los sujetos sociales dentro del proceso de ordenamiento y control del territorio*. En el enfoque participativo, la participación como proceso ha concretizado muchos logros y avances, aunque todavía no es contundente en cuanto a un verdadero control político del territorio; existen iniciativas propias sobre como ordenar y controlar el territorio dentro de lo local, así como la inquietud de hacer prevalecer un Estado de derecho democrático y respetuoso de los derechos constitucionales de las personas. Es precisamente esto último lo que vuelve difícil el proceso, ya que se enfrenta a una actitud tradicional de hacer las cosas de manera verticalista y autoritaria, imponiéndose y aprovechando los retrocesos que hay en cuanto a la organización, cohesión y claridad política de los sujetos sociales organizados.

Como consecuencia, la acción política que ejercen actualmente los sujetos sociales para controlar y ordenar el territorio desde lo local, es muy tímida, pues no se manifiesta en ella un claro apropiamiento, sino un condicionamiento a cuestiones administrativas, en el caso de los gobiernos municipales y las organizaciones de la población, y a la demanda de servicios de manera atomizada. No se observa la existencia de un acercamiento entre gobiernos municipales y poblaciones para luchar por un verdadero control de sus territorios y hacer que el gobierno central asuma las responsabilidades que le corresponden por ley.

Un ejemplo concreto de estos desaciertos en la participación para ordenar y controlar el territorio, es el caso de la alcaldía de San Salvador, la cual prácticamente ha perdido el centro histórico de la ciudad, pues dicha

administración, no ha tenido la capacidad política de hacer prevalecer su autoridad mediante mecanismos de acercamiento con los afectados; al contrario, han sido éstos quienes actuando de manera anárquica, han puesto en problemas a dicho consejo y alcalde.

El FMLN desde su surgimiento como frente político militar, ha sido considerada como la opción más real, que permita a los sujetos sociales generar un verdadero proceso de organización social para la toma del poder político; como es el Estado. Sin embargo, en este momento es la izquierda quien gobierna los municipios más importantes del país y ha permitido generar procesos de participación adecuándose al nuevo contexto histórico, pero esto se pone en discusión en este momento, porque surge la inquietud; ¿Cuál es el tipo de participación y claridad política de las bases y dirigentes que gobiernan los municipios más importantes del país en este momento?

Esta pregunta se responde con el caso del municipio de Nejapa, el cual es importante mencionar y ejemplifica estas debilidades políticas. Este municipio, al igual que San Salvador, es gobernado por la izquierda, y como un hecho histórico importante, se ha mantenido en el control del municipio por cuatro períodos, durante los cuales se han logrado desarrollar importantes proyectos, que van desde lo económico hasta lo social cultural, destacando que es uno de los gobiernos municipales que más ha consolidado el nivel jurídico administrativo de la Alcaldía y que ha influido para que otros lo retomen.

Pero en este momento existe una inseguridad en cuanto a querer crear las condiciones políticas jurídicas que le den autoridad permanente a la población del municipio y a sus autoridades para controlar su territorio, pues cuentan con un plan de ordenamiento y de desarrollo municipal, al cual se le resta la ausencia de una ordenanza municipal.

Este caso es significativo y se hace mención de él, porque en este momento la propaganda del gobierno central está permeando en ellos como administración y sujetos sociales organizados, pues los tiene en la disyuntiva de hechar a andar su propio plan o esperar que se apruebe el PNODT. Esto prácticamente es una debilidad, que se convierte en incapacidad para tomar decisiones, y pone de manifiesto la frágil participación de los sujetos sociales en la toma de decisiones y la falta de claridad política de los sujetos mas avanzados dentro de este proceso, pues es de suponer que el resto de gobiernos municipales, en especial los que son parte del partido oficial y organizaciones locales, estén pensando o asumiendo lo mismo.

Esto lleva al abordaje del tercer aspecto como es: *el enfoque participativo*, que está a la base de esta participación, el cual parte de la primicia de que la participación de los sujetos debe ser a partir de instancias u organizaciones formales-legales, lo cual es positivo para masificar y fortalecer la organización y sus instituciones. Sin embargo, se vuelve un obstáculo cuando se piensa que las instituciones, por pura validez jurídica, facilitarán que los sujetos sociales como son: los gobiernos municipales, ADESCO, Ínter comunales, Comités de Base, y demás organizaciones locales, puedan detener la injerencia y manipulación política que hace el gobierno central para seguir controlando el territorio en beneficio de grupos con poder económico y político.

Roberto Chinchilla de la OPAMSS, manifiesta que los gobiernos municipales, como es el caso del COAMSS, deben exigir junto con sus instituciones y organizaciones, participar del ordenamiento y no desde lo jurídico, sino mediante presión política, que el Estado rinda cuentas de lo que pagan sus ciudadanos, que no pueden estar al margen del ordenamiento.

Sin embargo, en el planteamiento de los mismos alcaldes no aparece este razonamiento, existe una permanente desorganización y falta de claridad política, lo que explica por qué en este momento, sean las ONG las que están cuestionando las actuales propuestas de ordenamiento emanadas desde el gobierno central y no los municipios y sus gobiernos.

Esto lleva a reflexionar que: en primer lugar, se debe a que los gobiernos municipales como sujetos primarios de este proceso, al igual que el gobierno central, están condicionados por sujetos externos e ideologías de desarrollo que no capitalizan los esfuerzos organizativos, sino que los atomizan y los desvinculan de las verdaderas necesidades territoriales de la población.

En segundo lugar, es necesario que se revisen las bases teóricas en que se fundamentan los sujetos sociales en este momento, y que incluyen a la izquierda, la cual actúa en este proceso de manera moderada, y en la práctica se observa que no dan resultados políticos claros; sino al contrario, la hacen perder escaños y espacios, condicionándola más al tipo de participación de la democracia burguesa.

### **2.3.2. ¿Cuál es el rumbo del ordenamiento territorial en El Salvador?**

El rumbo del ordenamiento en este momento está en dependencia de lo que se ha abordado, ello lleva a suponer tres escenarios posibles; uno es la consecución del ordenamiento centralista, el cual potenciará más las contradicciones existentes; el gobierno central, con más astucia política, mediatiza y simplifica, lo que facilita la supremacía a las instituciones centrales y un estancamiento en las instituciones locales.

Por otro lado, este primer escenario promueve una fiebre por elaborar planes de ordenamiento en cada municipio, los cuales a excepción de los que ya existen como esfuerzos alternativos, no cuentan con soportes técnicos creíbles, ni con la participación real de todos los sectores municipales o regionales. Este hecho agudizará aún más los intereses de los sujetos por el control del territorio, pues quienes lo poseen no lo van a perder, sino que lo prolongan, mientras aquellos que no ejercen ninguna autoridad, verán imposibilitadas la oportunidad de superar sus necesidades de propiedad habitacional y laboral.

*¿Que sucederá si no se adopta una posición seria respecto al ordenamiento por parte de los sujetos sociales centrales y locales?.* Que el avance político que este proceso ha alcanzado, por el hecho de estar por vez primera en la agenda pública nacional, se diluya y los esfuerzos seguirán atomizados, en el sentido que no hay una real coordinación entre municipios para ordenar y atender sus territorios, como tampoco podrán hacer frente a los proyectos políticos económicos que permean el territorio con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio.

Un segundo escenario es que los sujetos sociales locales, en efecto, se decidan a participar, pero no como simples ejecutores, sino como planificadores de sus propios territorios, lo que implica que los municipios por iniciativa propia se coordinan para mermar el actual desorden territorial, tomando como referencia técnica los actuales planes de ordenamiento, pero adecuándolos a las necesidades de cada municipio y población.

Esto significa que hay voluntad política para informar e incorporar a la población, como es el caso de Apopa y Santo Tomás, que han incorporado a sus poblaciones haciendo uso de los espacios jurídicos y políticos para que esta ejerza su compromiso con los gobiernos municipales y demás sectores de

dichos municipios. Esto facilitaría un bloque territorial a gran escala, como lo menciona Gladis Melara quien afirma que:

*“Hay una cuestión, al hablar de desarrollo local y ordenamiento, es igual que hablar de ordenamiento y desarrollo nacional y desarrollo internacional”<sup>64</sup>.*

Un último escenario, y quizás el más posible, es que hoy por hoy, no se puede definir el rumbo sin antes resolver la contradicción Sujetos Sociales - Estado, lo que significa que los sujetos sociales deben superar ante todo los vicios y debilidades que presentan en su participación; igualmente el Estado, quien hoy se niega a facilitar el uso legítimo de sus instituciones a los sujetos que no están dentro de la lógica de mercado. Para que esta situación se concrete, implica una transformación real del Estado, lo cual va mas allá de este problema.

En este sentido, se deja planteada una pregunta que puede ser analizada en el siguiente capítulo: ¿Es necesario una organización política social con identidad de clase, para descentralizar la administración y ordenamiento del territorio en El Salvador?

---

<sup>64</sup> Gladis Melara, “Ponencia sobre la propuesta de Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, 2005.

### **CAPITULO 3**

## **PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN ALTERNATIVA EN LA PLANIFICACION Y DESARROLLO URBANO-RURAL EN EL SALVADOR.**

### **3.1. Lineamientos Generales para la Descentralización de Competencias para la Planificación y Desarrollo Urbano-Rural.**

### **3.2. Modelo de Gestión Alternativo para la Participación Social Popular de los Sujetos Sociales en Asociatividades Municipales en Planificación y Desarrollo Urbano-Rural .**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”



**PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN ALTERNATIVA EN LA  
PLANIFICACION Y DESARROLLO URBANO-RURAL EN EL SALVADOR.**

RESPONSABLES:

GABRIELA GUADALUPE BARRIOS AVELAR  
JUDITH DEL CARMEN BENAVIDES GALEAS  
IDALIA CAROLINA SALGUERO DUARTE

PROPUESTA DIRIGIDA A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE EL  
SALVADOR Y A COMURES, COMO APORTE DE ESTUDIANTES  
EGRESADAS, PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIATURA EN  
SOCIOLOGÍA

31 DE MARZO DE 2006

CIUDAD UNIVERSITARIA    SAN SALVADOR    EL SALVADOR

## INDICE

	Página
PRESENTACIÓN.....	155
<b>3 PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACION ALTERNATIVA EN LA PLANIFICACION Y DESARROLLO URBANO-RURAL EN EL SALVADOR.</b>	
<b>3.1. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DESCENTRALIZACION DE COMPETENCIAS PARA LA PLANIFICACION Y DESARROLLO URBANO-RURAL.</b>	
3.1.1. Importancia.....	156
3.1.2. Objetivos.....	158
3.1.3. Debilidades, Objetivos y Acciones	
3.1.3.1. Dimensión Política.....	158
3.1.3.2. Dimensión Jurídica.....	160
3.1.3.3. Dimensión Institucional.....	161
3.1.3.4. Dimensión Social.....	162
3.1.3.5. Dimensión Cultural.....	164
3.1.3.6. Dimensión Económica.....	165
3.1.4. Viabilidad.....	168
<b>3.2. MODELO DE GESTIÓN ALTERNATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL POPULAR DE LOS SUJETOS SOCIALES EN ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES EN PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO URBANO-RURAL</b>	
3.2.1. Importancia.....	169
3.2.2. Conceptualización.....	170

3.2.3.	Objetivos del Modelo de Gestión para la Participación Social Popular.....	170
3.2.4.	Visión del Modelo de Gestión para las Asociatividades.....	171
3.2.5.	Misión del Modelo de Gestión para las Asociatividades.....	171
3.2.6.	Principios.....	171
3.2.7.	Desafíos y Acciones a corto, mediano y largo plazo.....	172
	3.2.7.1 Dimensión Política.....	172
	3.2.7.2. Dimensión Jurídica.....	174
	3.2.7.3. Dimensión Institucional.....	175
	3.2.7.4. Dimensión Social.....	178
	3.2.7.5. Dimensión Cultural.....	180
	3.2.7.6. Dimensión Económica.....	182
3.2.8.	Viabilidad.....	183
3.2.9.	Funciones de los sujetos sociales en el modelo de gestión para la participación.....	186
SINTESIS.....		193

## **PRESENTACIÓN**

El Proyecto denominado “Propuesta para la Descentralización Alternativa en la Planificación y Desarrollo Urbano-Rural en El Salvador” es producto del estudio y análisis realizado durante el Seminario de Proceso de Graduación, de la Licenciatura en Sociología, de la Escuela de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias y Humanidades, Universidad de El Salvador.

Esta propuesta se ha elaborado teniendo como base el tema: “Transformaciones en La Administración Política Territorial Centralizada en El Salvador Periodo 1983-2005”, cuyo interés fue conocer el proceso de transformación que el Estado ha impulsado en la última década y como esta temática, partiendo de sus contradicciones, tendencias y direccionalidad, ha incidido en la administración y control de los municipios que constituyen la unidad política administrativa primaria del Estado.

La formulación de esta propuesta de solución se ha basado en el proceso de planeación estratégica; así, partiendo de la situación concreta de los municipios en la planificación y desarrollo urbano-rural, se establecen los objetivos y acciones necesarias para crear, como situación futura, la descentralización de competencias en materia de planificación hacia los Gobiernos Municipales.

La finalidad es contribuir al fortalecimiento de la administración política territorial de los municipios, incluyendo la participación social como un factor importante para la planificación y el desarrollo urbano-rural; para ello la propuesta se ha dividido en dos partes, involucrando los niveles central y local. La primera plantea lineamientos generales para la descentralización de competencias relacionadas con la planificación y el desarrollo urbano-rural.

La segunda parte, busca potenciar la participación de los sujetos sociales de manera organizada, a través de estructuras para la toma de decisiones en las asociatividades como espacio desde el Estado en su nivel local; y a través de un espacio a nivel nacional, en el que confluyen los diferentes sectores de la sociedad salvadoreña.

Esta propuesta es importante debido a que propone soluciones alternativas a la problemática de planificación y desarrollo urbano-rural; abordándola desde una perspectiva sociológica; por un lado, propone como componente básico la participación de la población organizada en los procesos de planificación y desarrollo urbano-rural en ambos niveles; por otro lado, la articulación estratégica de las acciones en los niveles local y central, con una coordinación horizontal entre ambos.

## **PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN ALTERNATIVA EN LA PLANIFICACION Y DESARROLLO URBANO-RURAL EN EL SALVADOR**

### **3.1. Lineamientos Generales para la Descentralización de Competencias para la Planificación y Desarrollo Urbano-Rural**

#### **3.1.1. Importancia**

En el contexto actual la planificación y el desarrollo urbano y rural son temas complejos, que presentan muchas debilidades y obstáculos, entre los que destacan, el centralismo de Estado a través de instituciones como VMVTDU, dualidad de funciones, ambigüedad en las competencias y supremacía de unas instancias sobre otras; este tipo de administración obstaculiza el involucramiento de los sujetos sociales desde lo local en la planificación, haciéndola ineficaz e incongruente con la realidad del territorio.

La descentralización de competencias desde el nivel central al local, en materia de planificación y desarrollo urbano y rural, requiere de voluntad política y una serie de condiciones políticas y sociales que faciliten este proceso en lo local.

La planificación del territorio y su desarrollo es una necesidad latente que demanda acciones concretas, oportunas y nuevas formas de visualizar y actuar sobre el territorio. En este sentido, existen experiencias descentralizadas que demuestran la capacidad y eficiencia de los gobiernos locales en materia de planificación de sus territorios y que son reconocidas a nivel latinoamericano. Como un ejemplo, el caso del COAMSS-OPAMSS, que es un esfuerzo de gobiernos locales para la planificación territorial y desarrollo urbano, en forma mancomunada.

En un Estado unitario descentralizado, lo idóneo es la conformación de asociatividades municipales de forma voluntaria y espontánea, donde el gobierno central facilite a los gobiernos locales, a través de las instituciones correspondientes, las condiciones óptimas en lo financiero y técnico, para que las municipalidades puedan ejercer sus competencia en materia de permisos de construcción, parcelación, inspección, recepción de obras y planificación de planes de ordenamiento y desarrollo local.

En este sentido, se considera que la planificación del territorio debe ser retomada por los gobiernos locales, pues según el Art. 4 del Código Municipal, es una de sus competencias y en el mismo expresa que "...la elaboración de los planes locales, sectoriales y parciales, es responsabilidad de los gobiernos municipales". Una descentralización real de competencias, del nivel central hacia el nivel local, implica también la transferencia de recursos financieros y técnicos para que los municipios se capaciten en materia de planificación y gestión de sus territorios, para el beneficio directo de la población.

La consideración anterior ayudará a consolidar la capacidad de autogestión de las asociatividades municipales, que contarán con lineamientos generales para establecer coordinaciones entre los diferentes sujetos sociales en los municipios e instancias del gobierno central. Además, generará las condiciones para la participación social de los sujetos sociales en la planificación territorial y desarrollo urbano y rural de sus municipios.

Esta propuesta pretende, desde el abordaje sociológico, proporcionar a los gobiernos locales una herramienta alternativa para visualizar y construir un nuevo tipo de planificación territorial y desarrollo urbano y rural de sus municipios, en forma asociada y descentralizada; a la vez que involucra activa y

decisoriamente a los sujetos sociales en lo local; como una base firme para los municipios asociados, en el proceso de descentralización.

Finalmente, esta propuesta se constituye en un insumo para la sociedad salvadoreña que informe, divulgue y aporte nuevas ideas en el debate sobre este proceso de descentralización del Estado en materia de planificación del territorio y desarrollo urbano y rural.

### **3.1.2. Objetivos**

**3.1.2.1.** Descentralizar desde el gobierno central al local en materia de planificación del territorio, la elaboración de planes de ordenamiento y desarrollo local en los municipios, para potenciar el desarrollo de los mismos y la participación activa de los sujetos sociales locales en la toma de decisiones.

**3.1.2.2.** Descentralizar el control del desarrollo urbano, desde el gobierno central al local, para fortalecer la autonomía de los municipios en la toma de decisiones y la participación activa de los sujetos sociales, en materia de elaboración de planes de desarrollo urbano-rural, control, reglamentación para usos del suelo y regulaciones que les competen.

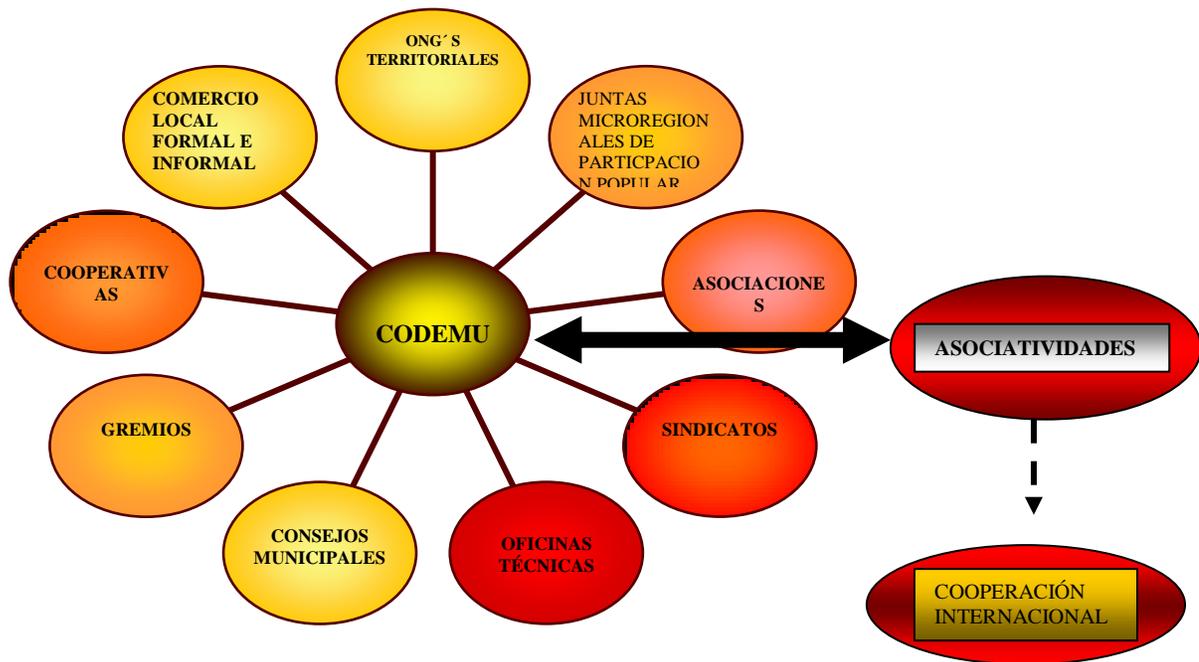
### **3.1.3. Debilidades, Objetivos y Acciones**

#### **3.1.3.1. Dimensión Política**

Reducida capacidad de los gobiernos locales en la toma de decisiones sobre planificación y desarrollo urbano-rural ante instituciones del gobierno central como el VMVDU.

Objetivo: Fortalecer la toma de decisiones de los gobiernos locales en asociatividad para la planificación y el desarrollo urbano-rural.

### Esquema 1 Estructuración del Consejo de Desarrollo Municipal -CODEMU-



Fuente: Elaboración propia por Equipo Investigador #5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

#### Acciones Generales:

- Delimitar las competencias y funciones que corresponden a cada nivel en materia de planificación y desarrollo urbano-rural. (Ver Anexo 1)
- Transferencia de poder de decisión efectivo, del Gobierno central a los gobiernos locales, en materia de planificación y desarrollo urbano-rural de sus territorios.
- Incluir la planificación y el desarrollo urbano-rural en la gestión de los gobiernos municipales.

- Definir criterios para la planificación y el desarrollo urbano-rural descentralizado.
- Garantizar condiciones políticas, jurídicas y técnicas para que los municipios controlen y regulen sus territorios.
- Garantizar la transferencia de recursos financieros del gobierno central al local.
- Establecimiento de una política estatal para la planificación y el desarrollo urbano-rural
- Elaboración de planes y ordenanzas para el ordenamiento y el desarrollo de los municipios a mediano plazo.
- Aplicación de modelos de gestión para la participación social de los sujetos sociales en lo local. (Ver modelo de gestión para la participación)

### **3.1.3.2. Dimensión Jurídica**

Ambigüedades en las competencias asignadas a los niveles central y local, en materia de planificación y desarrollo urbano-rural.

*Objetivo:* Armonización de la actual normativa jurídica en materia de planificación y desarrollo urbano-rural.

#### **Acciones Generales:**

- Revisión de la normativa jurídica en materia de planificación territorial y desarrollo urbano. (Ver Anexo 1)

- Derogatorias de leyes obsoletas respecto a la planificación del territorio y desarrollo urbano.
- Definición de criterios legales para el uso del FODES en los municipios para la planificación y desarrollo urbano-rural.
- Establecimiento de instrumentos legales que faciliten la participación social de los sujetos sociales en la planificación y desarrollo urbano-rural.
- Establecimiento de una ley para la planificación territorial y desarrollo urbano-rural para la descentralización de las competencias relacionadas con la planificación y desarrollo urbano-rural en El Salvador.

### 3.1.3.3. Dimensión Institucional

Desarticulación y subordinación de las acciones de instituciones del nivel central hacia el local.

Objetivo: Fortalecimiento de los gobiernos municipales para la coordinación horizontal entre nivel central y local.



Fuente: Elaboración propia por Equipo Investigador #5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

### **Acciones Generales:**

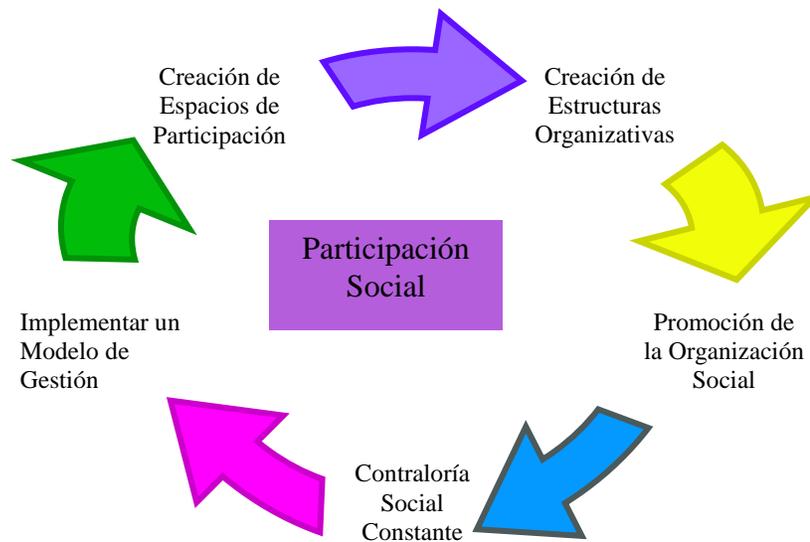
- Reconocimiento de los esfuerzos locales en materia de planificación y desarrollo urbano-rural.
- Establecimiento de Convenios de coordinación horizontal, entre los niveles central y local, para la articulación de esfuerzos sobre planificación.
- Espacios de coordinación entre las instancias centrales-locales para el intercambio de información sobre el territorio.
- Conformación de Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMU), para el debate sobre la planificación y el desarrollo urbano-rural.
- Capacitación y actualización permanente de las instancias centrales y locales en materia de planificación y desarrollo urbano rural.
- Conformación de oficinas técnicas de las asociatividades para planificación y el desarrollo urbano-rural municipal.
- Creación de un Instituto para la Planificación del Territorio y Desarrollo Urbano-Rural.

#### **3.1.3.4. Dimensión Social**

Nula participación de los gobiernos locales en la elaboración de planes, programas y proyectos para la planificación y desarrollo urbano-rural.

Objetivo: Consolidar la participación social activa de los sujetos sociales para el proceso de planificación territorial y desarrollo urbano-rural descentralizado.

### Esquema 3 Esquema para la Participación Social



Fuente: Elaboración propia por Equipo Investigador #5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

#### Acciones Generales:

- Creación de espacios para el acercamiento de las organizaciones locales e instituciones del nivel central y local.
- Creación de estructuras organizativas para la participación a nivel local, regional y nacional.
- Promoción de la organización social para la planificación del territorio y el desarrollo urbano-rural.

- Ejercicio de contraloría social constante de la población en la gestión de las instituciones relacionadas con los procesos de planificación territorial.
- Implementar un modelo de gestión para la participación social en la planificación y desarrollo urbano-rural (como se plantea en el modelo de gestión para la participación).

### 3.1.3.5. Dimensión Cultural

Limitada visión del Estado respecto de la concepción de patrimonio cultural, dentro de la planificación y desarrollo urbano-rural.

Objetivo: Reconocimiento y promoción del patrimonio cultural que otorga identidad a los territorios locales.

#### Esquema 4 Acciones en la Dimensión Cultural



### **Acciones Generales:**

- Que los gobiernos locales asociados incluyan el patrimonio cultural en la planificación y desarrollo urbano-rural de sus municipios.
- Preservación y restauración de las edificaciones y espacios con valor cultural.
- Promoción de nuevos valores culturales que armonicen la relación entre poblaciones y sus territorios en la educación formal y popular.
- Elaboración de ordenanzas municipales para la protección de patrimonio cultural local.

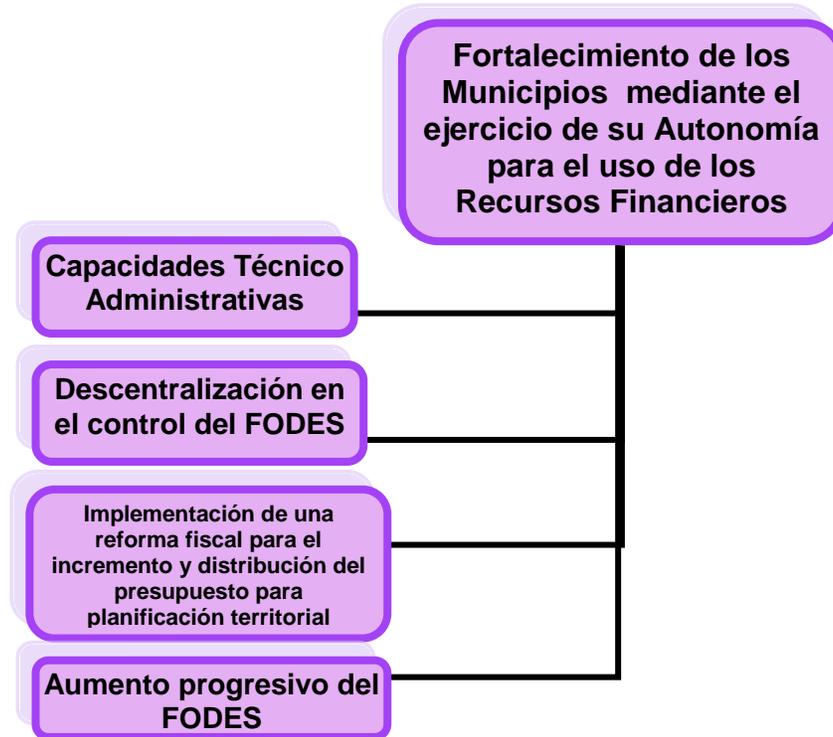
#### **3.1.3.6. Dimensión Económica**

Limitada transferencia de recursos desde el nivel central al local para la planificación y desarrollo urbano-rural descentralizado de los municipios.

Objetivo:

Fortalecimiento de los municipios mediante el ejercicio efectivo de su autonomía para el uso de los recursos financieros provenientes del gobierno central.

### Esquema 5 Acciones Generales para lograr el Fortalecimiento de los Municipios



Fuente: Elaboración propia por Equipo Investigador #5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

#### Acciones Generales:

- Reconocimiento del gobierno central a las capacidades técnico administrativas de los gobiernos locales para la planificación y el desarrollo de sus municipios.
- Facilitar, desde el Estado a los gobiernos locales, las condiciones técnicas y financieras en materia de planificación y desarrollo urbano.
- Descentralizar el control que ejerce el gobierno central en el uso del FODES.

- Implementación de una reforma fiscal, para el incremento y distribución del presupuesto para planificación y desarrollo urbano de los municipios.
- Aumento progresivo del FODES con base a las necesidades y capacidades de gestión local, para la planificación de los municipios.

#### **3.1.4. Viabilidad**

Los lineamientos generales que se plantean en esta propuesta para la descentralización de competencias relacionadas con la planificación del territorio y el desarrollo urbano de las ciudades, será aplicable en la medida que se discuta, se divulgue y se retome como insumo para potenciar la planificación descentralizada del territorio.

Corresponde a los gobiernos locales asociados, COMURES, VMVTDU y MARN, como responsables de la planificación en el nivel local y nacional, introducir esta propuesta en la Mesa de Gobernabilidad para el Desarrollo Local; además, les atañe retomar y promover la discusión respecto al tema de desarrollo urbano - rural, así como la planificación del territorio en El Salvador. Por otro lado, se propone la instalación de oficinas técnicas en los municipios de forma asociada, con el objetivo de descentralizar competencias del VMVTDU y MARN hacia los gobiernos locales, como medida para el fortalecimiento de los mismos

Se considera de vital importancia que los gobiernos locales, en coordinación con instancias del gobierno central, promuevan el intercambio de experiencias entre municipios y/o asociatividades que han elaborado planes de ordenamiento y desarrollo local.

Para reforzar esta propuesta, se recomienda que las asociatividades municipales, a través de las fracciones de la Asamblea Legislativa, con el respaldo de COMURES, VMVTDU y MARN, exijan la revisión de la actual normativa jurídica en materia de desarrollo urbano y planificación del territorio local para el establecimiento de una nueva normativa jurídica aplicada por los gobiernos municipales.

Se sugiere que se definan las responsabilidades del MARN, en cuanto a la planificación del territorio y el desarrollo urbano-rural de las ciudades, ya que la protección y mejoramiento del medio ambiente es declarado de interés social (según Art. 4 Ley del Medio Ambiente). Además, se recomienda que el MARN realice los estudios de impacto ambiental, basándose en criterios exclusivamente socio- ambientales, ejerciendo real autonomía.

En cuanto a la población organizada en los municipios, deben participar en espacios locales ya establecidos como los cabildos abiertos y otros, mesas de participación ciudadana –en este caso que aborden el tema de planificación-, comités de barrios, ínter comunales; así como en los Comité de Desarrollo Municipal (CODEMU) que son parte de esta propuesta. Se considera muy importante la creación de coordinadoras locales para el ejercicio de control social hacia las asociatividades municipales y las instituciones del gobierno central responsables de la planificación y el desarrollo urbano -rural.

La investigación multidisciplinaria para la planificación y el desarrollo urbano-rural deben ser un compromiso del Estado, consolidado a través de una Política; ello implica la creación de un Instituto para la Planificación del Territorio y del Desarrollo Urbano- Rural, conformado por sectores del nivel central y local e instituciones académicas.

## **3.2. Modelo de Gestión Alternativo para la Participación Social Popular de los Sujetos Sociales en Asociatividades Municipales en Planificación y Desarrollo Urbano-Rural**

### **3.2.1. Importancia**

Históricamente El Salvador no ha sido un territorio planificado; sin embargo, desde la década del 50, se introduce en el Estado la inquietud por ordenar el crecimiento de las ciudades. Desde entonces los procesos de planificación en El Salvador, han sido conducidos desde el Estado, a cargo de instituciones como el DUA y posteriormente el VMVTDU. Estas instituciones se han caracterizado por centralizar la planificación del territorio, excluyendo de este proceso a los gobiernos locales y otros sectores de la población.

Sin embargo, la década del 80 marca un quiebre histórico en el centralismo estatal, con la creación del Código Municipal en 1986, que delega a los gobiernos locales competencias sobre la planificación y el desarrollo urbano, específicamente en la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad.

En la actualidad el proceso de planificación se ha dinamizado, al experimentar dos necesidades básicas para su desarrollo: el ordenamiento del territorio nacional y la participación de los sujetos sociales organizados en este proceso.

Es necesario destacar las experiencias locales de asociatividades, mancomunidades y microregiones, que están generando espacios de participación a los diversos sectores organizados de la población local. En este sentido, estas experiencias demuestran la capacidad de los gobiernos locales

de asumir sus competencias sobre planificación y desarrollo urbano-rural, a través del ejercicio de su autonomía.

Dado que la participación de los sujetos sociales organizados es clave en el proceso de planificación y desarrollo urbano-rural, se sugiere la consolidación de asociatividades, como medio idóneo para facilitar y fortalecer la participación social, y como aporte a este esfuerzo se plantea la siguiente propuesta.

### **3.2.2. Conceptualización**

La participación social popular será entendida como el involucramiento activo y decisivo de la población organizada en los procesos de planificación y desarrollo urbano-rural, a través de estructuras organizativas a nivel local, regional y nacional, mediante las cuales participen directamente en procesos consultivos, informativos y de toma de decisiones.

Las asociatividades serán entendidas como la forma de organización en donde las municipalidades y las poblaciones se asocian en correspondencia de objetivos e intereses comunes. En esta estructura los sujetos sociales participan de forma activa, con igualdad de derechos y deberes.

### **3.2.3. Objetivos del Modelo de Gestión para la Participación Social Popular**

**3.2.3.1.** Fortalecimiento de los gobiernos locales a través de la conformación de asociatividades, para el ejercicio pleno de sus competencias en materia de planificación y desarrollo urbano-rural, con el fin de controlar y regular sus territorios.

**3.2.3.2.** Fortalecimiento de la participación social popular como un instrumento para la incidencia de los sujetos sociales en los procesos de planificación y desarrollo urbano-rural de los municipios.

### **3.2.4. Visión del Modelo de Gestión para las Asociatividades**

Construcción de una participación descentralizada de los sujetos sociales para la planificación territorial y el desarrollo urbano-rural de los municipios, mediante los esfuerzos locales, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de las actuales y futuras generaciones.

### **3.2.5. Misión del Modelo de Gestión para las Asociatividades**

Procurar una participación con carácter de clase, para la reivindicación de los sujetos sociales -población organizada, comunidades, barrios, colonias, Universidades, izquierda política partidista y no partidista y ONG's territoriales- en la descentralización de competencias sobre planificación y desarrollo urbano.

### **3.2.6. Principios**

3.2.6.1. Democracia: Que garantice la igualdad de oportunidad en la toma de decisiones para todos los sujetos sociales, sin distinción de credo, sexo, ni preferencia política e ideológica.

3.2.6.2. Concertación: Que busque la integración de la diversidad de ideas en la discusión y el debate.

3.2.6.3. Contraloría Social: Que garantice el control permanente de la población sobre el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos. Quienes controlan deben encontrar disposición de información pública relacionada con el manejo administrativo de las finanzas.

3.2.6.4. **Transparencia:** Implica una actitud del funcionario y/o servidor público que es controlado, quien debe propiciar la rendición de cuentas y mostrar disposición de ser evaluado. La población organizada debe también actuar con transparencia y ser susceptible de evaluación.

3.2.6.5. **Participación:** Promover la participación social popular, en forma activa y decisoria, de todos los sujetos sociales en el nivel central y local.

3.2.6.6. **Compromiso Social:** Entrega al trabajo colectivo en una lucha constante por los derechos, el empoderamiento y la organización con equidad de género.

3.2.6.7. **Solidaridad:** Asumiendo un profundo sentido de responsabilidad y de equidad con todos los sectores sociales.

3.2.6.8. **Autogestión:** Capacidad desarrollada desde los gobiernos locales para la generación de procesos auto sostenibles en beneficio de la población a corto, mediano y largo plazo.

### **3.2.7. Desafíos y Acciones a corto, mediano y largo plazo**

#### **3.2.7.1. Dimensión Política**

**Desafío:** Lograr la participación activa de los sujetos sociales, con incidencia en el nivel local y central, en los procesos de planificación y desarrollo urbano-rural.

### **Acciones a nivel local**

#### Corto Plazo

Que los gobiernos locales asociados promuevan un acercamiento con las bases organizadas, para propiciar el control y regulación de las acciones que involucran al territorio y medio ambiente.

#### Mediano Plazo

La creación y aplicación de políticas municipales de participación que garanticen la participación de la población organizada en la toma de decisiones sobre el territorio.

#### Largo Plazo

Que los municipios asociados institucionalicen la participación a través de políticas municipales permanentes.

### **Acciones a nivel central**

#### Corto Plazo

Reconocimiento de la autonomía municipal para la libre asociación y la incidencia en la toma de decisiones.

#### Mediano Plazo

Reconocimiento de las asociatividades como estructura política-jurídica con derecho de representación y participación a nivel nacional.

#### Largo Plazo

Institucionalización de la participación y las asociatividades como Política de Estado.

### **3.2.7.2. Dimensión Jurídica**

Desafío: Procurar la implementación de los instrumentos jurídicos, para la participación de los sujetos sociales en los procesos de planificación y desarrollo urbano-rural.

#### **Acciones a nivel local**

Corto plazo

La promoción de la participación a través de la creación de ordenanzas municipales.

Mediano plazo

Divulgación de ordenanzas municipales para la participación.

Implementación de las ordenanzas municipales a través de las unidades de participación de las oficinas técnicas en las asociatividades municipales.

Reglamentación de la participación en las organizaciones comunales municipales que señalen la responsabilidad de la población organizada.

Largo plazo

Consolidación de la participación como derecho y deber de los sujetos sociales locales.

#### **Acciones a nivel central**

Corto plazo

Reconocer y promover los instrumentos jurídicos para la organización y participación.

#### Mediano plazo

Facilitar la participación como derecho constitucional de los sujetos sociales.

#### Largo plazo

Garantizar y consolidar a los sujetos sociales el cumplimiento del derecho a la participación.

### **3.2.7.3. Dimensión Institucional**

Desafío: Creación de estructuras para el ejercicio pleno de la participación en los niveles estatales de toma de decisiones.

#### **Acciones a nivel local**

##### Corto plazo

Elaboración de un mapeo de las estructuras organizativas existentes en los municipios.

Creación de Comités Locales para la Participación Social, en la que tendrán presencia ADESCO, ínter comunales, gremios, sindicatos, cooperativas, iglesia, asociaciones –estudiantiles, mujeres, ambientales, consumidores, jóvenes, etc.

Creación de Unidades de Participación dentro de las oficinas técnicas de cada asociatividad municipal.

### Esquema 6 Comité Local para la Participación Social



Fuente: Elaboración propia por Equipo Investigador #5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

Mediano plazo

Creación de Juntas Micro regionales para la participación social de la población organizada en las asociatividades.

### Esquema 7 Estructura de Participación para el nivel regional



Fuente: Elaboración propia por Equipo Investigador #5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

#### Largo plazo

Institucionalización de la participación popular a través de la conformación de una Coordinadora Nacional para la Participación que represente a las Unidades de Participación por asociatividad.

### Esquema 8 Relación Horizontal de Estructuras para Participación



Fuente: Elaboración propia por Equipo Investigador #5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

### **Acciones a nivel central**

#### Corto plazo

Apertura de espacios desde las instancias responsables de la planificación y desarrollo urbano-rural como VMVTDU y MARN para el involucramiento de los sujetos sociales.

Capacitación de las instituciones para que faciliten el acceso y control de los sujetos sociales

#### Mediano plazo

Facilitar el intercambio de experiencias, entre los niveles central y local, sobre los procesos de planificación y desarrollo urbano-rural.

#### Largo plazo

Institucionalización de la participación a través de la creación de un Consejo Nacional de Planificación del Desarrollo Urbano y Regional.

### **3.2.7.4. Dimensión Social**

Desafío: Consolidación de las estructuras organizativas locales para la participación activa en los procesos de planificación y desarrollo urbano-rural.

### **Acciones a nivel local**

#### Corto plazo

Elaboración de un programa mínimo desde los gobiernos locales asociados y la población organizada para la articulación de los esfuerzos de organización intermunicipal.

Concientización sobre la importancia de la participación en los procesos de consulta, contraloría y toma de decisiones en los municipios.

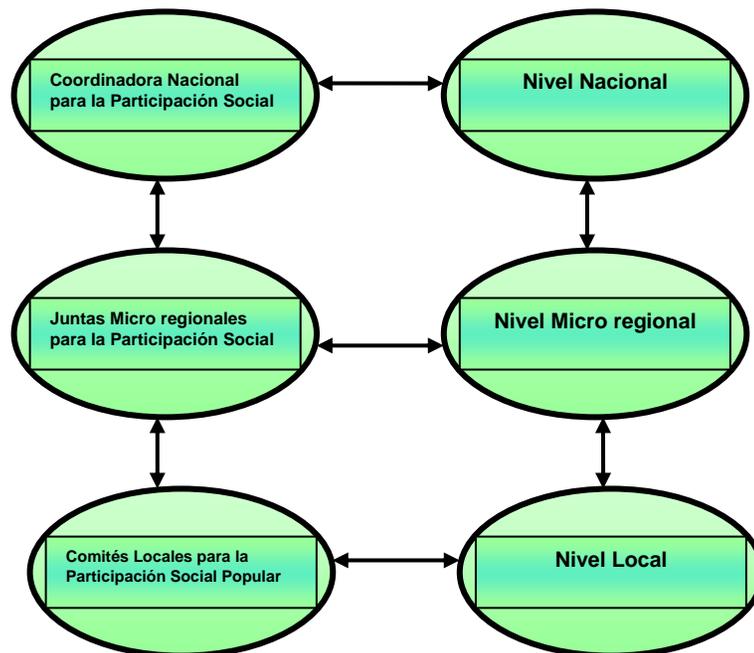
Mediano plazo

Conformación de comités locales y juntas regionales para la participación popular en el control y planificación del territorio.

Largo plazo

La creación de una coordinadora a nivel nacional que aglutine y represente a las juntas regionales por asociatividad en el Consejo Nacional de Planificación.

**Esquema 9**  
**Estructuras Organizativa para la Participación Popular de los Sujetos Sociales**



### **Acciones a nivel central**

#### Corto plazo

Coordinación con los gobiernos locales para brindar apoyo en la implementación de un programa mínimo para la concientización de la población sobre la importancia de la organización comunal.

Realización de foros, campañas, y jornadas sobre el derecho y la importancia de la participación.

#### Mediano plazo

Generar espacios dentro del sistema de educación formal que fomenten la participación como un valor social.

Que se promueva como Política de Estado la participación social, como valor y derecho social, en los diferentes medios de comunicación estatales y privados.

#### Largo plazo

Consolidación de la integración de las estructuras organizativas como eje transversal de un Estado descentralizado.

### **3.2.7.5. Dimensión Cultural**

Desafío: La introducción de la organización y la participación como práctica cultural de la población en la preservación del patrimonio cultural.

#### Acciones a nivel local.

##### Corto plazo

Promoción del patrimonio cultural en los espacios municipales recreativos como fiestas patronales, ferias, festivales y otros.

Identificación, protección, preservación y vigilancia del patrimonio cultural municipal por grupos organizados en la localidad.

Campañas lúdicas de concientización sobre la importancia del patrimonio cultural en las municipalidades.

Mediano plazo

Definición de criterios por la población organizada, para la protección y preservación del patrimonio cultural de las asociatividades.

Intercambios entre asociatividades sobre experiencias relacionadas con la protección y preservación del patrimonio cultural.

Promoción de estudios etnográficos con participación de la población, sobre el patrimonio cultural.

Largo plazo

Garantizar el patrimonio cultural como espacio social que reafirme la identidad de las presentes y futuras generaciones.

### **Acciones a nivel central**

Corto plazo

Reorientación de los criterios de la política para la protección y preservación del patrimonio cultural.

Capacitación a los funcionarios, locales y centrales, sobre la protección del patrimonio cultural.

Traslado de recursos desde el Estado hacia las casas de la cultura para dinamizar y mejorar su función y atención hacia las poblaciones locales.

#### Mediano plazo

Incluir la protección y reconocimiento del patrimonio cultural en los programas educativos del Ministerio de Educación.

#### Largo plazo

Coordinación horizontal entre CONCULTURA y gobiernos locales, para realización de actividades que fomenten la protección del patrimonio cultural.

### **3.2.7.6. Dimensión Económica**

Desafío: Fortalecimiento de la autogestión de los gobiernos municipales asociados para garantizar condiciones para la participación.

#### **Acciones a nivel local**

##### Corto plazo

Potenciar las oficinas técnicas para la realización de consultorías en materia de planificación, que generen ingresos a las unidades de participación.

##### Mediano plazo

Canalización de recursos desde las unidades de participación hacia las estructuras organizadas.

Creación de un fondo asociativo para la capacitación e información sobre la gestión del territorio orientado a los comités locales y juntas regionales.

Largo plazo

Consolidación de la capacidad de autogestión de las asociatividades.

### **Acciones a nivel central**

Corto plazo

Creación de una partida especial dentro del FODES para el impulso de la participación en las asociatividades.

Mediano plazo

Incremento del FODES al 10% del presupuesto nacional.

Largo plazo

Garantizar el incremento gradual del FODES según las demandas que presenten las asociatividades en el proceso de descentralización del Estado.

### 3.2.8. Viabilidad

Referida a la viabilidad interna en un corto plazo se prioriza la divulgación y discusión de la propuesta en los espacios que la Universidad de El Salvador posibilita. En un primer momento se expondrá y someterá a observaciones en la defensa de la misma, posteriormente pueden gestionarse espacios como foros y/o conferencias para su divulgación y debate; además, pueden aprovecharse otros espacios como encuentros y congresos relacionados con esta temática.

A mediano plazo, se propone que la Escuela de Ciencias Sociales “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales” promueva que los estudiantes de la carrera de Licenciatura en Sociología retomen esta propuesta como material de consulta y para su debate.

A largo plazo, se propone que esta propuesta sea discutida entre académicos de otras facultades especializados en temas afines.

En un corto plazo y en relación a la viabilidad externa, se considera de vital importancia que COMURES, como ente colegiado y representante de las municipalidades, conozca y retome esta propuesta como un aporte académico-científico. Se considera que COMURES debe liderar este esfuerzo para facilitar a los municipios la autonomía y la consolidación de la planificación como estrategia fundamental para el desarrollo los mismos y que participen de forma asociadas para responder a las necesidades de la población, en un contexto de descentralización del Estado y de fortalecimiento de las municipalidades.

En un mediano plazo, se plantea que las gestoras de esta propuesta participen directamente en la implementación, como asesores vinculados a un proyecto con posición de clase en donde los sujetos sociales tienen un espacio prioritario.

Se plantea impulsar una alianza interinstitucional entre COMURES, Los Gobiernos Municipales Asociados y la UES, para la creación de espacios en los que las investigaciones realizadas por el estudiantado sobre temáticas relacionadas con la planificación y desarrollo urbano, se proyecten hacia el exterior y se retomen por instituciones especializadas en diversas áreas.

COMURES, a través de las municipalidades, deberá promocionar esta propuesta haciendo uso de espacios para la divulgación y el debate como foros, talleres, encuentros y conferencias hacia las instituciones locales y la población. Se considera básica una versión popular para que la población conozca la propuesta y tome conciencia de la necesidad de participar y organizarse para la

descentralización del Estado en las decisiones sobre planificación y desarrollo urbano.

A largo plazo se considera que la consolidación de las asociatividades proporcionará mayor fuerza a la implementación de esta propuesta, en coordinación horizontal con instancias del gobierno central como MARN, MOPTVDU –VMVDU- y CND. Por otro lado, la incidencia de los sujetos sociales organizados en la toma de decisiones en las acciones que involucran la planificación y de desarrollo urbano, será un pilar fundamental de las asociatividades en la consolidación de esta propuesta.

Sin embargo la propuesta puede enfrentar en los ámbitos interno y externo a la academia diversos riesgos y amenazas. En el ámbito interno; 1- falta de recursos financieros para hacer de ella desde la academia un instrumento científico y alternativo que ayude a orientar el rumbo de la planificación territorial del país, 2- sub utilización del documento en los centros de documentación y de investigación de la universidad, así como su promoción hacia fuera de la universidad a los diversos sectores que esta dirigida.

En el ámbito externo; 1- desinterés por validar dicha propuesta, de parte de los gobiernos locales y sociedad civil y población organizada, 2- estigmatización política ideológica, y 3- apropiación inadecuada de algunos elementos de la propuesta por personas o grupos.

Aunque la posibilidad de contrarrestar los riesgos que se presenta, es posible en la medida que se retomen los aspectos planteados en la viabilidad.

### 3.2.9. Funciones de los sujetos sociales en el modelo de gestión para la participación

Las funciones y responsabilidades que los sujetos sociales deben asumir en el modelo de gestión para la participación social son de acuerdo a sus derechos y deberes en lo local y nacional, con el fin de consolidar la planificación y el desarrollo urbano-rural como política de Estado.

Los sujetos sociales, se abordan desde dos tipos de involucramiento: en la toma de decisiones y en cooperación y apoyo técnico-financiero. Por otro lado, se plantea dicho involucramiento según la forma o estructura desde la que participa.

#### 3.2.9.1. Nivel Local

La estructura propuesta para la participación de los sujetos sociales en la planificación y desarrollo urbano-rural, en el nivel local asociativo son los Consejos de Desarrollo Municipal -CODEMU-, que es un espacio para la coordinación y representación de los sectores locales, en el que se realizan coordinaciones y se toman decisiones relacionadas con la planificación del territorio de los municipios asociados y representados en la estructura; además, se dan lineamientos, para la elaboración de planes de desarrollo urbano-rural, que posteriormente se proponen en un espacio amplio a nivel nacional con representantes de instancias responsables de la planificación a nivel central (Ver esquema 1, Pág. 160)

En este, se definen las siguientes responsabilidades de los sujetos sociales que le integran:

## Gobierno Local

### Consejo Municipal

Aplicación de las políticas y ordenanzas para la participación en la planificación y desarrollo urbano-rural.

Gestión de fondos para la planificación y desarrollo urbano-rural de sus municipios.

Introducción de las propuestas surgidas en el CODEMU en espacios nacionales de toma de decisión.

### Oficinas Técnicas

Elaborar propuestas de planes, programas y proyectos para la planificación y desarrollo urbano-rural.

Extender permisos de construcción y parcelación.

Elaboración y levantamiento de planos cartográficos y topográficos.

Presentación de informes de actividades para la asociatividad.

Potenciar la toma de decisiones e integración de los comités locales para la participación social a través de las unidades de participación.

## Comercio formal e Informal

Propiciar la organización de su sector

Generan recursos financieros y humanos y la toma de decisiones.

La coordinación de las estructuras que conforman los Comités Locales para la participación, entre algunos, se plantea de acuerdo a sus responsabilidades:

### Cooperativas

Generan recursos financieros y humanos y aportan en la toman decisiones.

### Gremios

Brindar aportes según su rubro y especialidad técnica.

### Sindicatos

Movilización y masificación de las organizaciones comunales de sus municipios.

### Asociaciones

Responsables de la generación de procesos informativos según el interés que les agrupa, así se contemplan género, medio ambiente, consumidores, juventud; a quienes puede asignársele la responsabilidad de conformación de mesas que aborden temas específicos.

### Los Comités Locales de Participación Social –CLPS-.

En cada municipio se aglutinan e intercambian experiencias y plantean propuestas en las llamadas Juntas Micro regionales para la Participación Social –JMRPS-, que son la estructura que representan a la población en los CODEMU. A su vez las JMRPS confluyen en un espacio nacional denominado en esta propuesta como Coordinadora Nacional para la Participación Social –CNPS- que representa a la población organizada y sus intereses en el llamado Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo Urbano Regional-CNPDUR-. (Ver Esquema 8, Pág.178)

#### 3.2.9.2. Nivel Nacional

La estructura que se propone para el nivel nacional es “ Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo Urbano Regional-CNPDUR-”, el que tiene como función facilitar un espacio para el debate, donde confluyen en ideas los sujetos sociales del nivel central y local, población organizada, organismos no gubernamentales y empresa privada. Para el que se definen las responsabilices de los sujetos sociales que lo integran.

### **Esquema 10 Estructura Organizativa a Nivel Nacional**



Fuente: Elaboración propia por Equipo Investigador #5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

#### 3.2.9.2.1. Gobierno Central

##### VMVDU

Formular, dirigir y aplicar, a través del VMVDU, la política y ley de planificación y desarrollo urbano-rural para la consolidación del desarrollo territorial de los municipios de forma asociada.

Monitorear, evaluar y asistir técnicamente a las oficinas técnicas de las asociatividades.

Rendimiento de informes sobre las acciones de planificación y desarrollo que impactes el territorio nacional.

La elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional a través del VMVDU, incluyendo el componente ambiental como eje transversal de la planificación.

#### MARN

Debe asumir responsablemente la aplicación de la Ley del Medio Ambiente en las acciones y decisiones sobre planificación y desarrollo.

#### 3.2.9.2.2. Organismos No gubernamentales.

Los organismos no gubernamentales participan en el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo Urbano Regional-CNPDUR-.

#### COMURES

Introducir propuestas de las asociatividades

Gestión de recursos financieros para los planes y proyectos de las asociatividades.

Establecer alianzas sobre planificación con diversos sectores de la población y las asociatividades

#### CADES - ASIA

Realizar estudios sobre impacto de la construcción y urbanización de las ciudades.

Promover la investigación multidisciplinaria sobre planificación y desarrollo urbano-rural.

Capacitación y divulgación de las tendencias y enfoques de la Arquitectura e Ingeniería en El Salvador.

#### 3.2.9.2.3. Sector Privado

#### CASALCO

Desarrollar los proyectos urbanísticos bajo los criterios establecidos en la política nacional para la planificación y el desarrollo urbano-rural y la ley de medio ambiente.

Brindar apoyo financiero al consejo nacional.

Apoyar los estudios de impacto en planificación y medio ambiente.

#### 3.2.9.2.4. Sector Social.

Coordinadora Nacional para la Participación Social –CNPS-

Representación de la población organizada a nivel nacional en el Consejo Nacional para Planificación y Desarrollo Urbano y Regional.

Agrupar e informar a las Juntas Micro regionales para sobre los resultados de las reuniones realizadas en el Consejo Nacional para Planificación y Desarrollo Urbano y Regional.

Toma de decisiones y control desde las bases en lo relacionado con la planificación y desarrollo urbano-rural.

Elaboración de propuestas para la elaboración de los planes, programas y proyectos relacionados con la planificación y desarrollo urbano-rural.

La Convocatoria, dirección de las reuniones, elaboración de la agenda, levantamiento de actas y sistematización de resultados y acuerdos por sesión, serán responsabilidades rotativas entre quienes participan en el CODEMU y el Consejo Nacional de la Planificación del Desarrollo Urbano – regional-CNPDUR.

Las estructuras se sugiere trabajen a través de mesas y/o comisiones de trabajo, en los siguientes rubros: planificación territorial, desarrollo urbano-rural, gestión y participación.

## **SINTESIS**

La investigación sobre la Administración Política Centralizada del Territorio en El Salvador se ha desarrollado con la centralización-descentralización como eje transversal, que forma parte de los objetos posibles de investigación; apoyándose en los conceptos ordenadores: descentralización política- territorial, planificación y desarrollo urbano-rural.

La centralización y verticalismo estatal han marcado históricamente los procesos de planificación y desarrollo urbano-rural en El Salvador, lo que ha impedido que se planifique de forma integral el desarrollo urbano de las ciudades, en las que se encuentran altas concentraciones de población, que en su mayoría emigran del campo a la ciudad, buscando mejores condiciones de vida.

En la actualidad el enfoque centralista que el Estado impulsa en materia de planificación se vuelve un gran obstáculo, tanto para el proceso de descentralización de la planificación y del desarrollo, como para el fortalecimiento de los municipios y el involucramiento para la participación de los sujetos sociales en dichos procesos.

Las instituciones centrales responsables de la planificación, como el VMVDU, juegan un papel obstaculizador, no permitiendo el avance del proceso de planificación e impidiendo también el involucramiento de los sujetos sociales locales. Un caso evidente es la no participación de las municipalidades en la elaboración de propuestas de ordenamiento territorial de carácter nacional, como la reciente propuesta de PNODET, que impactan abierta y directamente en el nivel local.

En contraste, se conocen buenos esfuerzos para la planificación y el desarrollo urbano de las ciudades desde el nivel local; estas experiencias significan un avance cualitativo de los gobiernos locales, en el sentido de desarrollo de sus capacidades para el control y regulación de sus territorios municipales.

En este sentido, la conformación de asociatividades, mancomunidades y micro regiones, se vuelve una oportunidad para el fortalecimiento municipal y la construcción de una nueva visión descentralizada de planificar el territorio y su desarrollo; a la vez que reafirma la autonomía que los municipios detentan en materia de planificación y participación de los sujetos sociales.

Es evidente que existe la necesidad de reorientar los criterios para la planificación y el desarrollo urbano-rural, desde dimensiones prioritarias como la política, jurídica y social; y en ambos niveles de administración estatal local y central.

En la dimensión política se plantea el desafío de lograr la participación activa de la población organizada y de los gobiernos municipales en asociatividad, con incidencia en la toma de decisiones en el nivel local y central, en los procesos de planificación y desarrollo urbano-rural.

En la dimensión jurídica se plantea la necesidad de armonizar la actual normativa jurídica en materia de planificación y desarrollo urbano-rural; y así procurar la implementación de los instrumentos jurídicos para la participación de los sujetos sociales en los procesos de planificación y desarrollo urbano-rural.

En la dimensión social, se plantea la integración de las estructuras organizativas locales para consolidar la participación activa de los sujetos sociales en los procesos de planificación y desarrollo urbano-rural.

# ANEXOS

## **Listado de Anexos**

1. Planes de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial elaborados en El Salvador. (pág. 200)
2. Leyes e Instituciones para el Desarrollo Urbano en El Salvador (pág. 201)
3. Propuesta de regionalización del PNODT (pág. 202)
4. Mapa de El Salvador y su Actual División Política Administrativa (pág. 203)
5. El marco Institucional del Plan Metropolitano de Desarrollo (pág. 204)
6. Esquema comparativo entre planificación tradicional y planificación participativa (pág. 205)
7. Listado de mapas (pág. 206)
8. Listado de Cuadros (pág. 207)
9. Listado de Esquemas (pág. 208)

**Anexo 1**  
**Planes de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial elaborados en El Salvador.**

<b>AÑO</b>	<b>PLANES DE DESARROLLO URBANO</b>	<b>EN LOS NIVELES: NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL</b>
<b>1935</b>	Conformación del Área Metropolitana de San Salvador.	Central
<b>1954</b>	1re Plan Regulador del Área Metropolitana.	San Salvador
<b>1956</b>	Plan Vial para la Capital y otras ciudades	San Salvador, Santa Ana, San Miguel.
<b>1968</b>	1re Plan de Desarrollo Metropolitano METROPLAN1980.	Áreas Urbanas (pero se aplico en San Salvador en casos aislados)
<b>1986</b>	2do Plan de Desarrollo Metropolitano- METROPLAN 2000.	San Salvador
<b>1995</b>	PLAMADUR AMSA	Santa Ana
<b>1998</b>	PLAMADUR	San Miguel
<b>1997</b>	PLAMADUR AMSO	Sonsonate.
<b>2000</b>	Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés.	Región Valle de San Andrés
<b>2001</b>	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. -PNODT-	Propuesta de Plan Nacional para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial –PNODT-

Fuente: Elaboración propia por Equipo Investigador #5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

## Anexo 2 Leyes e Instituciones para el Desarrollo Urbano en El Salvador.

AÑO	LEYES	INSTITUCIONES
1950		Ministerio de Obras Públicas- MOP.
1951	Ley de Urbanismo y Arquitectura- DUA.	Dirección de Urbanismo y Arquitectura - DUA
1955	Ley de Planes Reguladores	
1956	1ra Ley urbana para la Regulación de las ciudades.  Ley de Urbanismo y Construcción.	
1970		Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica CONAPLAN. Institución adscrita a la presidencia de la Republica. Solo duro 3 años.
1971		Desmembramiento de tres instituciones para el desarrollo urbano: Dirección de Urbanismo y Arquitectura – DUA, Centro de Planificación y Coordinación CPC, Ministerio de Obras Publicas MOP y el Departamento de Planificación Urbana y Regional.  Eliminación del Departamento de Planificación Urbana y Regional.
1973		Creación del Ministerio de Planificación.
1974		Creación del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
1979		Creación de la Ley de Desarrollo Urbano en El Salvador. Esta faculta a este Vice Ministerio para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel nacional regional y municipal
1981		Eliminación del Ministerio de Planificación.  Creación de la 1ra Comisión Nacional para el Desarrollo.
1994		Vice Ministerio de Vivienda, propone : El Consejo Nacional para el Ordenamiento Territorial
2004	Propuesta de Ley Nacional para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial LODT – PNODT	Constituido por 7 Ministerios y un representante municipal o de la junta directiva de COMURES.

Fuente: Elaboración propia por Equipo Investigador #5, Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 2005.

### Anexo 3 Propuesta de regionalización del PNOTD



Fuente: Elaboración propia por Equipo Investigador #5, con base a PNOTD

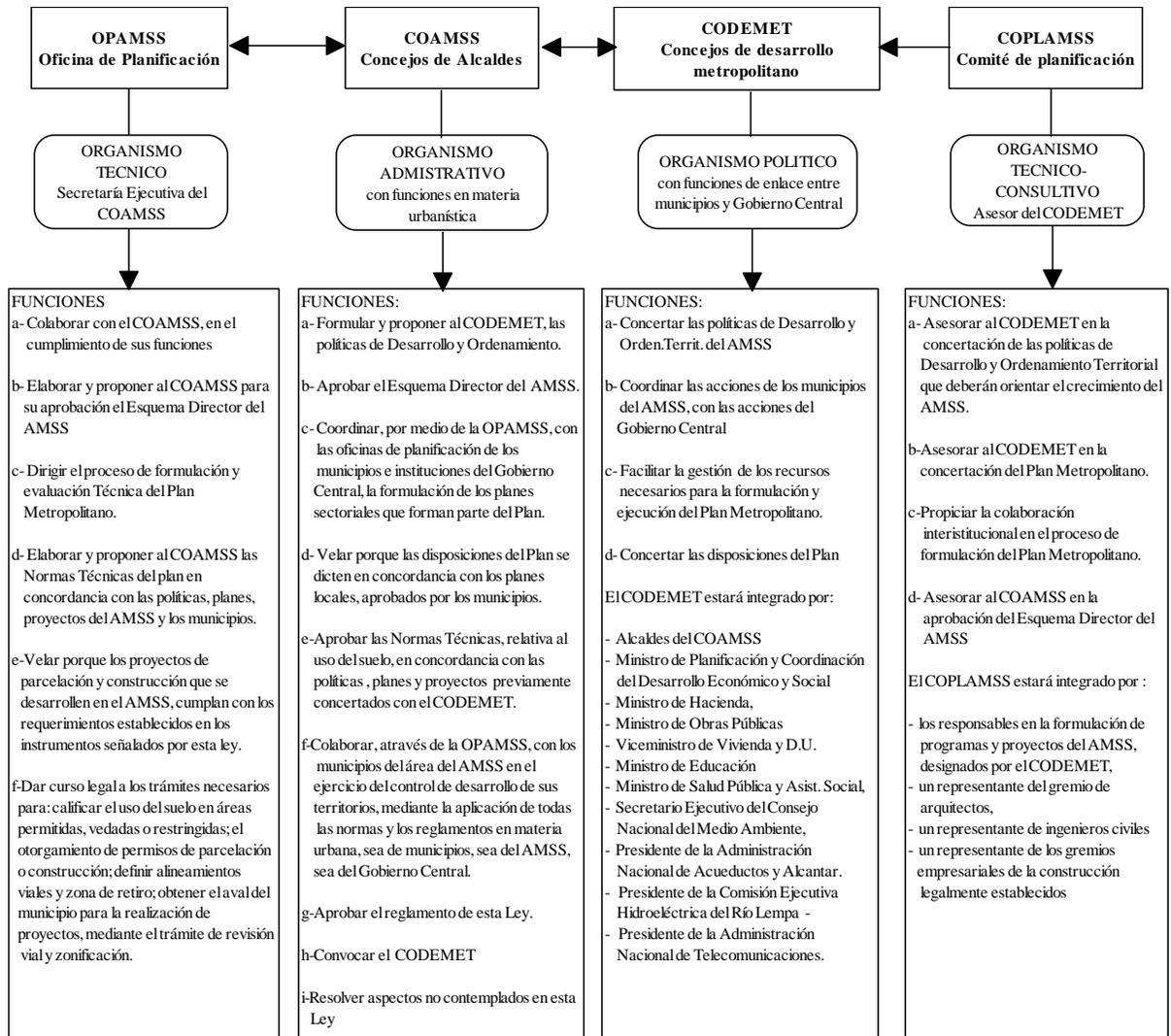
**Anexo 4**  
**Mapa de El Salvador y su Actual División Política Administrativa**



Fuente: Elaboración propia del grupo investigador, con base a documento de **CND**

## Anexo 5

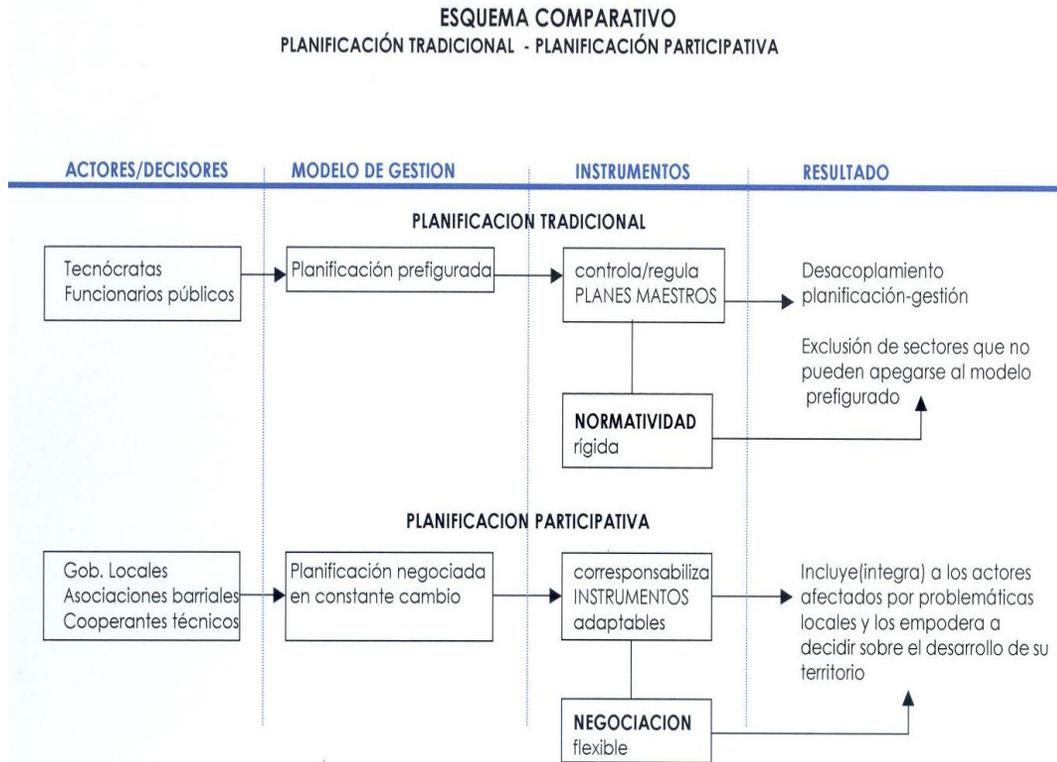
### El marco Institucional del Plan Metropolitano de Desarrollo



Fuente: PLAMADUR AMSSA, Marco Institucional y legal del PLAMDUR.

## Anexo 6

### Esquema comparativo entre planificación tradicional y planificación participativa



Fuente: Tomado de Material del Modulo II del Diplomado en Desarrollo Local, UCA, 2005.

## **Anexo 7** **Listado de mapas**

1. Distribución Geográfica de las Haciendas de Añil, 1770 (pág.17)
2. Ubicación Geográfica del cultivo de café, 1879(pág.17)
3. Ubicación de la red vial (1950 a 1996) (pág.23)
4. Expansión urbana de AMSS (1983-1997) (pág.29)
5. Localización geográfica de los diferentes frentes de guerra y las fuerzas que lo componían. (pág.32)
6. Propuesta de regionalización de la Comisión Nacional de Desarrollo. (pág.46)
7. Ubicación de la Asociatividad del Valle de San Andrés (pág.92)
8. Ubicación de la Asociatividad Oficina de Desarrollo Urbano para el Área Metropolitana de Sonsonate (ODUAMSSO) (pág.97)
9. Ubicación de la Parcelación El Ángel(pág.105)
10. Ubicación del Municipio de Nejapa en el Departamento de San Salvador. (pág.108)
11. Uso Actual del Suelo del Municipio de Nejapa (pág.109)
12. Ubicación de Santo Tomás en El Salvador (pág.110)
13. Ubicación del municipio de Suchitoto en El Salvador. (pág.111)
14. Tipos de suelo del municipio de Suchitoto en área urbana. (pág.112)
15. Tipos de suelo del municipio de Suchitoto en el área rural (pág.113)
16. Determinación de aspectos importantes de Suchitoto (pág.115)
17. Tipos de suelo del municipio de Suchitoto en el área urbana (pág.116)
18. Tipos de suelo del municipio de Suchitoto en el área rural (pág.117)
19. Ubicación de el municipio de Santiago de María (pág.119)
20. Tipos de suelo del municipio de Santiago de María (pág.120)

## **Anexo 8 Listado de Cuadros**

1. Acciones que han incidido en el territorio desde el surgimiento del Estado Nación. (pág. 15)
2. Modernización de Estado y Territorio. (pág.17)
3. Planes de Desarrollo en la década de 1950. (pág. 19)
4. Planes de Desarrollo Urbano elaborados entre 1954 -1968. (pág. 22)
5. Planes de Desarrollo Urbano elaborados entre 1986 -2001. (pág. 27)
6. Acciones Realizadas entre 1981 y 1984 con incidencia en el territorio. (pág. 31)
7. Acciones Realizadas entre 1985 y 1989 con incidencia en el territorio. (pág. 32)
8. Acciones Realizadas entre 1989 y 1994 con incidencia en el territorio. (pág. 35)
9. Acciones Realizadas entre 1995 y 1997 con incidencia en el territorio. (pág. 39)
10. Acciones Realizadas entre 1999 y 2005 con incidencia en el territorio. (pág. 42)
11. Competencias Básicas del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial –PNODT- (pág. 46)
12. Instituciones que dictan políticas y formulan planes que constituyen un marco técnico para la formulación del PLAMADUR. (pág. 54)
13. Instituciones que planifican e invierten en el desarrollo de la infraestructura urbana y equipamiento social que constituyen un recurso para el PLAMADUR. (pág. 55)
14. Instituciones que proporcionan asistencia técnica y financiamiento a los gobiernos locales que constituyen un recurso de formulación y/o implementación para el PLAMADUR. (pág. 55)
15. Responsabilidades de la Política de Desarrollo Metropolitano. (pág. 56)

## **Anexo 9 Listado de Esquemas**

1. Estructuración del Consejo de Desarrollo Municipal –CODEMU (pág.163)
2. Esquema de Fortalecimiento Institucional de los Municipios (pág.165)
3. Esquema para la Participación Social (pág.167)
4. Acciones en la Dimensión Cultural (pág.168)
5. Acciones Generales para lograr el Fortalecimiento de los Municipios (pág.170)
6. Comité Local para la Participación Social (pág.180)
7. Estructura de Participación para el nivel regional (pág.181)
8. Relación Horizontal de Estructuras para Participación (pág.181)
9. Estructuras Organizativa para la Participación Popular de los Sujetos Sociales (pág.183)
10. Estructura Organizativa a Nivel Nacional (pág.193)

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

### **1. ESCRITAS**

#### **1.1. LIBROS**

1.1. Lenin, El Estado y La Revolución, Cap. I, Pp. 67.

1.2. FLACSO, “Descentralización y Desarrollo. Una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina.”, Primera Edición, 2003, El Salvador, Pp. 373.

1.3. Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral –ASDI-, Análisis y Propuestas sobre el Plan Nacional y el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Primera Edición, 2004, El Salvador, Pp. 119.

1.4. Fundación Nacional para el Desarrollo –FUNDE-, “Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Una lectura desde la Sociedad Civil”, Primera Edición, 2004, El Salvador, Pp. 104.

1.5. CASC, UCA, FUNDAUNGO, “El Salvador: Descentralización y Asociacionismo Municipal. La descentralización del Estado desde la perspectiva de las municipalidades”, San Salvador, 1999, Imprenta UCA, Pp. 11-41, 106-111, Págs. 264.

1.6 Orellana, Antonio Víctor, El Salvador: política de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de la municipalidades, San Salvador, 1997, FLACSO, Págs. 162

## **1.2. DOCUMENTOS**

2.1. PNUD, “Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003, Capítulo 7 “Gestión Territorial: de la integración local a la inserción mundial”, 2003, El Salvador, Pp. 430.

2.2. Mao Tse-Tung, “Acerca de la contradicción”, 1957, China, Pp. 26.

2.3. Instituto Interamericano para la Agricultura-IIICA, “Desarrollo Territorial Sostenible”, Sinopsis 2003, Pp. 21.

2.4 ISED, Globalización, Estado, Sociedad y Mercado, San Salvador, 1995, Pp. 124.

2.5 ISED, ISAM, “Propuesta de Descentralización para El Salvador”, San Salvador, 1995

2.6 Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral –ASDI-, Análisis y Propuestas sobre el Plan Nacional y el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, San Salvador, 2004, Págs. 119.

2.7 Zeledón, Aída, Documento, Análisis del Marco Legal e Institucional sobre el Ordenamiento Territorial, San Salvador, 2001, Págs. 28.

2.8 PNUD, Informe Sobre Desarrollo Humano 2003, El Salvador, PNUD El Salvador, Págs. 430.

2.9 Primera Conferencia Centroamericana por la Descentralización, Capítulo IV sobre Desarrollo Local y Descentralización por José Antonio Morales Erlich, San Salvador, 2001, Págs. 152-176

2.10 Comisión Nacional de Desarrollo “Acciones Territoriales del Plan de Nación”  
San Salvador, 2000, Págs. 75.

### **1.3. REVISTAS**

3.1. Repetto, Fabián, ¿Es Posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana, Revista CLAD Reforma y Democracia, No. 16, Febrero 2000.

### **1.4. PERIODICOS**

4.1. Carlemy Salinas, La Prensa Grafica, “Las Otras Islas de El Salvador, Revista Enfoque, Domingo 26 de Junio de 2005, Pp 15.

4.2. El Diario de Hoy, viernes 15 de julio de 2005. Pág. 18

## **2. ORALES**

### **2.1 ENTREVISTAS**

5.1. Arq. Carlos Ferrufino, Departamento de Organización del Espacio, Universidad José Simeón Cañas -DOE-UCA-, “Visiones Institucionales sobre el ordenamiento descentralizado del territorio”, entrevista enfocada, 10 de Mayo 2005.

5.2. Gladis Melara, Asociación para el Desarrollo Integral -ASDI-, “Visiones Institucionales sobre el ordenamiento descentralizado del territorio”, entrevista enfocada, 20 de mayo de 2005.

5.3. Arq. Roberto Chinchilla, Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador OPAMSS, “Visiones Institucionales sobre el ordenamiento descentralizado del territorio”, entrevista enfocada, 26 de Mayo de 2005.

5.4. Arq. Mario Peña, Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano – VMVDU-, “Visiones Institucionales sobre el ordenamiento descentralizado del territorio”, entrevista enfocada, 30 de Mayo de 2005.

5.5. Lic. Francisco Altschul, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local -SACDEL-, “Visiones Institucionales sobre el ordenamiento descentralizado del territorio”, entrevista enfocada, 31 de mayo de 2005.

## **SEGUNDA PARTE**

**DIAGNOSTICO DE INVESTIGACIÓN**

**PLAN DE INVESTIGACIÓN**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”



**TRANSFORMACIONES AL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN  
EN EL SALVADOR 1983-2005**

DIAGNÓSTICO DEL PRESENTE ELABORADO POR ESTUDIANTES EGRESADOS  
DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA PRESENTADA AL  
PROCESO DE GRADO, CICLO 01 – 2005

DOCENTE DIRECTOR:  
LICENCIADO JUAN FRANCISCO SERAROLS RODAS

COORDINADORA GENERAL DEL PROCESO DE GRADUACIÓN:  
MASTER MARÍA DEL CARMEN ESCOBAR CORNEJO

15 DE FEBRERO DEL 2005

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR

## Grupos de investigación de la carrera de Licenciatura en Sociología

Responsables	Carné
Alvarado García, Jerry Alejandro	AG00007
Araujo Rivera, Nelly Lorena Guadalupe	AR00037
Barquero Parada, Virginia Raquel	BP00001
<b>Barrios Avelar, Gabriela Guadalupe</b>	<b>BA98004</b>
<b>Benavides Galeas, Judith del Carmen</b>	<b>BG97016</b>
Campos Chávez, Ana Lourdes Guadalupe	CC00015
Castro Aguirre, Yanira Guadalupe	CA96027
Dávila Medina, María Inés	DM00001
Díaz Vázquez, Dagoberto	DV95003
Herrera Iglesias, Victoriano Manuel	HI00001
López Garcíaguirre, Criceyda Veraliz	LG98032
Ramírez Medina, Mayra Cecilia	RM00007
<b>Salguero Duarte, Idalia Carolina</b>	<b>SD98018</b>
Tamayo Jiménez, Celia Margarita	TJ95002

## ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	217
“DIAGNÓSTICO DEL PRESENTE” SOBRE LAS TRANSFORMACIONES AL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR, 1983 – 2005	
1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA EJE: CENTRALIZACIÓN – DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO SALVADOREÑO.....	218
2. DELIMITACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA: CENTRALIZACIÓN – DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO SALVADOREÑO.....	222
3. DEFINICIÓN DE OBSERVABLES EN LA CENTRALIZACIÓN – DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO SALVADOREÑO.....	226
4. DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE ARTICULACIÓN ENTRE LOS UNIVERSOS POLÍTICO, SOCIAL, JURÍDICO, INSTITUCIONAL Y ECONÓMICO.....	230
5. CAMPO DE OPCIONES VIABLES Y ELECCIÓN DE ALTERNATIVAS PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE LAS TRANSFORMACIONES AL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR, 1983 – 2005.....	238
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	244

## **INTRODUCCIÓN**

El “diagnóstico del presente” ha sido elaborado por estudiantes egresados de la Licenciatura en Sociología, y presentado al Proceso de Grado, impartido por la Escuela de Ciencias Sociales “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, Facultad de Ciencia y Humanidades, Universidad de El Salvador.

El tema general del cual se parte, que fue propuesto y concensuado previamente por los estudiantes egresados, es: “Transformaciones al Estado y la Descentralización en El Salvador, 1983 – 2005”.

El propósito de este documento es presentar el análisis de la problemática centralización – descentralización que permita identificar alternativas de investigación viables, potenciando el nivel político y sobre los cuales se pueda profundizar para la comprensión del fenómeno.

El documento se ha estructurado en cinco momentos; en el primero se define el problema eje centralización – descentralización que se constituye como punto de partida para la reconstrucción articulada; en el segundo momento se delimita la problemática centralización – descentralización a partir de la formulación de cuestionamientos; el tercer momento define los conceptos ordenadores y datos empíricos que se constituyen en recortes de la realidad de la que es parte la problemática en estudio; el cuarto momento es un análisis del contenido de los universos político, social, jurídico, institucional y económico y la determinación de los puntos de articulación; en el quinto momento se presentan el campo de opciones viables y la elección de alternativas de solución por parte de cada grupo de investigación.

Para elaborar el presente documento se ha utilizado la propuesta metodológica de Hugo Zemelman en relación a la construcción del objeto de estudio, además se realizó lectura de documentos y discusiones dentro del grupo de investigación.

## **1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA EJE: CENTRALIZACIÓN–DESCENTRALIZACION DEL ESTADO SALVADOREÑO**

El Estado salvadoreño tiene dos niveles político-administrativos para la ejecución de las políticas públicas; en el nivel central, se han creado diversas instituciones y organismos autónomos cuyo campo de acción es el ámbito nacional; por otro lado los gobiernos municipales son las instancias que a nivel local, tienen competencias y funciones acorde a las políticas públicas nacionales.

La ejecución de las políticas públicas ha sido en forma centralizada, desde la formación del Estado, lo cual ha significado la limitada intervención de los gobiernos locales en la gestión pública. La centralización de poder en el Órgano Ejecutivo, se ha constituido en un problema estructural en la aplicación de las políticas públicas y sociales (como educación y salud), puesto que ha convertido al Estado en un ente ineficiente para solventar las demandas y problemas de la sociedad salvadoreña.

Es así como se plantean nuevos roles al Estado y nuevas relaciones, responsabilidades y competencias a los diferentes Órganos de Gobierno, que contribuyan a solucionar la ineficiencia, las desigualdades regionales, los elevados costos sociales, la burocracia y la limitada participación social; aspectos que, tanto desde la esfera gubernamental, como desde el ámbito no gubernamental, se vinculan estrechamente al centralismo estatal, convirtiéndolo en uno de los pilares para el impulso de las transformaciones al Estado.

Ante esta situación se generan demandas internas y externas que requieren de transformaciones político-administrativas tanto a nivel de gobierno central y municipal, de acuerdo al actual contexto de transformaciones a los estados

latinoamericanos, por lo que se hace alusión al proceso de descentralización como factor clave de este escenario.

Los conflictos generados al interior del Estado, a partir de la centralización en las políticas públicas, se han manifestado en diferentes ámbitos, cuyas características se plantean a continuación.

En el ámbito jurídico se identifica un marco normativo que establece las competencias y funciones de cada instancia de gobierno, sin embargo existe en la práctica una ambigüedad en cuanto a los alcances de cada instancia en los diferentes niveles, central y local. Sumado a esta situación la no armonización del marco normativo contribuye a la permanencia de las ambigüedades existentes. En El Salvador de forma general existe un cuerpo de leyes bastante extenso que afecta a los municipios, en muchos casos son aplicadas por Instituciones del Órgano Ejecutivo, y en otros por las municipalidades creando cierta confusión a la hora de determinar a que institución corresponde la aplicación de una ley en particular.

En cuanto al marco institucional si bien se concibe al municipio como parte del marco institucional del Estado, ya que constituye la unidad político-administrativa básica de su organización, con un territorio establecido, con mecanismos legales de participación y con autonomía, se observa en la práctica, una centralización de las competencias en el Gobierno Central. A pesar que la constitución manda que el órgano ejecutivo no deba estar por encima de la autonomía municipal, por el contrario, debe trabajar coordinadamente con los gobiernos locales, el marco institucional actual, sigue reflejando las contradicciones entre Estado centralizado y autonomía municipal.

Con respecto a las políticas de gestión de medio ambiente, los Gobiernos Municipales se han visto limitados para atender la problemática de contaminación del suelo, agua, aire y degradación de la biodiversidad, debido a que el Gobierno Central ha asumido competencias en esta gestión y asignado mayores recursos financieros y capacidades de decisión sobre este ámbito a sus instituciones.

Por su parte la centralización del Estado, limita la participación de los sujetos sociales, sus demandas no son escuchadas por el gobierno central y tampoco son participes de las decisiones que se toman tanto a nivel nacional como municipal; adicional a esto, los gobiernos locales no poseen autonomía que les permita tomar decisiones que ayuden al desarrollo de los municipios en los distintos ámbitos: sociales, políticos, económicos, jurídicos, culturales. No existe una política nacional que ampare la participación. En la actualidad la incidencia de los sujetos sociales en querer aportar en la gestión de los gobiernos es creciente, pero la barrera política para impedir este proceso todavía es fuerte; aun con iniciativas existentes en algunos municipios.

En cuanto a la prestación de los servicios básicos como el agua Potable, existen una centralización en la toma de decisiones, en planes de inversión, ampliación de cobertura entre otras cosas, ya que solo se cuenta con una institución a nivel nacional que tiene la responsabilidad de atender a todo el país; por tal razón los gobiernos locales han permanecido ajenos a la problemática de desabastecimiento que sufren sus poblaciones, sean estas rurales o urbanas.

El principal conflicto identificado en cuanto a la administración territorial, entre gobierno central y gobierno local no radica en aspectos jurídicos relacionados con asignación de competencias, como se ha hecho creer. La cuestión respecto

a competencias y funciones entre gobierno central y local es clara, existe subordinación administrativa y jurídica de los últimos hacia los primeros. Los conflictos se presentan en el ámbito político, específicamente por la primacía política entre los diferentes niveles.

Una de las mayores necesidades en las transformaciones al Estado frente a la descentralización, se relaciona con la falta de claridad en cuanto a las competencias del Gobierno Central y las Municipalidades con respecto a las políticas sociales por la ambigüedad del extensivo marco jurídico e institucional que define las políticas sociales, que ambos niveles de administración deben ejecutar. Ante la centralización de competencias que el Órgano Ejecutivo continua realizando, es importante abordar el traspaso de competencias del Gobierno Central hacia las municipalidades, ya que se considera que existen ciertas competencias o atribuciones que sería más factible que los administraran gobiernos locales; y que hay otras que definitivamente solo le competen al Gobierno Central; mientras algunas podrían ser ejecutadas por ambas partes.

En cuanto a las políticas y programas de equidad genero se encuentra la existencia de una política nacional de la mujer que se supone tienen como ente rector al Instituto Salvadoreño de la Mujer (ISDEMU), sin embargo, uno de los conflictos que surge es a raíz del no cumplimiento de la misma por parte las instituciones ejecutoras, es decir que la política social orientada a la mujer se queda a nivel de discurso por parte del gobierno central, y al mismo tiempo a nivel municipal donde estos retoman el trabajo a nivel local en relación a la equidad de genero con una orientación al mayor empoderamiento de las mujeres. Entonces lo preocupante en este aspecto no solamente es el no cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer sino a la vez que esta

planteada de una manera centralizada y no permite una coordinación de esfuerzos por parte de los ámbitos municipal y nacional.

Las políticas públicas en los diferentes ámbitos, evidencian las serias y profundas contradicciones existentes entre el gobierno central y local, que encuentran su origen en la centralización de poder de decisión y de recursos en el Órgano Ejecutivo y en el debilitamiento de capacidades de los gobiernos locales, por lo que la centralización en el Estado salvadoreño, se constituye como punto de partida de la investigación, para someterlo a una crítica epistemológica, que permita comprender su direccionalidad y contradicciones internas.

## **2. DELIMITACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA: CENTRALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO SALVADOREÑO**

Partiendo de la contradicción principal, al interior del Estado salvadoreño, que gira en torno al par categorial centralización-descentralización de poder y recursos, donde se encuentran involucrados el gobierno central y los gobiernos locales, surgen los siguientes cuestionamientos, en los niveles macro, micro y por temas.

En el nivel macro:

¿Cuáles han sido las transformaciones que el Estado ha impulsado en cuanto a las políticas sociales?

¿Qué cambios institucionales son necesarios para garantizar las transformaciones en el Estado salvadoreño hacia una descentralización?

¿Cuáles son las transformaciones operadas en el Estado que posibilitan un proceso de descentralización? ¿A que intereses responden?

¿Cuáles son los costos económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos que han implicado la centralización del Estado salvadoreño?

El marco jurídico existente ¿es suficiente para implementar un proceso de descentralización en El Salvador? ¿Qué transformaciones son necesarias en este sentido?

¿Define el actual marco jurídico con suficiente claridad las funciones y competencias del gobierno central en relación al gobierno local?

¿Será necesaria la creación de más instrumentos jurídicos para resolver las ambigüedades en cuanto a competencias en la actual normativa jurídica?

¿En que medida las relaciones institucionales, el marco legal y la distribución de recursos económicos contribuyen a la profundización de la centralización del Estado?

¿Qué condiciones sociales son necesarias para el impulso de la descentralización del Estado hacia las municipalidades?

En el nivel micro:

¿Qué capacidades políticas deben desarrollar los gobiernos municipales en un proceso de descentralización del Estado?

¿Son los recursos financieros que actualmente reciben los gobiernos locales, suficientes para asumir una gestión descentralizada de su gobierno?

¿De que forma los sujetos sociales, presentes en las localidades, están interviniendo, a través de su práctica, en la construcción de capacidades locales para la descentralización?

¿Tienen los gobiernos locales capacidades técnicas, físicas, financieras para poder administrar el servicio de agua potable a sus comunidades?

¿Será el fortalecimiento institucional municipal una alternativa para equilibrar el poder de decisión, entre gobierno central y local, en la gestión administrativa territorial?

¿Que estrategias son necesarias para la administración y pleno ejercicio de competencias de los gobiernos municipales?

¿Qué estrategias se han impulsado desde los gobiernos municipales para el fortalecimiento municipal en el ejercicio de sus competencias?

Por temas:

¿La centralización del Estado ha contribuido al fortalecimiento de la democracia participativa?

¿Es la descentralización, a través de la privatización o concesión del servicio de agua potable a entes privados lo que resolvería la problemática de abastecimiento?

¿Cual será la practica de los nuevos sujetos sociales locales que intervienen para la prestación del servicio de agua potable a nivel municipal?

En cuanto a la administración del territorio, ¿será la descentralización de funciones desde el gobierno central al local, bajo la dinámica tradicional vertical y centralista, la solución al conflicto por la primacía política existente?

Ante la grave situación de contaminación ambiental, ¿serán los gobiernos municipales las instancias que deben resolver esta problemática?

¿De que forma la centralización del Estado constituye una limitante para la gestión ambiental municipal?

¿Cuál es la práctica de los sujetos sociales en la centralización del Estado?

¿Cuál es el alcance de esta participación?

¿Son suficientes las actuales competencias que se establecen en el código municipal, para la prestación de servicios públicos por parte de los gobiernos locales?

¿Será la reasignación de competencias hacia las municipalidades la forma más efectiva de prestación de servicios públicos?

Si los municipios constituyen la unidad político – administrativa primaria en El Salvador ¿donde se supone que hay garantía legal de participación de los sujetos sociales de una manera eficiente propositiva y responsable?

¿Será la despolitización de la gestión en la administración territorial la solución a los conflictos políticos entre gobierno central y local?

El pleno ejercicio de la autonomía municipal ¿garantizaría una alternativa para solventar el conflicto político existente entre gobierno central y local?

¿Qué acciones esta llevando a cabo el gobierno central para fortalecer la participación a nivel municipal y que estas a su vez establezcan nuevas relaciones entre ciudadanía y municipalidad?

Ante la actual problemática de inequidad de género y duplicidad de esfuerzos entre municipalidades y gobierno central ¿De que manera la descentralización del Estado podría contribuir a mejor aplicabilidad de estas políticas?

¿Qué instrumentos son necesarios para construir una relación de coordinación entre las acciones a favor de la equidad de género?

¿Dentro del marco de la descentralización de las políticas de equidad de género cuales deberían ser las funciones tanto del gobierno central como municipal?

¿El gobierno central continuaría en su rol de ejecutor?

Este conjunto de cuestionamientos permiten profundizar en los diferentes aspectos que delimitan la problemática centralización – descentralización; en el nivel macro se hace referencia a los factores que determinan la centralización en las políticas publicas, el nivel micro se orienta a señalar los aspectos que pueden determinar un posible proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales. Finalmente, existen diferentes temas que son parte de un proceso mas amplio en la contradicción centralización – descentralización.

### **3. DEFINICION DE OBSERVABLES EN LA CENTRALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO SALVADOREÑO**

A partir del cuestionamiento en torno al fenómeno centralización del Estado trataremos de inferir en las relaciones posibles contenidas en el problema eje, para lo cual se definirán los conceptos ordenadores con sus respectivos datos empíricos, de acuerdo a los niveles de la realidad política, social, jurídica, institucional y económica.

En el nivel político, se propone como concepto ordenador: Descentralización entendiéndolo como: Proceso dinámico en el que confluyen todos los actores y sectores sociales en el traspaso de competencias político-administrativas, territoriales, recursos, real autonomía jurídica, y efectivo poder de participación política a través de lo local; en un espacio definido en el que se desarrollan las capacidades y potencialidades propias de cada región y localidad, tomando en cuenta los rasgos socio-culturales de las mismas.

Como datos empíricos se tiene:

Gobiernos Municipales están asumiendo competencias, como: manejo de desechos sólidos, planificación, promoción del desarrollo económico y social, entre otras, que jurídicamente están estipuladas pero no eran ejecutadas por diversas causas como desentendimiento, falta de capacidad técnica y/o financiera.

Municipios que están tomando decisiones sobre algunos ámbitos a través de ordenanzas, políticas locales, ejecución de proyectos, que muchas veces entran en contradicción con el Órgano Ejecutivo, debido a diferentes motivaciones.

La definición de estos observables en los niveles social, político, jurídico, institucional y económico, constituyen una descomposición del eje

centralización - descentralización del Estado salvadoreño, cuyas relaciones como las demandas de la población, presiones de organismos donantes o como una forma nueva de hacer política a nivel local.

Voluntad Política para la descentralización, implica la decisión del Gobierno Central a transferir poder económico y político a las localidades y la decisión de los Gobiernos Municipales de asumir nuevas responsabilidades en su gestión.

Participación Ciudadana en la toma de decisiones, se refiere a la capacidad de los sujetos sociales para decidir respecto a los diferentes asuntos del municipio, no solamente desde la perspectiva de las autoridades locales, sino también con incidencia de la población.

Duplicidad de competencias entre niveles central y local, esto se debe a que el Código Municipal permite a las autoridades locales asumir una gama de responsabilidades dentro de su territorio y además se ha realizado una interpretación discrecional entre este y las demás leyes secundarias, dando como resultado un desorden administrativo, donde en el mejor de los casos encontramos duplicidad de competencias y en el peor nadie asume su responsabilidad.

En el nivel social el concepto ordenador es sujetos sociales, entendido como: las formas de expresión organizadas que en la sociedad dan o imprimen direccionalidad a la historia.

Los datos empíricos para este concepto son:

Organizaciones sociales locales, formas de incidir en discusiones, análisis, toma de decisiones, por parte de los sujetos sociales en las diferentes actividades o propuestas de instancias locales o nacionales. Son estructuras

organizativas como Juntas Directivas, ADESCOS, Ínter comunales, Intersectoriales, entre otras.

Prácticas Culturales de participación, estas se realizan de acuerdo a los valores y costumbres construidos colectivamente a través del tiempo y en un contexto específico, como militarismo, verticalismo, asistencialismo del Estado donde la participación es limitada.

En el nivel jurídico: Competencias, son responsabilidades políticas, sociales, económicas y administrativas que corresponden a una entidad central o municipal en función de la ejecución de las políticas públicas del Estado.

Como datos empíricos están:

Constitución de la República, que es la norma suprema donde se deriva la interpretación del orden jurídico, como leyes, reglamentos y ordenanzas.

Tratados y leyes, regula decisiones básicas en los que actúan los principios constitucionales y la ordenación fundamental de la sociedad y del Estado, es de carácter general. Ejemplo: Ley de Urbanismo y Construcción, Ley de Medio Ambiente y Código Municipal.

Reglamentos, constituyen las normas complementarias dictadas por la administración que se sitúa en un grado inferior a la ley.

Ordenanzas y Reglamentos municipales, normativa emitida por la administración local y por ello solo se aplica en un territorio determinado. Ejemplo: Ordenanza de zonas de protección y conservación de recursos naturales, Ordenanza de regulación de planes de desarrollo local, Ordenanzas de participación ciudadana.

Acuerdos, sentencias, resoluciones y órdenes, constituyen la aplicación de la norma a un caso concreto.

En el nivel institucional el concepto ordenador es Administración Pública, entendida como las estructuras responsables de la aplicación de políticas públicas, prestación de servicios y otras acciones encaminadas a la búsqueda del bien común.

Como datos empíricos se encuentran:

Ministerios: Instancias del Órgano Ejecutivo con competencias en el ámbito nacional sobre temas vinculados al funcionamiento del Estado, como: Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación.

Instituciones Autónomas: Instancias a las que el Estado ha conferido facultades para la administración de servicios públicos y apoyo técnico a otras estructuras de gobierno, como: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, Secretaría de la Familia, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

Gobiernos Municipales: Unidades político administrativas con jurisdicción territorial, estas instancias legalmente gozan de autonomía en el ejercicio de sus competencias, como: Suchitoto, San Pedro Perulapán, San José Villanueva, Concepción Batres, Santa Tecla, Metapán, San Salvador, San Antonio del Monte.

En el nivel económico, se plantea como concepto ordenador, Estrategias Económicas del Estado, las cuales son acciones estatales orientadas a la consecución de recursos para la ejecución de políticas públicas.

Datos empíricos:

Recaudación Fiscal, que es la recolección de impuestos que el gobierno central realiza de forma directa o indirecta a la ciudadanía y que son orientados al gasto e inversión pública.

Empréstitos: constituyen los préstamos a organismos internacionales que realiza el gobierno central y son parte de los ingresos que este obtiene para su gestión.

Transferencias: los gobiernos municipales reciben recursos del gobierno central en forma inversamente proporcional al nivel de pobreza, tamaño de la población, extensión, territorial y equidad.

Cooperación Internacional: recursos financieros y técnicos procedentes de ONG's y gobiernos de otros países que son otorgados para el desarrollo de proyectos enfocados a diferentes áreas temáticas, como el desarrollo local, la descentralización del Estado, entre otros se expresan en el contenido de los datos empíricos.

#### **4. DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE ARTICULACIÓN ENTRE LOS UNIVERSOS POLÍTICO, SOCIAL, JURÍDICO, INSTITUCIONAL Y ECONOMICO**

Con la articulación de estos universos se pretende identificar el contexto que configura la realidad específica del problema eje. Cada uno de los puntos se determina a partir del análisis de los niveles, sus observables y datos empíricos relacionándolo con cada nivel de la realidad.

Lectura del universo POLITICO, desde los universos social, institucional, jurídico y económico

¿Qué significado adquiere la descentralización si se analiza desde la participación de los sujetos sociales?

¿Qué significado adquiere el incipiente proceso de descentralización en El Salvador donde es evidente la ausencia de la voluntad política por transferir poder a las municipalidades?

El hecho de que algunos gobiernos locales estén aceptando y capacitándose para ejercer competencias que jurídicamente les corresponde hacer, responde muchas veces a la presión que organizaciones sociales locales ejercen a esos gobiernos para que apliquen las competencias, se tomen acuerdos, se emitan ordenanzas y se ejecuten proyectos que muchas veces están en conflicto con el Órgano Ejecutivo.

En este aspecto es importante el fomento de la cultura de participación ya que se tienen que romper con los modelos verticalistas, militaristas y asistencialistas predominantes en determinado momento históricos del país y que limita la participación efectiva de los sujetos sociales.

Es por ello que la participación ciudadana, entendida como la capacidad de los sujetos sociales a decidir, esta supeditada a la forma y mecanismos que estos tienen a su disposición para ejercer su derecho y deber a participar en la transformación de su realidad.

Sin embargo, cuando se comienza a ejercer estas nuevas funciones, generalmente, se encuentra con que existe una duplicidad de competencias entre los niveles locales y nacionales, no porque jurídicamente la constitución, las leyes, o los reglamentos estén mal elaborados, sino porque se hace una interpretación discrecional de las mismas, por ello las estructuras responsables

de la aplicación de las políticas públicas, que prestan sus servicios y otras acciones, como los Ministerios, Autónomas y las mismas municipalidades, frecuentemente se encuentran que están haciendo lo mismo, o sencillamente se desligan de la responsabilidad esperando que uno o el otro lo asuma.

Otro aspecto a destacar, es que para que se realice una descentralización del Estado, se debe de disponer con fondos económicos que permitan ejecutar acciones concretas para ese fin. Para ello, el Estado realiza estrategias económicas como los empréstitos y la recaudación fiscal.

Para la comprensión de la actual situación del Estado, en cuanto a los cambios que experimenta, la determinación de los puntos de articulación de los elementos señalados se aborda los universos: político, social, jurídico, institucional, económico.

Lectura del universo SOCIAL desde los universos político, económico, institucional, jurídico

¿Qué significado tiene el nivel social en el proceso de descentralización, visto desde los universos político, económico, institucional, jurídico?

¿Qué significado tiene la practica de los sujetos sociales en las contradicciones del fenómeno de centralización – descentralización?

Las organizaciones sociales locales se han ido constituyendo cada vez con mayores iniciativas para incidir en las decisiones de los gobiernos municipales, sobre políticas, proyectos y acciones. Estas iniciativas sociales se han enfrentado con limitantes en su desarrollo, debidas principalmente al carácter centralista del Estado.

La participación ciudadana ha tenido que abrir espacios políticos para incidir en la toma de decisiones lo cual no se había concebido históricamente para la población. Además, la practica política caracterizada por el centralismo en la

toma de decisiones es una costumbre que la mayoría de la población da por sentada, pues durante un largo periodo histórico se reprimió todo tipo de expresión, por lo que en la actualidad ha sido difícil que toda la población adopte nuevas practicas de participación que también implica mayores responsabilidades.

Las actuales formas en que los sujetos sociales se han expresado en el ámbito local se han fundamentado en algunas condiciones legales existentes, pero con las Ordenanzas Municipales que han incluido la creación de espacios para la participación ciudadana se ha formalizado las condiciones legales que permiten la incidencia social en el ámbito local. De esta manera, dentro de la administración publica, los sujetos sociales han logrado cierto grado de apertura en los gobiernos municipales, asumiendo mayores derechos y también mayores responsabilidades en el quehacer municipal.

A partir de la lectura desde el Universo Social se determina que en la contradicción centralización – descentralización, los sujetos sociales cada vez mas adquieren practicas de incidencia a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones y la conformación de estructuras organizativas, dicha incidencia se ha posibilitado, además, por la apertura de espacios de participación y la emisión de ordenanzas que establecen la legalidad de la nueva relación entre la población y el gobierno municipal.

Lectura del universo JURIDICO desde los observables de los universos social, político, jurídico y económico

¿Qué significado adquiere el tema de las competencias a nivel gubernamental y municipal establecido en las diversas leyes, reglamentos y ordenanzas si se analizan desde la existencia de un incipiente proceso de descentralización?

En los instrumentos jurídicos que establecen las competencias de cada uno de los niveles de gobierno, se encuentra un discurso en dos vías: la primera, deja planteada la centralización de funciones a través de ministerios o instituciones autónomas, y la otra orientada a dotar autonomía a los gobiernos municipales y que abre la posibilidad para que estos ejerzan casi cualquier competencia que consideren necesaria dentro de su territorio.

Es al tratar de ejercer esta autonomía que algunos municipios están asumiendo competencias que tradicionalmente desempeñaba el gobierno central.

La duplicidad de competencias y el hecho de que no se haya dado hasta el momento una revisión y armonización del marco jurídico es la más clara evidencia de la falta de voluntad política por dar lo que debería ser uno de los primeros pasos en un proceso de descentralización.

En este sentido, pese a que no existe una ley nacional de participación ciudadana, se observa en la realidad salvadoreña diversas expresiones de la sociedad organizada tratando de incidir tanto en la actual gestión gubernamental como en que se lleve a cabo un proceso de descentralización. La emisión de ordenanzas de participación ciudadana y las diversas propuestas o iniciativas de reforma al Código Municipal que se están impulsando principalmente desde ONG's y algunas municipalidades son tal vez el mas claro ejemplo de ello.

Por otro lado, si se plantean las competencias y la transferencia de las mismas es necesario tomar en cuenta lo relacionado a los recursos. El marco legal establece un régimen fiscal centralista, es decir, el gobierno central es el que tiene a su cargo la recaudación de los impuestos y la redistribución de los ingresos, que se transfieren a los municipios vía FODES.

Se establece pues dentro del marco jurídico que las alcaldías tienen como generadores de ingresos la aprobación de tasas municipales y de impuestos, pero estos últimos por estar sujetos a la autorización de la Asamblea legislativa en muy pocas ocasiones llegan a concretarse.

En síntesis pues, se encuentra una asignación de competencias a nivel nacional y municipal, con muchas ambigüedades sobre todo causadas por la interpretación discrecional que se hace de las leyes, donde se plantea el centralismo del Estado y la Autonomía Municipal, pero no la Descentralización.

Así mismo se observa el accionar de sujetos sociales que procuran construir un proceso de descentralización que brinde espacios de incidencia en las decisiones gubernamentales y un marco legal que permita a las municipalidades no depender de los ingresos transferidos desde el gobierno central, lo cual no significa que la transferencia sea inadecuada sino mas bien si es lo único con lo que se cuenta en la actualidad debería de elevarse en algunos municipios donde es la mayor fuente de ingresos.

Sin embargo, la armonización o existencia de competencias claras dentro de un marco legal que contemple un proceso de descentralización esta sujeta a la contienda que surge entre la voluntad política del gobierno central poder económico, político y jurídico, y la incidencia que pueden tener los sujetos sociales y gobiernos municipales para conseguirlo.

Lectura del universo INSTITUCIONAL desde los universos social, político, jurídico y económico

¿Que significado tienen las estructuras responsables de la administración publica en la contradicción centralización-descentralización?

¿Que significado tienen el nivel institucional en relación a los otros niveles en el proceso de descentralización?

En la actualidad los gobiernos municipales están retomando competencias y ejecutando las decisiones a través de Ordenanzas, Planes y Políticas, pero el carácter centralista del Estado es una seria limitante. Los Ministerios y las Autónomas han sido las instancias a través de las cuales el Órgano Ejecutivo ha mantenido ese carácter.

De todas las instituciones que conforman la administración Pública, los gobiernos municipales han abierto espacio a la participación ciudadana, las cuales se han ido fortaleciendo a medida que las organizaciones sociales han aprovechado esos espacios.

La administración pública tiene su base en el marco jurídico, en cuyas normativas se ha establecido las competencias que corresponden a los diferentes niveles de la administración a pesar de que se han delimitado esas competencias entre los niveles local y central estas delimitaciones no han sido suficientemente claros y han derivado en una duplicidad de funciones en detrimento de la autonomía de los Gobiernos Municipales.

Por su parte los Gobiernos Municipales se han valido de la emisión de ordenanzas, reglamentos y acuerdos para hacer valer su autonomía lo que en algunos casos ha llevado a contradicciones con las disposiciones emitidas desde el Órgano Ejecutivo.

Otro de los aspectos que ha afectado la autonomía municipal ha sido el acceso a los recursos económicos suficientes para poder ejercer sus competencias, ya que dependen casi totalmente de las transferencias del gobierno central y cuando han logrado tener recursos a través de la cooperación nacional estos se otorgan con un fin definido por donantes por lo que no tienen capacidad para decidir ellos mismos.

Lectura del universo ECONÓMICO desde los universos, político, social, institucional y jurídico

¿Qué significado tiene articular el nivel económico referido a las Estrategias Económicas del Estado con los otros universos?

La aplicación de las políticas públicas del Gobierno Central requiere de suficientes recursos económicos, existiendo diferentes vías para obtenerlos. El desarrollo o aplicación de un proceso de descentralización en el que hay un traspaso de competencias del nivel central al local, implica sin lugar a dudas la transferencias de mas recursos a los municipios que cuenten o desarrollen capacidades para enfrentar ese nuevo proceso, en el que se necesita la participación ciudadana que pueda tener poder de decisión.

En las Estrategias Económicas del Estado, la participación de los sujetos sociales es limitada en el sentido de que el Órgano Ejecutivo mantienen una centralización, no solo en la obtención de los recursos, sino además en la distribución de estos, no existiendo entonces decisión sobre el gasto publico municipal, por parte de las organizaciones sociales locales, al haber una serie de practicas culturales de participación muy pasiva, reprimidas por las estructuras políticas históricas.

La obtención de recursos para que el Gobierno Central ejecute sus responsabilidades se expresan o respaldan en el marco jurídico existente, sin embargo se evidencia una mayor independencia en el nivel central que en el local para ejecutar competencias debido al condicionamiento en el uso de los recursos.

El uso principal de los recursos esta en la administración publica que realizan los ministerios, las entidades autónomas y los gobiernos municipales con sus políticas publicas, pero lo que corresponde a las localidades es muy reducido para todas las demandas que la sociedad hace.

A partir de este análisis se han identificado los siguientes puntos de articulación: Los gobiernos municipales han asumido con mayor énfasis sus competencias debido a la mayor participación ciudadana.

El marco jurídico ha posibilitado un cuestionamiento de los sujetos sociales a la centralización del Estado, pues el gobierno central restringe el ejercicio de la autonomía municipal limitando su capacidad de toma de decisiones y su acceso a recursos suficientes.

Una de las principales manifestaciones de la centralización del Estado es la superposición de las instancias del Órgano Ejecutivo a los Gobiernos Municipales, dichas instancias son vistas como ejecutoras de planes y proyectos manteniendo de esa manera el fortalecimiento de la centralización del poder.

## **5. CAMPO DE OPCIONES VIABLES Y ELECCIÓN DE ALTERNATIVAS PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE LAS TRANSFORMACIONES AL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR 1983 –2005**

A partir del análisis de los universos, la articulación de los mismos, y la identificación de las contradicciones planteadas en los criterios antes desarrollados, es posible definir las siguientes alternativas viables para llevar a cabo un proceso de investigación.

En este criterio, se plantean el campo de opciones viables en el estudio de las transformaciones del Estado y la descentralización en El Salvador:

Transformaciones institucionales a nivel local y nacional para la descentralización.

Transferencias de competencias hacia las municipalidades.

La participación ciudadana en el contexto de la descentralización.

Transformaciones político-institucionales centralizadas.

Transferencias de competencias del gobierno central hacia las municipalidades.

Descentralización de la administración político territorial.

Desestructuración y transformaciones de las políticas ambientales centralizadas.

Transformaciones político-institucionales centralizadas de la administración y manejo de los recursos hídricos.

Desestructuración de las políticas y programas de género centralizados y descentralizados.

Transformación del marco institucional del Estado para la descentralización.

Transformaciones en la administración político territorial centralizada.

Estas opciones pueden ser realizables porque existen situaciones concretas en la realidad salvadoreña y los sujetos sociales son capaces de transformar la contradicción centralización-descentralización a través de sus prácticas, por este motivo los equipos de investigación eligen uno de estos temas para su profundización.

### **5.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR, 1983 – 2005**

La direccionalidad de la temática va en rumbo a investigar, conocer y criticar los esfuerzos y el papel de los distintos sujetos sociales en cuanto las

políticas de participación ciudadana existentes, el nivel a potenciar es el sociopolítico. Se considera que la investigación es viable y factible debido a los actuales procesos de participación que se están originando a nivel local y que están marcando, una aproximación hacia la democracia y descentralización en el país.

## **5.2. DESESTRUCTURACION DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE GÉNERO CENTRALIZADAS Y DESCENTRALIZADAS EN EL SALVADOR 1983 – 2005**

Con relación a esta temática se observa que el funcionamiento centralizado de la PNM, por un lado, parece estar cerrando los espacios a la participación de la sociedad civil tanto en la formulación y el seguimiento de los planes operativos. Por otro lado, el hecho de que las municipalidades estén elaborando sus propias políticas de acuerdo a la visión de cada ONG o gobierno municipal conlleva a la atomización de esfuerzos en pro de la equidad de género, a la vez que se plantea la necesidad de que exista un marco de referencia general que unifique la elaboración de Políticas Municipales de Equidad de Género (PMEG) a la vez que brinde el espacio para tomar en cuenta las particularidades de cada municipio.

Dentro de esta investigación se potenciará el nivel político por tratarse de una temática donde lo que se esta en discusión no es solamente la transferencia de responsabilidades hacia lo local sino también de recursos y de poder de decisión sobre los mismos.

Se considera que es factible debido a que es una problemática donde se necesita una propuesta que de claridad a las acciones, responsabilidades y funciones que debe tener el Gobierno de El Salvador y las municipalidades en

cuanto a la equidad. Además, por ser un tema en que se esta trabajando en varias instituciones estatales y de la sociedad civil puede haber acceso a la información.

### **5.3. LAS TRANSFORMACIONES POLÍTICO-INSTITUCIONALES CENTRALIZADAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y MANEJO DEL RECURSO HÍDRICO EN EL SALVADOR, 1983 – 2005**

Este tema consideramos que es relevante debido a la direccionalidad que esta tomando la administración del agua potable en el País, ya que de seguir la tendencia, se podría llegar una privatización del servicio de agua potable y en el peor de los casos, el agua se puede convertir en un bien de lujo, es decir estar al alcance de unos cuantos privilegiados que puedan o tengan capacidad económica para pagar por el servicio.

El nivel a potenciar es el Político, pues se requiere que exista una real voluntad política no partidista, que permita transformar la situación actual, ya que debe verse como una crisis nacional que requiere de verdaderas soluciones, pero con participación social.

Consideramos que este es factible para el estudio ya que es un tema que esta en la agenda política del Gobierno, esta siendo retomado por distintos organismos gubernamentales, no gubernamentales, e internacionales, lo que permite al equipo investigador obtener información, y apertura en los diferentes instituciones que se proponen visitar.

### **5.4. LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL HACIA LAS MUNICIPALIDADES 1983 – 2005**

Como primer recorte de la realidad, este tema de investigación toma la direccionalidad de una mayor concentración o centralización de las

competencias del gobierno central en lo social, educativo, administrativo, etc., por su parte las alcaldías continuarán desarrollando estrategias para cumplir con las competencias que le corresponden aun y cuando no haya claridad en el marco jurídico sobre sus funciones. Por lo cual el nivel a potenciar es el político económico. La viabilidad y factibilidad en la investigación se encuentra en la necesidad de que surjan propuestas desde la academia de cómo llevar a cabo un proceso de descentralización de competencias del gobierno central a los municipios, y se encuentran diversos espacios donde se pueden estudiar experiencias de municipios que han asumido competencias.

#### **5.5. TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACION POLÍTICA TERRITORIAL CENTRALIZADA DE EL SALVADOR, 1983 – 2005**

La direccionalidad del proceso de ordenamiento territorial lo que se observa es un nivel mayor de centralismo estatal, control sobre el territorio y anulación de los esfuerzos de ordenamiento a nivel local. En este sentido el nivel que se potencia es lo político en cuanto que los gobiernos locales tienen la capacidad de proponer e incidir en la toma de decisiones dentro de su territorio, por lo que es viable potenciar las experiencias locales a partir de la participación activa de sus instituciones y la práctica cualitativa de los sujetos sociales organizados.

#### **5.6. DESESTRUCTURACION Y TRANSFORMACIONES DE LAS POLITICAS AMBIENTALES CENTRALIZADAS EN EL SALVADOR, 1983 – 2005**

Debido a que la tendencia de las contradicciones, en el impulso de la política de gestión ambiental, entre los gobiernos central y municipal en el ámbito de la gestión ambiental es a profundizarse, este aspecto toma relevancia y debe ser investigado en sus diferentes ámbitos potenciando el nivel político,

para identificar las practicas sociales existentes que pueden llevar a la transformación de la direccionalidad de este proceso en el marco de la descentralización.

Los temas anteriores responden a las opciones viables de investigación en torno al tema general “Trasformaciones al Estado y la Descentralización en El Salvador, 1983 – 2005”, los cuales deben ser desestructurados y analizados en su contenido hasta llegar a la esencia de cada uno de ellos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 1. DOCUMENTOS

- 1.1. Alvarado García, y otros “Reconstrucción teórica de la descentralización en El Salvador 2004”, S/edic, El Salvador, S/edit., noviembre 2004, 103 Págs.
- 1.2. Zemelman, Hugo, “Conocimiento y Sujetos Sociales: contribución al estudio del presente”, Colegio de México, Universidad de las Naciones Unidas, Centro de Estudios Sociológicos, 1987, Págs. 65 a 125.
- 1.3. Zemelman, Hugo, “Los sujetos sociales: una propuesta de análisis”, Nuevos Sujetos Sociales, Revista cuatrimestral Vol. 3 N° 2, mayo-agosto de 1990, Facultad de Ciencias Políticas y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de México, 204 Págs. (selección Pág. 89-104)

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”



**TRANSFORMACIONES AL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN  
EN EL SALVADOR 1983-2005**

PLAN DE INVESTIGACIÓN SOCIAL ELABORADO POR ESTUDIANTES  
EGRESADOS DE LA LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA PRESENTADO AL  
PROCESO DE GRADO, CICLO I – 2005

DOCENTE DIRECTOR:  
LICENCIADO JUAN FRANCISCO SERAROLS RODAS

COORDINADORA GENERAL DEL PROCESO DE GRADUACIÓN:  
MTI. MARÍA DEL CARMEN ESCOBAR CORNEJO

15 DE FEBRERO DEL 2005

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR

Grupo de investigación de la carrera de Licenciatura en Sociología

Responsables	Carné
Alvarado García, Jerry Alejandro	AG00007
Araujo Rivera, Nelly Lorena Guadalupe	AR00037
Barquero Parada, Virginia Raquel	BP00001
<b>Barrios Avelar, Gabriela Guadalupe</b>	<b>BA98004</b>
<b>Benavides Galeas, Judith del Carmen</b>	<b>BG97016</b>
Campos Chávez, Ana Lourdes Guadalupe	CC00015
Castro Aguirre, Yanira Guadalupe	CA96027
Dávila Medina, María Inés	DM00001
Díaz Vásquez, Dagoberto	DV95003
Herrera Iglesias, Victoriano Manuel	HI00001
López Garcíaguirre, Criseida Veraliz	LG98032
Ramírez Medina Mayra Cecilia	RM00007
<b>Salguero Duarte, Idalia Carolina</b>	<b>SD98018</b>
Tamayo Jiménez, Celia Margarita	TJ95002

## ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	248
1. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE GRADO.....	250
1.1. ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE GRADO.....	251
1.2. PRODUCTO DEL SEMINARIO.....	253
1.3. SISTEMA DE EVALUACIÓN.....	254
2. JUSTIFICACIÓN.....	255
3. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS.....	257
3.1. OBJETIVOS GENERALES.....	257
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	257
4. ESTRATEGIAS, METAS Y ACTIVIDADES.....	259
5. RECURSOS HUMANOS, MATERIALES, TIEMPO Y FINANCIEROS....	260
5.1. RECURSOS HUMANOS.....	260
5.2. RECURSOS MATERIALES.....	263
5.3. RECURSOS FINANCIEROS.....	263
5.4. RECURSO TIEMPO.....	264
6. POLÍTICAS INSTITUCIONALES Y DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN.	264
6.1. POLÍTICAS INSTITUCIONALES.....	264
6.2. POLÍTICAS DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN.....	265
7. CONTROL Y EVALUACIÓN.....	266
7.1. CONTROL.....	266
7.2. EVALUACIÓN.....	266
ANEXOS.....	268
1. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.....	269
2. PRESUPUESTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	271
3. CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES.....	272
4. REGLAMENTO INTERNO DEL PROCESO DE GRADO.....	273
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	276

## **INTRODUCCIÓN**

El presente Plan de Investigación Social ha sido elaborado por estudiantes egresados de la Licenciatura en Sociología del Plan de Estudio Innovado de 208 unidades valorativas, impartida por la Escuela de Ciencias Sociales, de la Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad de El Salvador, para ser presentado al Proceso de Grado Ciclo I – 2005.

Las “Transformaciones al Estado y la Descentralización en El Salvador, 1983 – 2005” será la temática general a investigar y en torno a la cual girarán las seis temáticas específicas. Se considera que la temática elegida es de gran relevancia debido a la dimensión política y social que tiene y que ha avanzado desde 1991, año en que inició el proceso de descentralización y consecuentemente su relación con aspectos como la gestión del agua, el medio ambiente, la participación ciudadana, el ordenamiento del territorial y definición de competencias.

El aporte de las y los seminaristas será el desarrollo de una investigación amplia, crítica y propositiva sobre la temática.

El contenido de este documento se estructura de la siguiente manera: la descripción general del proceso de grado, donde se plantea la forma en que se administrará y desarrollarán las actividades a realizar, así como los productos que se esperan obtener y la forma de evaluación de todas las actividades a realizar por las y los seminaristas; los objetivos generales de la temática, la técnica y el método y sus respectivos objetivos específicos; las estrategias y metas planteadas con el propósito de obtener óptimos resultados en el transcurso del Proceso de Grado; los recursos que se dividen en humanos, conformados por las y los participantes involucrados en todo el proceso, incluyendo las responsabilidades de cada uno de estos, los materiales

necesarios para la elaboración y logro de las actividades y productos del Seminario, los recursos financieros que se utilizarán para solventar los gastos del Seminario, y el tiempo, que incluye horarios de reuniones, clase ex-aulas, consultas, entre otras; las políticas del grupo de investigación, con respecto al tema de investigación, con las instituciones involucradas y las del seminario de proceso de graduación; control y evaluación de actividades y documentos elaborados; y los respectivos Anexos.

Para la elaboración de este documento se ha contado con la participación de catorce estudiantes del Seminario, quienes en reuniones grupales y la puesta en consenso se han organizado para la planificación, estructuración y redacción del Plan; asimismo se ha seguido los lineamientos del Reglamento General de Procesos de Graduación de la Facultad de Ciencias y Humanidades de la carrera de Licenciatura en Sociología, de la Universidad de El Salvador y posteriormente ha sido revisado por el Docente Director y la Coordinadora General del Proceso.

## **1. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE GRADO**

El Proceso de Grado se imparte en la Escuela de Ciencias Sociales, “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, mediante la estrategia de Seminario, como requisito para optar al grado de Licenciatura en Sociología, según lo establecido por el Reglamento de Procesos de Graduación.

El Proceso de Grado que inicia el ciclo I – 2005, está integrado por catorce egresados/as, los cuales han cumplido con los requisitos previos: Primero, han cursado y aprobado todas las acciones académicas del Plan de Estudio Innovado de la Licenciatura en Sociología, el cual contiene 208 U.V. divididas en 40 acciones académicas; Segundo, han obtenido el coeficiente de Unidades Valorativas de Mérito (CUM) mínimo exigido por la Universidad de El Salvador y, Tercero, han realizado el Servicio Social Estudiantil que consta de 500 horas.

El proceso se orientará bajo la dinámica del proceso de la investigación científica y comprenderá el estudio en forma intensiva sobre las “Transformaciones al Estado y la Descentralización en El Salvador 1983 – 2005” el cual será desarrollado por los y las estudiantes egresados y egresadas quienes formarán los diferentes equipos de investigación.

El Proceso de Grado se abordará bajo el enfoque teórico – metodológico previamente discutido y sometido a consenso entre los y las estudiantes con el Director asignado al grupo por la Escuela de Ciencias Sociales.

El propósito del Proceso de Grado es que los alumnos analicen en el contexto el modelo neoliberal, la globalización, el proceso de modernización del Estado a partir del periodo de 1983 al 2005, pero sobre todo conocer cómo se está gestando el proceso de la descentralización en la realidad salvadoreña,

tomando en cuenta la participación de los distintos sujetos sociales y las transformaciones del Estado.

Se desarrollarán lecturas, exposiciones de parte de los/as egresados/as y de expertos así como exposiciones de los avances de la investigación. Se propone que los alumnos en el proceso de investigación, haciendo uso del método y las técnicas, elaboren los documentos que les permitirán optar al grado de Licenciatura en Sociología.

El aporte de los seminaristas será el desarrollo de una investigación amplia y crítica sobre la temática. Se cuenta con una base teórica sobre la temática, además de contar con los datos empíricos que proporciona la realidad misma, éstos nos permiten tener claridad de los componentes básicos.

El proceso concluirá con la presentación de los resultados de la investigación por cada Subgrupo y la defensa oral ante un jurado examinador en el mes de agosto del presente año.

### **1.1. ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE GRADO**

Para una mejor organización y administración del Proceso de Grado, se cuenta con la siguiente estructura: Coordinadora General: Mti: María del Carmen Escobar Cornejo, Docente Director: Lic. Juan Francisco Serarols Rodas, la primera cumple la función de revisar los avances presentados por los estudiantes y de vigilar el proceso; el segundo, encargado de conducir las reuniones en el aula de trabajo en las cuales debe cumplirse con 6 horas semanales, en donde se discutirá una agenda cada día por parte del Coordinador interno del Seminario, además orientará respecto a las observaciones que la Coordinadora General señale.

Por otra parte, el proceso tiene una administración interna, a través de una directiva formal con los siguientes cargos:

Coordinador General del Seminario: Br. Dagoberto Díaz Vázquez

Secretaria: Br. Ana Lourdes Guadalupe Campos Chávez

Comisión Financiera: Br. Yanira Castro Aguirre

Comisión de Disciplina: Br. Celia Tamayo

Los integrantes del Proceso de Grado han conformado subgrupos de trabajo, para la investigación de diferentes temas, los subgrupos están divididos de la siguiente manera:

Equipo 1	Criseida López Garcíaguirre	LG98032
	Yanira Guadalupe Castro Aguirre	CA96027
Equipo 2	Jerry Alejandro Alvarado García	AG00007
	Nelly Lorena Araujo Rivera	AR00037
	Virginia Raquel Barquero Parada	BP00001
Equipo 3	Mayra Cecilia Ramírez Medina	RM00007
	Ana Lourdes Campos Chávez	CC00015
Equipo 4	Celia Margarita Tamayo Jiménez	TJ95002
	Dagoberto Díaz Vásquez	DV95003
	Victoriano Herrera Iglesias	HI00001
Equipo 5	Judith del Carmen Benavides	BG97016
	Gabriela Guadalupe Barrios	BA98004
	Idalia Carolina Salguero Duarte	SD98018
Equipo 6	María Inés Dávila Medina	DM00001

Las reuniones en el aula permitirán enriquecer el abordaje de la temática y aportar al contenido de los trabajos de investigación, a través de puestas en común sobre material compilado y conversatorios, en los cuales se contará con la participación de expertos relacionados con la temática.

Por otra parte, los y las seminaristas deben cumplir con cuatro horas de reunión ex aula (entre seminaristas, ya sean grupales y de sub grupos) debidamente planificadas (los días martes y jueves). Posterior a la fase de planificación y diagnóstico en común, deberán presentar un proyecto por cada sub grupo.

Además, como proceso requerido para la elaboración de los productos finales, se hacen necesario planificar una serie de actividades complementarias de las reuniones aula y exaula, como son: las visitas a instituciones involucradas con la temática a desarrollar y sitios de estudio -posterior a su selección- con el objeto de que cada subgrupo estudie diferentes municipios del país; realización de entrevistas con sus respectivos instrumentos, esfuerzo de análisis documental, entre otras técnicas cualitativas, seleccionadas por cada subgrupo en sus proyectos de investigación social, según la estrategia acordada.

## **1.2. PRODUCTO DEL SEMINARIO**

En síntesis, los y las seminaristas deberán entregar los siguientes productos, de forma colectiva: Informe de Planificación e Informe de Diagnóstico; y de forma individual o por sub grupos: Proyecto de Investigación Social y dos Avances de Investigación, con sus respectivas correcciones posterior a revisión e informe final y defensa final del Trabajo de Grado.

Por otra parte, los estudiantes deben ser participes en los niveles de docencia, investigación y proyección social; en el primero, mediante exposiciones, análisis y debate sobre diversas lecturas en el marco de la descentralización y las

transformaciones al Estado. Segundo, a través de la planificación de la investigación, la aprehensión de la realidad, mediante un diagnóstico del Presente y la elaboración del proyecto de investigación; proporcionando así las líneas estratégicas para la delimitación de los temas de investigación, aplicando la propuesta metodológica de la **Lógica del Descubrimiento** y la aplicación de los cinco criterios metodológicos de ésta.

Finalmente la proyección, estará dada por aportes que se convierten en el fin de la investigación, pretendiendo colaborar con las municipalidades para superar las debilidades y obstáculos que presentan a causa del centralismo del Estado y los supuestos procesos de “descentralización”.

### **1.3. SISTEMA DE EVALUACIÓN**

El sistema de Evaluación esta regido, como todo el seminario por el “Reglamento de Proceso de Graduación, de la Universidad de El Salvador“. Reglamento de la Escuela de Ciencias Sociales y por el Reglamento Interno del Proceso (ver anexo N° 3, Cuadros de evaluación).

## **2. JUSTIFICACIÓN**

Desde la década de 1980 y en mayor medida desde los inicios de los años 90's, con la firma de los Acuerdos de Paz y el impulso de la llamada transición a la democracia, el Estado salvadoreño ha venido desarrollando una serie de transformaciones de orden político, social y sobre todo económico.

Sin duda alguna, las transformaciones del Estado forman parte tanto de las agendas de los diversos organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), de sectores del capital trasnacional y de las fuerzas internas del país, y son, en este sentido, quienes establecen los alcances de las mismas y su implementación

Una demanda de institucionalidad democrática que garantice el desempeño de las administraciones públicas y que logre satisfacer las necesidades más inmediatas de la población, es uno de los factores que han empujado las diversas transformaciones del Estado entre ellas, la descentralización. Las Transformaciones constituyen una serie de reingenierías principalmente al aparato institucional y jurídico, con sus respectivas repercusiones en lo social.

Sin embargo, dichas transformaciones, son complicadas para ser desarrolladas en poco tiempo, revelan serias contradicciones que permiten cuestionar si constituyen modificaciones sustanciales o simplemente son reformas que responden a un modelo de crecimiento económico, el cual dista mucho de traducirse en desarrollo económico sostenible. En todo caso, habría que cuestionar de qué contenidos y mecanismos ha carecido el desarrollo de dichas transformaciones.

El Estado se auto-reforma y la modificación del aparato tradicional del gobierno, y lo referido a la administración, se da en un ambiente de mucha tensión donde sectores nuevos y tradicionales buscan presentar sus demandas y necesidades, pero el Estado salvadoreño pareciera guiarse por intereses que se niegan a buscar los consensos necesarios para lograr el éxito de tales reformas.

Las diversas políticas implementadas por el gobierno salvadoreño demuestran una visión o concepción polarizante entre lo privado y lo Estatal, se desvirtúa el rol del Estado, en diversos campos de acción, presentando al sector privado y específicamente al empresarial y al mercado como los agentes llamados a ordenar y desarrollar la economía y la sociedad.

No se pretende, con lo anterior, descalificar el papel del sector privado y del mercado en la economía, es necesario dar a conocer nuevas visiones y dar propuestas del camino que lleva a la descentralización de la administración pública y en otras a las privatizaciones, así como sus consecuencias para los diversos sectores de la nación.

Bajo estas consideraciones, se fundamenta la importancia de dar un aporte a la sociedad, desde la sociología, cuyo objetivo sea: que a partir de un acercamiento científico a la realidad, se logren caracterizar estos procesos, reconocer su direccionalidad y el involucramiento de todos los sectores, no solo económicos sino principalmente sociales del país.

En este sentido, reconocer el papel de los sujetos sociales en la construcción de un nuevo Estado permitirá encauzar a la nación por el camino a la democracia participativa (y no puramente formal), a la estabilidad social y política.

Se reconoce que el Estado debe ser objeto de una profunda transformación a fin de adaptarse a los nuevos retos que la realidad nacional, regional e internacional demandan, además, es importante definir el nuevo rol del Estado-Nación en el contexto de la realidad actual.

### **3. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS**

#### **3.1. OBJETIVOS GENERALES**

- 3.1.1. Conocer las Transformaciones del Estado y la Descentralización en El Salvador, como procesos de cambio en la administración de las políticas públicas para construir propuestas viables y democráticas de transformaciones.
- 3.1.2. Realizar una planificación para establecer los lineamientos que orientan el desarrollo de la investigación durante el Proceso de Grado, Ciclo I-2005.
- 3.1.3. Emplear la propuesta Metodológica de la Lógica del Descubrimiento para construir propuestas viables y democráticas de transformación del Estado Salvadoreño.
- 3.1.4. Determinar la aplicación de técnicas que permitan la recolección de la información y la visión de los diversos sujetos sociales que participan en las transformaciones del Estado, para su posterior interpretación, análisis y articulación.

#### **3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 3.2.1. Analizar las diferentes visiones y prácticas de los sujetos sociales involucrados en el proceso de descentralización del agua, como política pública, para construir una política de descentralización del agua y modelo alternativo de gestión.

- 3.2.2. Identificar la transferencia de competencias del gobierno central a las municipalidades, analizando la tendencia y viabilidad del proceso.
- 3.2.3. Analizar las transformaciones jurídicas del estado salvadoreño con relación a la descentralización.
- 3.2.4. Analizar las transformaciones al Estado centralizado con relación a lo político territorial de los municipios para analizar el proceso de descentralización en El Salvador.
- 3.2.5. Identificar la política nacional de género dentro del Estado centralizado para analizar dicha política en el plano de las transformaciones del Estado.
- 3.2.6. Analizar la política medioambiental para definir los mecanismos de su gestión dentro del proceso de descentralización.
- 3.2.7. Realizar una aprehensión de las transformaciones del estado salvadoreño y la descentralización para problematizar el proceso e identificar sus principales tendencias.
- 3.2.8. Articular los niveles y las dimensiones de las transformaciones del Estado y la descentralización y las prácticas de los sujetos en la construcción del proceso.
- 3.2.9. Construir propuestas para la reconstrucción del proceso de transformaciones al estado hacia una descentralización real.
- 3.2.10. Recopilar información existente sobre las temáticas en estudio para identificar las contradicciones con respecto a las prácticas concretas seleccionadas.
- 3.2.11. Aplicar entrevistas en profundidad y enfocadas a los distintos sujetos sociales involucrados en las transformaciones del Estado y la descentralización.

3.2.12. Formar las diferentes comisiones administrativas y equipos de trabajo para facilitar el cumplimiento de las actividades.

3.2.13. Establecer un control y evaluación de las tareas y actividades de las comisiones administrativas y de trabajo.

#### 4. ESTRATEGIAS, METAS Y ACTIVIDADES

4.1. ESTRATEGIAS	4.2. METAS	4.3. ACTIVIDADES
.1. A fin de lograr una adecuada coordinación y organización del trabajo, se ha integrado una Junta Directiva. .2. Conformación de equipos de trabajo para la elaboración de los instrumentos administrativos y evaluativos.	.1. Elaborar los instrumentos organizativos y evaluativos la cuarta semana de enero a la segunda semana de febrero de 2005.	.1. Reuniones ex aula
.3. Conformación de subgrupos para trabajar de manera colectiva y simultáneamente el Plan de Investigación Social y el Diagnóstico del presente.	.2. Elaboración y presentación del Plan de Investigación Social de la cuarta semana de enero a la segunda semana de febrero de 2005. .3. Elaborar y entregar el diagnóstico del de la cuarta semana de enero a la segunda semana de febrero de 2005.	.2. Reuniones exaula de subgrupos. .3. Reuniones con el asesor del proceso de grado. .4. Entrega de Plan de Trabajo. .5. Entrega de diagnostico del presente.
.4. Asignación de temas específicos para la realización de exposiciones que sirvan como insumos en la elaboración de las diferentes investigaciones	.4. Realización de exposiciones de las y los egresados/as a partir de la segunda semana de marzo a la segunda de julio 2005.	.5. Exposiciones individuales y de expertos .5. Elaboración de guía y guión de clases
.5. Se conformaran grupos por afinidad para la realización de las diferentes investigaciones con temáticas relacionadas al tema general (proyecto de investigación y monografía) .6. Establecer contactos con instituciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con la	.5. Elaboración y entrega del Proyecto de Investigación por cada subgrupo de la tercera semana de febrero a la segunda semana de marzo del 2005. .6. Elaboración y entrega del primer avance de Monografía de la	.6. Reuniones de cada subgrupo. .7. Visitas a centros de documentación de Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales. .8. Búsqueda de información virtual .9. Entrega del proyecto de investigación

<p>descentralización</p> <p>.7. Se realizarán evaluaciones individuales y grupales de cada actividad y documento presentado, además de la evaluación hecha por el docente director del seminario de proceso de graduación.</p> <p>.8. Para coleccionar información necesaria de los municipios seleccionados y sobre el tema, se realizarán visitas, entrevistas a personas expertas representantes de instituciones, e informantes claves en los respectivos municipios, realización de grupos focales</p> <p>.9. Se desarrollarán sesiones periódicas de trabajo para elaborar documentos por cada uno de los grupos de investigación.</p> <p>.10. Se realizarán asesorías con el docente director del seminario para una mejor orientación en el desarrollo de la investigación.</p> <p>.11. Asistiendo a asesoría con expertos de las temáticas específicas sujetas a investigación.</p>	<p>tercera semana de marzo a la cuarta semana de mayo del 2005.</p> <p>.7. Elaboración y entrega del segundo avance de Monografía de la primera a la cuarta semana de junio del 2005</p> <p>.8. Elaboración y entrega del tercer avance de Monografía de la primera a la tercera semana de julio del 2005.</p> <p>.9. Redacción y presentación del informe final de la cuarta semana de julio a la cuarta semana de agosto del 2005.</p> <p>.10. Defensa final de Monografía por grupos de la cuarta semana de julio a la cuarta semana de agosto del 2005.</p>	<p>.10. Entrega de tres avances monográficos.</p>
--	---	---

## 5. RECURSOS HUMANOS, MATERIALES, FINANCIEROS Y TIEMPO

### 5.1. RECURSOS HUMANOS

Para el desarrollo de la investigación, el Proceso de Grado de la Licenciatura en Sociología estará conformado por 14 estudiantes, el docente director y la coordinadora General del Proceso.

Con el fin de obtener resultados satisfactorios y una mayor eficiencia en el proceso de investigación se hace necesario una distribución del trabajo y asignación de responsabilidades a los egresados/as

### **5.1.1. Responsabilidades Administrativas de los Asesores**

En las responsabilidades administrativas se han designado los siguientes cargos y sus respectivas actividades:

*Docente Director.* Lic. Juan Francisco Serarols, responsable de asesorar a los estudiantes en la organización del proceso, Evalúa documentos y actividades realizadas por los y las estudiantes del proceso, proporciona lineamientos de los temas a exponer y debatir por los y las estudiantes del proceso, evaluará el desempeño de cada uno de los participantes, bajo la supervisión, de la Coordinadora General del Proceso de Grado de la Escuela de Ciencias Sociales.

*Coordinadora general del Proceso de Grado:* Mti. María del Carmen Escobar, supervisará el proceso de graduación, asignará el docente – director y jurados (dos docentes) que conozcan las áreas investigadas. Los resultados finales los pasará a la Junta Directiva de la Facultad para su ratificación. Los productos documentados de la investigación los remitirá a la Administración Académica de la Facultad de Ciencias y Humanidades. Será, responsable de la revisión minuciosa de cada uno de los productos elaborados, tiene también la responsabilidad de hacer las observaciones pertinentes y evaluar el trabajo realizado.

### **5.1.2. Responsabilidades administrativas de los estudiantes**

Los estudiantes adquirirán las siguientes responsabilidades:

*Coordinador,* Br. Dagoberto Díaz, encargado de planificar las reuniones, abordar puntos de agenda, designar y distribuir tareas, promover la toma de decisiones ante los miembros del equipo, representa al grupo de estudiantes egresado/as mantiene la coordinación directa con el asesor.

*Secretaria:* Br. Ana Lourdes Campos, encargada de levantar cada una de las actas de las reuniones en equipo y toma nota de tareas o actividades, acuerdos o decisiones tomadas en clase por el asesor y el equipo y auxilia al coordinador en la planificación de cada agenda en reuniones con los/as seminaristas.

*Tesorera:* Br. Yanira Castro, administra las finanzas y gastos del seminario, registrando los egresos e ingresos del mismo.

*Evaluación:* Br. Celia Margarita Tamayo y, estos cumplen la función de evaluar el cumplimiento de las tareas y la asistencia de cada uno de los/as seminaristas.

### **5.1.3. Responsabilidades investigativas**

Los estudiantes: (Alvarado Jerry, Araujo Nelly, Barquero Virginia, Barrios Gabriela, Benavides Judith, Campos Lourdes, Castro Yanira, Dávila María Inés, Herrera Victoriano, López Criseyda, Ramírez Mayra, Tamayo Celia, Salguero Carolina), egresados de la carrera de Licenciatura en Sociología, se encargarán de diseñar y ejecutar las actividades que comprende el Proceso de Grado, con la asesoría respectiva.

En el desarrollo del seminario los estudiantes tendrán la responsabilidad de realizar actividades conjuntas como es la planificación y el diagnóstico del presente; además, realizaran actividades propias del trabajo de investigación, como presentar avances del proceso.

Se debe dejar claro, que los participantes Docente Director, Asesores, Jurados y Coordinadora del Proceso de Grado, que atenderán a los estudiantes egresados en el Seminario, reciben un salario como docentes de la Escuela; y a los egresados/as no se les asigna remuneración por su tiempo dedicado a la investigación, por tal los gastos que implica la ejecución de todas las tareas corren por cuenta de cada uno de los estudiantes.

## **5.2. RECURSOS MATERIALES**

Para la elaboración del trabajo investigativo, así como para la ejecución de las actividades planificadas se necesita de recursos materiales y financieros, así, como para la elaboración del informe final de monografía de investigación, Plan de trabajo, diagnóstico del presente, proyecto de investigación y propuesta monográfica (ver anexo 2, presupuesto de la investigación).

Entre los recursos materiales tenemos: lapiceros para la elaboración de avances de los documentos a presentar. Además, 30 pliegos de papel bond, 10 plumones negros 10 rojos, para carteles y 5 rollos de tirro que servirán para elaborar el material de apoyo para la presentación de avances, se hará uso de 30 folders tamaño carta, 30 fasteners, 10 borradores de lápiz, y 6 correctores para bolígrafos para la corrección óptima de los avances.

También, se hace necesaria la adquisición de 12 cassettes de 60 minutos de duración, para obtener la mayor cantidad de información en las entrevistas, y 8 pares de baterías para grabadoras, 8 películas fotográficas de 24 exposiciones, levantamiento del texto (transcripción), 3 fotocopias de informes finales para la defensa por cada grupo, 7 carné de acceso a bibliotecas especializadas en la temática, revelado de las películas fotográficas, escaneado de mapas y fotografías, 12 fotocopias a color, 12 juegos de anillados para entregar informes de defensa, 21 empastados para informes finales, 6 tintas para impresor láser, acetatos.

## **5.3. RECURSOS FINANCIEROS**

Entre los recursos financieros se contemplan las siguientes inversiones por pagos de servicios y viáticos para transporte que serán costeados por los y las integrantes de cada equipo de trabajo del seminario de proceso de graduación (ver Anexo 2, presupuesto de la investigación).

#### **5.4. RECURSO TIEMPO**

El Seminario de Proceso Grado del ciclo I 2005, se desarrollará desde la primera semana de febrero hasta la cuarta semana de julio del año en curso. (Ver anexo 1, cronograma de la investigación).

La distribución del tiempo se realizará de la siguiente manera:

*Organización del Proceso de Grado*, primera a la segunda semana de febrero, Ciclo I – 2005.

*Elaboración de los documentos*: Plan de trabajo, Diagnostico, Proyecto y Monografía. Desde la primera semana de febrero a la cuarta de agosto, ciclo I – 2005.

### **POLÍTICAS INSTITUCIONALES Y DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

#### **6.1. POLÍTICAS INSTITUCIONALES<sup>4</sup>**

Estarán regidas por la normativa del Reglamento del Proceso de Graduación de la Universidad de El Salvador y de la Administración Académica de la Facultad de Ciencias y Humanidades.

Mantener como base de todo trabajo de investigación las políticas y requerimiento del reglamento. Presentar la documentación exigida para cumplir con las etapas y finalización de la investigación.

También se retomara parte de la Política de Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad de El Salvador:

---

<sup>4</sup> Universidad de El Salvador. "Ley Orgánica", Folleto, Pág. 2

*Política de Propiedad Intelectual:*

La Universidad promueve la protección de la propiedad intelectual mediante el reconocimiento de los derechos de autor y patentes.

La Universidad reconoce beneficios económicos para los autores y sus respectivas unidades académicas, generados por la venta y/o aplicación de resultados.

- 6.1.1. Conservar, fomentar y difundir la Ciencia, El Arte y la Cultura.
- 6.1.2. Formar profesionales capacitados moral e intelectualmente para desempeñar la función que le corresponde en la sociedad.
- 6.1.3. Realizar investigaciones científicas y tecnológicas, de carácter universal, principalmente orientadas a la realidad salvadoreña y Centroamérica.
- 6.1.4. Proponer con sentido social-humanístico a la formación integral del estudiante.
- 6.1.5. Contribuir con el fortalecimiento de la identidad nacional y al desarrollo de una cultura propia, al servicio de la paz de la libertad.

**6.2. POLÍTICAS DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

Para la presente investigación el grupo establece las siguientes normas que permitirán el desarrollo de la misma.

- 6.2.1. Proporcionar un ambiente de confianza, respeto, colaboración, coordinación y amistad entre el equipo de investigación y el docente encargado de impartir la acción académica del Seminario de Proceso Graduación, ciclo I – 2005.
- 6.2.2. Asistir puntualmente a las reuniones de trabajo convocadas por el estudiante coordinador y por los subgrupos de investigación.

- 6.2.3. Mantener una buena comunicación entre los y las estudiantes que cursan el Seminario para garantizar el cumplimiento de las actividades durante el proceso investigación.
- 6.2.4. Es responsabilidad de todos los miembros del equipo contribuir en los gastos que la investigación demande.
- 6.2.5. Los avances que se presenten deberán revisarse por lo menos con una semana de anticipación.
- 6.2.6. Asistir a clases y presentarse a las asesorías planificadas en el Proceso Grado.
- 6.2.7. Se establecerá una comunicación constante entre los miembros del equipo investigador, y el docente encargado de la acción académica del Seminario de Proceso Graduación.

## **7. CONTROL Y EVALUACIÓN**

### **7.1. CONTROL**

Durante el Proceso de Grado se controlara el cumplimiento de las actividades, con respecto al tiempo según el cronograma de las actividades ya previstas.

Algunas actividades del proceso de investigación son: la elaboración del plan, diagnostico, proyecto de investigación social, se controlarán utilizando un instrumento donde se identifican los criterios evaluativos, el estudiante tendrá que poner un número de la escala del 1 al 10 en la casilla que corresponda al criterio evaluado. Cada grupo de investigación se organizara para recaudar sus propios fondos.

### **7.2. EVALUACIÓN**

El desempeño de los integrantes del equipo será evaluado según los criterios: asistencia a reuniones, puntualidad en asambleas y reuniones de los

subgrupos, cumplimiento con responsabilidades en tareas, actividades y trabajos, calidad de los aportes, calidad en trabajos, participación en tareas grupales, comparte sus conocimientos con el grupo, utilizando una escala del 1 al 10; cada criterio se evaluará individualmente y luego se sacará un promedio final.

Se tienen dos modalidades la auto evaluación, donde cada integrante valorizará su propio desempeño y la Heteroevaluación, donde cada persona será evaluada por los demás integrantes de los subgrupos y comisiones de trabajos (ver anexo 3). La evaluación del seminario será de carácter sumativo, o sea cada actividad constituye un porcentaje de la calificación final.

# **A N E X O S**

1. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES
2. PRESUPUESTO DE LA INVESTIGACIÓN
3. CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES
4. REGLAMENTO INTERNO DEL PROCESO DE GRADO

**ANEXO 1  
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES DEL PROCESO DE GRADO, CICLO I – 2005**

Meses		Enero	Febrero				Marzo				Abril				Mayo				Junio				Julio				Agosto			
Semanas		4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Nº	Actividades																													
1	Organización y presentación del Proceso de grado	X	-	X																										
2	Organización de comisiones para elaboración de documentos		-	X																										
3	Elaboración del plan de investigación y diagnóstico del presente		-	X	X																									
4	Entrega del plan y diagnóstico del presente		-		X																									
5	Elaboración del proyecto de investigación		-		X	X	X	X	X																					
6	Recopilación de información bibliográfica		-		X	X	X	X	X																					
7	Lectura, análisis y exposiciones individuales de temáticas		-					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
8	Elaboración de primer avance monográfico		-						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X												
9	Entrega de primer avance monográfico		-															X												
10	Elaboración de segundo avance monográfico		-															X	X	X	X									
11	Entrega de segundo avance monográfico		-																		X									
12	Elaboración de tercer avance monográfico		-																			X	X	X	X					
13	Recopilación de información de campo		-						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X												
14	Análisis de la información recopilada		-												X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					



**ANEXO Nº 2  
PRESUPUESTO DE LA INVESTIGACIÓN**

<b>Resumen presupuestario</b>	
Recursos Humanos*	\$30,710
Recursos Materiales **	\$4,097.35
Subtotal	\$41,128.06
10% Imprevistos	\$412.80
<b>Total</b>	<b>\$41,440.86</b>

<b>Recursos Materiales (por seis meses)</b>			
<b>Cantidad</b>	<b>Descripción</b>	<b>Costo unitario</b>	<b>Costo Total</b>
12	Resmas de papel bond t/c	\$3.00	\$36.00
6	Cajas de disketes	\$2.50	\$17.50
6	Caja de CD's	\$2.50	\$17.50
15	Engrapadora	\$3.00	\$45.00
6	Calculadora	\$5.00	\$35.00
150	Acetatos	\$0.40	\$60.00
70	Alquiler de cañón	\$8.00	\$560.00
150	Horas de Internet	\$1.00	\$150.00
70	Alquiler de proyector	\$4.00	\$280.00
6	Caja de bolígrafos	\$1.80	\$12.60
6	Cajas de lápices	\$1.65	\$11.55
15	Libretas de Apuntes	\$1.00	\$15.00
15	Borradores	\$0.57	\$8.55
15	Sacapuntas	\$0.57	\$8.55
1	Caja de fólderres	\$3.00	\$3.00
2000	Fotocopias	\$0.02	\$40.00
21	Anillados	\$2.00	\$42.00
6	Empastados	\$8.00	\$56.00
6	Cartuchos de tinta	\$1.50	\$10.05
6	Meses de transporte	\$60.00	\$900
6	Meses de alimentación	\$72.00	\$1080.00
42	Baterías alcalinas	\$0.80	\$33.60
6	Grabadoras de periodista	\$45.00	\$315.00
6	Cámaras fotográficas	\$25.00	\$175.00
6	Rollos de películas fotográficas	\$5.00	\$35.00
15	Tarjetas de teléfono	\$10.00	\$150.00
<b>Total</b>			<b>\$4,097.35</b>

\*Los recursos humanos son los estudiantes de los diferentes subgrupos, que no reciben salario, el Docente Director y la Coordinadora General, estos últimos reciben salario como empleados de la Escuela de Ciencias Sociales.

\*\* Los recursos materiales serán financiados por los estudiantes del proceso de grado.

**ANEXO 3**

**CUADROS DE CONTROL Y EVALUACIÓN**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
"Licenciado Gerardo Iraheta Rosales"

**AUTOEVALUACIÓN**

Actividad Evaluada: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Estudiante Evaluado: \_\_\_\_\_

Aspectos a evaluar	Calificación	
	Avances	Doc. Final
Asisto a las reuniones		
Aporto en la reuniones		
Calidad de mis aportes		
Responsabilidad en las tareas que me asignan		
Total		

Escala:  
10-9 Excelente  
8-7 Muy bueno  
6-5 Bueno  
4-3 Malo

Observaciones: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
"Licenciado Gerardo Iraheta Rosales"

**HETEROEVALUACIÓN**

Actividad Evaluada: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Estudiante Evaluado: \_\_\_\_\_

Aspectos a evaluar	Calificación	
	Avances	Doc. Final
Asisto a las reuniones		
Aporto en la reuniones		
Calidad de mis aportes		
Responsabilidad en las tareas que me asignan		
Total		

Escala:  
10-9 Excelente  
8-7 Muy bueno  
6-5 Bueno  
4-3 Malo

Observaciones: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## ANEXO 4

### REGLAMENTO INTERNO

#### 1. CONSIDERACIONES

##### 1.1. OBJETO

El presente Reglamento Interno, tiene por objeto reglamentar el desarrollo del Proceso de Grado y que deberán cumplir cada uno de los seminaristas inscritos en el mismo.

##### 1.2. APLICACIÓN

El presente Reglamento Interno se aplicará a todos los estudiantes inscritos en el proceso de grado.

##### 1.3. FINALIDAD

El presente Reglamento Interno tiene como finalidad normar el Seminario de Graduación para garantizar un adecuado desarrollo del mismo.

#### 2. DE LA ORGANIZACIÓN

El Proceso de Grado tiene la siguiente Estructura Organizativa:

##### **Comisión Coordinadora:**

**Docente Director del Proceso:** Licenciado Juan Francisco Serarols

**Coordinadora y Asesora General del Proceso:** Licenciada María del Carmen Escobar

**Coordinador:** Dagoberto Díaz

**Secretaria:** Lourdes Campos Chávez

**Tesorera:** Yanira Castro Aguirre

##### **Comisiones de Apoyo**

**Comisión de Reproducciones de material:**, Criseida López, y Mayra Ramírez

**Comisión de Evaluación:** Celia Tamayo, Carolina Salguero y Judith Benavides.

**Comisión de Revisión e Integración:** Nelly Araujo, Virginia Barquero, Jerry Alvarado.

#### 3. FUNCIONES DEL DOCENTE DIRECTOR

3.1. Planificar y desarrollar el programa general del Proceso de grado.

3.2. Orientar a los responsables de cada uno de los Sub proyectos en el desarrollo de los mismos.

3.3. Facilitar los materiales necesarios para que los seminaristas desarrollen sus exposiciones.

3.4. Hacer las evaluaciones necesarias de cada uno de los/as estudiantes.

#### 4. FUNCIONES DEL COORDINADOR INTERNO DEL PROCESO DE GRADO

4.1. Coordinar las reuniones ordinarias y extraordinarias que lleven a la toma de acuerdos.

4.2. Convocar a los estudiantes o Comisiones de trabajo a reuniones extraordinarias.

4.3. Proponer la agenda de las reuniones y solicitar al resto de estudiantes modificación o aprobación de la misma.

4.4. Presidir las reuniones y conceder la palabra a cada uno de los estudiantes.

4.5. Someter los acuerdos a consideración de los estudiantes para su aprobación, para lo cual se observará lo dispuesto en el apartado X, literal 2 de este Reglamento.

4.6. Servir de enlace entre el Director del Proceso de grado y el grupo de estudiantes, para operativizar las actividades que en función del mismo se establezcan.

4.7. Velar porque las actividades asignadas a cada estudiante o Comisión de trabajo se cumplan en los tiempos establecidos para el Seminario.

#### 5. FUNCIONES DE LA SECRETARIA

5.1. Tomar nota de las discusiones del seminario y levantar el acta respectiva de cada reunión.

- 5.2. Al final de cada reunión deberá dar lectura a los acuerdos que se hayan derivado del debate y el consenso.
- 5.3. Colaborar con el Coordinador interno en la conducción de las reuniones de trabajo.
- 5.4. Tomar la asistencia en cada una de las reuniones sean ordinarias o extraordinarias y mantener el control de la misma.
- 5.5. Elaborar la correspondencia del Proceso de grado.

## **6. FUNCIONES DE LA TESORERA**

- 6.1. Colectar las cuotas ordinarias y extraordinarias de cada uno de los estudiantes.
- 6.2. Llevar un control de los ingresos y egresos.
- 6.3. Respalda con facturas o recibos los gastos en el desarrollo de las actividades.
- 6.4. Informar a los estudiantes de los fondos en custodia y de las personas que se encuentren en mora cada 15 días.
- 6.5. Gestionar y auditar los recursos financieros y materiales que se adquieran.

## **7. DERECHOS DE LOS ESTUDIANTES**

- 7.1. Podrá participar en el proceso de Grado, todo estudiante que haya aprobado los prerrequisitos establecidos para su inscripción.
- 7.2. Participar en todo el desarrollo de las actividades.
- 7.3. Participar en la toma de decisiones, a través de las discusiones y votaciones para aprobar los procedimientos y las acciones a realizar.
- 7.4. Obtener los materiales teóricos y prácticos que el Asesor brinde, así como también los que se produzca.
- 7.5. Proponer puntos de agenda para ser discutidos en el desarrollo de las reuniones.
- 7.6. Las personas que por motivos laborales no puedan asistir a las reuniones sean estas ordinarias o extraordinarias tendrán derecho a faltar un día como máximo cada 15 días. Lo cual no exime de cumplir con las responsabilidades asignadas.
- 7.7. Gozar de permiso para inasistencias a una reunión de trabajo o de la cátedra previa presentación por escrito al coordinador.
- 7.8. En caso de imprevistos, de ser posible vía telefónica o correo electrónico comunicarse con la Coordinadora u otro miembro del mismo para que esta informe y posteriormente se presentará por escrito la justificación. Se entenderá como imprevisto situaciones como el tráfico, consultas médicas personales o familiares, enfermedad, accidentes, atender actividades de otras acciones académicas, atender actividades de servicio social, entre otras.
- 7.9. En caso que el imprevisto se le presente a la Coordinadora, deberá realizar el mismo procedimiento que establece el literal 7.1, la diferencia radica en que la justificación la dirigirá a algún miembro de la Comisión Coordinadora y este informará a los seminaristas.
- 7.10. Derecho a expresar libremente sus opiniones durante el desarrollo de las actividades.

## **8. OBLIGACIONES DE LOS ESTUDIANTES**

- 8.1. Asistir puntualmente a las reuniones ordinarias y extraordinarias que hallan sido acordadas para efectos del trabajo del seminario, así como permanecer en estas durante el horario establecido.
  - 8.1.1. Se consideran reuniones de carácter ordinario las impartidas por la cátedra y las reuniones de trabajo acordadas por el equipo.
  - 8.1.2. Se consideran reuniones de carácter extraordinario aquellas convocadas de emergencia por la Coordinadora del Seminario y que no estén comprendidas en el literal 1.1. de este apartado.
- 8.2. Participar en las discusiones que se generen en el seminario, para aportar elementos necesarios que contribuyan a logros de objetivos y metas del mismo.

- 8.3. Cancelar la cuota económica a la tesorera de la Comisión Coordinadora, en la cantidad y fechas establecidas, en caso contrario se aplicará por parte del Coordinador y la Tesorera una sanción la cual no será económica. Los estudiantes que por motivos personales no puedan cancelar la cuota en las fechas estipuladas deberán hablar con la Tesorera para buscar una alternativa de pago, lo cual no implica condonación.
- 8.4. Cada estudiante deberá respetar la opinión de los demás cuando expongan sus puntos de Vista, si no se está de acuerdo con lo expuesto, deberá solicitar la palabra pero nunca interrumpir la exposición de la persona que tiene la palabra.
- 8.5. Hacer uso racional de los recursos materiales y financieros que se generen en el desarrollo del Proceso de grado\*
- 8.6. Cada seminarista deberá cumplir con las tareas que le han sido asignadas, o las que se le definan posteriormente.
- 8.7. Firmar las listas de asistencia a cada reunión ordinaria o extraordinaria.
- 8.8. Evaluar el desenvolvimiento de los estudiantes en el desarrollo del Proceso de Grado.

## **9. SANCIONES**

La ausencia a las reuniones de trabajo sin causa justificada, ya sean de carácter ordinario o extraordinario, serán objeto de:

- 9.1. Amonestación verbal por parte del Coordinador del seminario la primera vez.
- 9.2. Por segunda vez será multado con el 100% de la cuota establecida y, por tercera vez con el 200%.
- 9.3. La impuntualidad constante a reuniones ordinarias y extraordinarias se sancionará con llamado de atención verbal por parte del Coordinador.
- 9.4. Las faltas cometidas por el Coordinador serán sancionadas por la Comisión Coordinadora.
- 9.5. El estudiante que genere discordia, indisciplina y no contribuya al buen desarrollo de las reuniones será objeto de:
  - 9.5.1. Un llamado de atención de parte del Coordinador.
  - 9.5.2. Solicitarle que abandone la reunión.
- 9.6. El incumplimiento en el pago de una cuota o de las sanciones que el Coordinador y la Tesorera impongan a los estudiantes, será objeto de un llamado de atención.
- 9.7. El incumplimiento en las tareas asignadas a cada seminarista o cada comisión serán tomadas en cuenta en las evaluaciones a realizar, en este caso la sanción no es económica, ni moral, sino académica, es decir no tendrá derecho a evaluación para la actividad que no se realizó.

## **10. DISPOSICIONES FINALES**

- 10.1. El presente normativo puede ser modificado en uno o varios de sus literales por el mismo grupo de seminaristas, siempre que sea discutido y aprobado por la mitad más uno de los estudiantes.
- 10.2. La toma de decisiones se hará con la mayoría de los miembros presentes en cada una de las reuniones, sean estas ordinarias o extraordinarias, las personas que no asistan el día en que se tomen acuerdos, deberán someterse a los mismos y no tratar de modificarlos.
- 10.3. En caso de empate en las votaciones, el Coordinador interno tendrá voto calidad.
- 10.4. En ausencia del Coordinador, asumirá sus funciones la Secretaria o la Tesorera respectivamente.
- 10.5. Este normativo entra en vigencia desde el momento de su aprobación.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **1. Documentos**

- 1.1. Escobar, María del Carmen, “Plan de trabajo”, Ciudad Universitaria, San Salvador, Escuela de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias y Humanidades, UES. 5ª Edición, 1998, 36 Págs.
  
- 1.2. Escobar, María del Carmen, “Partes elementales de un informe escrito”, Ciudad Universitaria, San Salvador, Escuela de Ciencias Sociales Facultad de Ciencias y Humanidades, UES, 7ª Edición, 1992, 46 Págs.

### **2. Folleto**

- 2.1. Universidad de El Salvador, “Ley orgánica de la Universidad de El Salvador”, San Salvador, El Salvador, 2001, 92 Págs.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”



**TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACION POLITICA TERRITORIAL  
CENTRALIZADA EN EL SALVADOR PERIODO 1983-2005**

BARRIOS AVELAR GABRIELA GUADALUPE	CARNET BA98004
BENAVIDES JUDITH DEL CARMEN	CARNET BG97016
SALGUERO DUARTE IDALIA CAROLINA	CARNET SD98018

PROYECTO DE INVESTIGACION PRESENTADO A LA ESCUELA DE  
CIENCIAS SOCIALES, POR ESTUDIANTES EGRESADAS DE LA  
LICENCIATURA EN SOCIOLOGIA, I 2005.

DOCENTE DIRECTOR  
LICENCIADO JUAN FRANCISCO SERAROLS

COORDINADORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN  
MASTER MARÍA DEL CARMEN ESCOBAR CORNEJO

31 DE MARZO 2006

CIUDAD UNIVERSITARIA

SAN SALVADOR

EL SALVADOR

## INDICE

	<b>PAG.</b>
<b>IDENTIFICACION DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>280</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>281</b>
<b>1. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN</b>	
1. OBJETIVOS GENERALES.....	282
2. OBJETIVOS CON LA LOGICA DEL DESCUBRIMIENTO.....	282
<b>2. JUSTIFICACION DEL OBJETO DE ESTUDIO.....</b>	<b>284</b>
<b>3. CONSTRUCCION DEL OBJETO DE ESTUDIO</b>	
<b>3.1 OBJETO POSIBLE</b>	
3.1.1. Aprehensión.....	285
3.1.2. Configuración del Problema.....	287
3.1.3. Objeto Posible.....	292
<b>3.2. OBJETO ARTICULADO</b>	
3.2.1. Nivel Estructural y Coyuntural	
3.2.1.1. Nivel Estructural.....	293
3.2.1.2. Nivel Coyuntural .....	294
3.2.2. Dimensiones Temporal y Espacial	
3.2.2.1. Dimensión Temporal.....	294
3.2.2.2. Dimensión Espacial.....	295
3.2.3. Categorías de Análisis de la Investigación.....	296
<b>3.3. OBJETO CONSTRUIDO</b>	
3.3.1. Relación Presente- Pasado.....	297
3.3.2. Relación Presente- Futuro.....	298
3.3.3. Relación Presente- proyecto.....	299

**4. ESTRATEGIA METODOLOGICA**

4.1. USO DEL METODO.....	304
4.2. USO DE TÉCNICAS.....	304
4.3. USO DE TEORIA Y EXPERIENCIA.....	305
4.4. PROCEDIMIENTOS.....	305

**5. PROPUESTA CAPITULAR..... 306**

**ANEXOS**

Anexo 1. Cronograma de Actividades.....	309
Anexo 2. Unidades de Análisis de la investigación.....	311
Anexo 3. Guía de Entrevista para instancias del Gobierno Central.....	314
Anexo 4. Guía de Entrevista para Instancias Locales.....	315
Anexo 2. Guía de Entrevista para Organismos no gubernamentales.....	317

**REFERENCIAS.....318**

## IDENTIFICACION DEL PROYECTO DE INVESTIGACION

<b>Nombre del proyecto:</b>	Transformaciones en la Administración Política Territorial Centralizada en El Salvador periodo 1983-2006
<b>Localización:</b>	Instituciones involucradas en el ordenamiento territorial en El Salvador
<b>Periodo De Planificación:</b>	Noviembre /04 a Abril /05
<b>Periodo De Ejecución:</b>	De Abril de 2005 a Marzo de 2006
<b>Ejecutoras:</b>	Barrios Avelar Gabriela Guadalupe Benavides Galeas Judith del Carmen Salguero Duarte Idalia Carolina
<b>Gestores:</b>	Escuela de Ciencias Sociales “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”
<b>Fecha de Presentación:</b>	Noviembre de 2005

## RESUMEN

El Proyecto de Investigación sobre “*Transformaciones en la Administración Política Territorial Centralizada en El Salvador Periodo 1983-2005*”, describe en forma clara el proceso de desarrollo de la investigación. Presenta una primera percepción de la realidad, que posteriormente se problematiza para delimitar con los ejes: Administración territorial y descentralización alternativa de competencias; así como los niveles que se potenciaran: social y político, articulándolos con los niveles económico, jurídico y cultural.

El período de ejecución delimitado por el proyecto es desde enero de 2005 a marzo del 2006. La investigación se desarrolla destacando dos sujetos importantes: instituciones centrales e instituciones locales, que trabajan el tema de planificación del territorio, ubicadas en San Salvador; así como organismo no gubernamentales, con el objetivo de elaborar una propuesta para la descentralización de competencias relacionadas con la administración del territorio.

## **1. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE INVESTIGACION**

### **1.1. OBJETIVOS GENERALES**

#### **1.1.1. Sobre el Tema**

Analizar la problemática sobre la administración política centralizada del territorio, para proponer mecanismos viables para una administración descentralizada del territorio desde los gobiernos locales.

#### **1.1.2. Sobre el Método**

Construir nuestro objeto de estudio haciendo uso de la lógica del descubrimiento, para la concreción de un nuevo conocimiento.

#### **1.1.3. Sobre las Técnicas**

Aplicar las técnicas de investigación cualitativas, para analizar y comprender las diferentes visiones y enfoques del objeto de estudio.

### **1.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS**

#### **1.2.1. Objetivos de los Objetos Posibles**

**1.2.1.1.** Aprehensión de la situación actual sobre la administración política territorial centralizada en El Salvador para conocer las relaciones con otros aspectos de la realidad.

**1.2.1.2.** Abordaje de la administración política territorial centralizada para establecer una relación con procesos de transformaciones del Estado en El Salvador.

**1.2.1.3.** Identificar las contradicciones existentes en la actual administración territorial en El Salvador para descubrir su incidencia en el proceso de planificación del territorio.

#### **1.2.2. Objetivos del Objeto Articulado**

**1.2.2.1.** Articulación de las visiones institucionales sobre planificación del territorio, para analizar su incidencia en dicho proceso.

**1.2.2.2.** Concatenar experiencias centrales y locales sobre la planificación del territorio, para descubrir las contradicciones existentes respecto al control del territorio.

**1.2.2.3.** Descubrir los sujetos sociales que ejercen poder sobre el territorio, para visualizar los posibles escenarios en cuanto al proceso de planificación del mismo.

### **1.2.3. Objetivos del Objeto Construido**

**1.2.3.1.** Construir lineamientos básicos generales, para un proceso real de administración territorial descentralizada.

**1.2.3.2.** Proponer un modelo de gestión alternativo, para la participación en los procesos de ordenamiento territorial descentralizado.

## **2. JUSTIFICACION DEL OBJETO DE ESTUDIO**

Las transformaciones al Estado en El Salvador, cobran importancia en un contexto de globalización, que exige la reforma de los estados, en cuanto a la aplicación de políticas públicas, que deben responder a la consolidación de un nuevo modelo económico-político: el modelo neoliberal.

En el contexto de las transformaciones del Estado, se impulsa un nuevo proceso como es la descentralización, que implica el traslado de funciones y responsabilidades del gobierno central hacia los gobiernos locales, con el fin de hacer eficaz y eficiente la prestación de servicios públicos a la población.

El nivel político se manifiesta en el “traslado” de funciones del gobierno central a los gobiernos locales, lo que significa que estos últimos deben tener el control sobre las actividades que se desarrollen en sus municipios.

Así, se destaca la importancia de estudiar el nivel político, ya que posibilita descubrir si existe una real descentralización del poder que ejerce el Estado sobre el territorio, el cual tiene relación con la administración política territorial. Cabe mencionar el ordenamiento del territorio, como aspecto clave relacionado con el control del mismo, que actualmente es la base de las mayores contradicciones entre gobierno central gobierno local.

Se considera que la realización de un análisis sociológico, resulta estratégico, puesto que conduce a una comprensión articulada de la realidad en estudio. Por tanto, justificamos la importancia del presente estudio, que pretende brindar aportes que orienten a la construcción de alternativas de solución.

### **3. CONSTRUCCION DEL OBJETO DE ESTUDIO**

#### **3.1. OBJETO POSIBLE**

##### **3.1.1. Aprehensión**

Con base en la elaboración de un diagnóstico previo, se parte de un primer recorte de la realidad, que es la administración política centralizada del territorio. Al realizar la aprehensión de este problema a nivel macro, se observa que la centralización de las políticas públicas para la administración del territorio, le genera al Estado gran capacidad de control y poder de decisión desde el gobierno central hacia el local, haciendo uso de sus instituciones, las cuales actúan según la visión de los gobiernos de turno, que tienen su propia visión sobre el territorio. Por otro lado, el Estado crea leyes que otorgan control absoluto del territorio a unas instituciones en detrimento de otras. Esta mala distribución de normativas sobre el territorio, puede manifestarse en conflictos respecto a la aplicación de las competencias institucionales entre los niveles central y local.

El centralismo y la burocracia estatal, se refleja en una mala administración territorial, que históricamente ha sido incapaz de generar las condiciones para una adecuada planificación del territorio. Las líneas de acción que han determinado la administración centralizada del territorio, responden a influencias de agentes político-económicos externos, con una estrecha relación con grupos de poder nacional.

A nivel micro, se observa que los municipios, como representaciones locales del Estado, pueden perder cuotas de poder y participación en la creación de las políticas públicas relacionadas con la administración del territorio, si dichas políticas se siguen impulsando centralizadamente desde el Estado; por otro

lado, dicha situación influiría negativamente en la autonomía de los gobiernos locales, lo que desmeritaría su capacidad de administración del territorio.

Al articular los niveles macro y micro sobresalen una serie de conflictos en cuanto a la forma de administrar el territorio y las competencias otorgadas a los niveles central y local. Por un lado, no se reconocen las capacidades locales de administración del territorio; y por otro lado, no existe suficiente ejercicio de autonomía municipal para la toma de decisiones sobre el territorio.

Con base al primer recorte, se consideran oportunos, para el posible tema de investigación, los siguientes conceptos ordenadores; **Administración Territorial**, y, **Descentralización alternativa de competencias**.

Partiendo de los conceptos ordenadores, identificamos que el problema en cuestión se desarrolla prioritariamente en los niveles político y social, dado que su práctica refleja intereses opuestos de sectores antagónicos que ocupan posiciones políticas estratégicas a nivel central y local.

Desde el nivel social se observa renuencia del gobierno central a facilitar mecanismos y espacios de participación y ejercicio de control social, en lo relacionado con la administración territorial. Existe una demanda política de los sujetos sociales locales por resolver el centralismo estatal, a través de un proceso de descentralización. Se observa que no existe participación efectiva de los sujetos sociales locales en la elaboración de propuestas con incidencia territorial, por lo que se vuelve necesario abordar la manera en que los sujetos sociales demandan la descentralización del Estado para una efectiva administración política del territorio.

En el nivel político, se observan avances en la desconcentración de funciones y atribuciones, así como la tendencia de algunos municipios en la creación de sus propias ordenanzas, lo que les confiere un cierto control político de sus territorios. Sin embargo, aún no consiguen consolidar una verdadera autonomía político-administrativa en la toma de decisiones de sus territorios.

En el nivel jurídico, el problema se manifiesta en el autoritarismo estatal en cuanto a la interpretación y aplicación de la normativa jurídica existente, relacionada con la administración territorial. Esta situación es detonante de conflictos entre los niveles central y local en cuanto a las decisiones tomadas sobre el territorio.

En el nivel económico, uno de los problemas principales radica en las acciones realizadas que marcan desequilibrios territoriales, puesto que el mercado por su propia naturaleza no está nunca en equilibrio. Se observa que existe concentración de recursos financieros a nivel central, lo que significa la carencia de recursos a nivel local; en otras palabras, los municipios no cuentan con fondos mínimos para la adecuada administración de sus territorios.

### **3.1.2. Configuración del Problema**

¿Responde la actual administración del territorio a un proceso real de descentralización alternativa de competencias?

La totalidad problemática de la cual partimos, es un todo complejo, por eso la configuración del problema debe hacerse con base en las relaciones sujeto-objeto y realidad-conocimiento. En donde el sujeto de estudio son las instituciones, centrales y locales, junto con sus prácticas, enfoques y visiones; es decir, gobierno central-gobierno local; y el objeto de estudio es la administración política centralizada del territorio; la realidad es el movimiento

que se da en la administración del territorio, como parte importante de las políticas públicas, el conocimiento es lo que se descubrirá al estudiar la actual administración del territorio, con relación al proceso de descentralización de competencias territoriales.

Partiendo del problema eje, es necesario hacer una serie de cuestionamientos, que ayuden a problematizar el contexto de la investigación que gira en torno al proceso de descentralización de competencias en la administración del territorio.

Un primer cuestionamiento es; ¿A qué intereses responde la actual administración del territorio?, puesto que históricamente el territorio en El Salvador ha sido pensado en función de pequeños grupos hegemónicos, y no en beneficio de las mayorías; ello conduce a cuestionar y tratar de descubrir cuales son los intereses y/o control que el Estado pretende ejercer sobre el territorio.

A nivel macro interesa cuestionar si, ¿Impulsar transformaciones sobre la administración política centralizada existente dará lugar a descentralizar las competencias respecto a la planificación del territorio?, ¿Quiénes dirigen y protagonizan las actuales propuestas de administración y planificación territorial? ¿Qué tipo de participación y contraloría social promueve estas propuestas?, ¿Qué rol jugarán las actuales instancias estatales que administran el territorio? y ¿A quiénes competirá la administración, planificación y desarrollo del territorio?

A nivel micro interesa conocer, ¿Que rol desempeñarán los gobiernos locales con experiencias y la población organizada en la descentralización de competencias relacionadas con la planificación?, ¿Cuáles serían las

competencias relacionadas con la planificación que aplicarían los gobiernos locales en un contexto descentralizado?, ¿Reconoce el gobierno central la autonomía de los gobiernos locales para la planificación de sus territorios municipales? Y ¿Qué tipo de participación se promovería en una planificación descentralizada del territorio?

Estos cuestionamientos tienen como propósito darle direccionalidad al objeto de estudio, por lo que se elabora nuevamente el problema a través de un cuadro síntesis con la selección de los conceptos ordenadores, observables y datos empíricos que se potenciaran en la investigación, desde las dimensiones político-jurídica y política-social, que ofrecen un abanico de posibilidades de estudio, lo que otorga a la investigación un perfil potencial.

**CUADRO 1**

**Conceptos Ordenadores, Observables, Datos Empíricos para la Investigación en Administración Política Centralizada del Territorio en El Salvador**

<b>Conceptos Ordenadores</b>	<b>Observables</b>	<b>Datos Empíricos</b>
<p><b>Administración Territorial</b>, entendida como la capacidad de organizar y regular las acciones que impactan en un espacio físico-social en el que se desarrollan actividades sociales, culturales, económicas, políticas, etc.; por lo que se define desde los procesos y grupos sociales que los han transformado e intervenido. En fin, es una representación socialmente producida y compartida por un número significativo de individuos</p> <p><b>Descentralización alternativa de competencias</b> entendida como un proceso político de transferencia de poder para la redistribución equitativa del mismo entre los niveles del Estado que aplican competencias en diferentes ámbitos.</p>	<p>Política Territorial</p> <p>Competencias territoriales</p> <p>Propuestas de planificación desde el gobierno central</p> <p>Visiones institucionales sobre la administración del territorio</p> <p>Autonomía municipal</p> <p>Desconcentración de Instituciones</p> <p>Participación de sujetos sociales</p>	<p>Conflictos entre gobierno central y local</p> <p>Experiencias de planificación centrales y locales</p> <p>Administración política territorial centralizada y descentralizada</p> <p>Planificación participativa y tradicional</p> <p>Visión de descentralización de organismos gubernamentales y No gubernamentales</p> <p>Centralización y descentralización de competencias</p> <p>Mecanismos para la participación formal e informal</p>

Fuente: Elaboración propia por equipo de investigación #5 de la Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, ciclo I y II 2005.

**CUADRO 2**  
**ARTICULACION DE LOS OBSERVABLES PARA DESCUBRIR LA INCIDENCIA DE LOS NIVELES POLÍTICO Y SOCIAL**

<p align="center"><b>OBSERVABLE POLÍTICO:</b> <b>Administración política territorial</b></p>	<p align="center"><b>OBSERVABLE SOCIAL:</b> <b>Descentralización alternativa de competencias en consenso con los sujetos</b></p>
<p>Interesa conocer que mecanismos pueden generar las instituciones involucradas para la consolidación de una política territorial descentralizada que transforme las formas tradicionales verticalistas de administración territorial. A este respecto cabe apuntar los esfuerzos críticos y propositivos de organismos no gubernamentales e instituciones académicas.</p> <p>Existen experiencias de planificación del territorio a nivel local, que surgen a partir de las capacidades locales de gestión y por la ausencia de una propuesta nacional. Sin embargo, recientemente surge una propuesta, desde el gobierno central, con un tipo de planificación tradicional que concibe el ordenamiento y desarrollo del territorio de una forma verticalista y burocrática, alejada de los intereses de la población.</p> <p>Las iniciativas locales persiguen un desarrollo sostenible del territorio y hacen esfuerzos por involucrar a los sujetos sociales locales. En este sentido, lo que interesa es analizar la administración del territorio como parte del proceso de transformación del Estado.</p> <p>En un contexto de descentralización, interesa conocer los límites en cuanto a competencias, entre el gobierno central y local respecto a la administración del territorio. Por tanto, lo que interesa destacar de este universo son las capacidades institucionales para la elaboración de una normativa, que defina las competencias y responsabilidades, que garanticen la administración territorial descentralizada, otorgando facultades para la toma de decisiones.</p>	<p>Las experiencias locales de planificación territorial, a pesar de representar un esfuerzo descentralizado y más próximo a las realidades locales; todavía no refleja en su totalidad las necesidades de las poblaciones de sus municipios, en los que existe interacción de diferentes sectores, que manifiestan diversos intereses hacia el territorio.</p> <p>Dicha exclusión en la toma de decisiones deriva en la exigencia de los sujetos sociales, desde lo local, para participar en la elaboración de planes de ordenamiento y desarrollo territorial, que surgen de las iniciativas y necesidades locales.</p> <p>La participación social en los procesos de planificación y desarrollo del territorio, como parte fundamental de la administración, no cuentan con condiciones óptimas que faciliten un involucramiento activo y decisorio de la población organizada. En este sentido, interesa conocer los mecanismos de participación posibilitados desde lo local y que están generando empoderamiento de los sujetos sociales desde lo local en el control del territorio.</p> <p>La participación de los sujetos sociales ha permanecido ausente en los procesos de ordenamiento territorial, producto de una política de Estado centralista y verticalista que excluye y no reconoce, en la toma de decisiones, a los sujetos vinculados con la administración territorial.</p>

En estos cuadros se exponen dos universos de observación; por un lado, el universo político con su concepto ordenador de *Administración política territorial*; y por otro lado, esta el universo social con el concepto ordenador de *Descentralización alternativa de competencias en consenso con los sujetos*; en donde los puntos que los articulan son la *administración descentralizada del territorio* y la *participación social para la administración y ordenamiento del territorio*. Desde los cuales se pretende descubrir si las propuesta que han surgido desde los niveles central y local involucran a los gobiernos locales, población organizada y otros sectores en dicho proceso, con instrumentos político-jurídicos que definan sus competencias y responsabilidades, teniendo como fin último, consolidar la autonomía del territorio local y nacional y así garantizar desarrollo de sus poblaciones.

Estos universos de observación constituyen el análisis-síntesis de la realidad en observación y conforman el perfil de la investigación en desarrollo, potenciando el nivel político y social, entendido como resultado de la articulación de los distintos niveles que integran el fenómeno en su totalidad.

Así el objeto posible a investigar es **“El papel de las instituciones en el proceso de administración y ordenamiento del territorio. 2001-2006”**

### **3.1.3. Objeto posible**

El objeto posible comprende los conceptos ordenadores que articulamos para la investigación: *Administración territorial* en el nivel político y *Descentralización alternativa de competencias*, para el control del territorio, en el nivel social.

Los observables a potenciar son: Política Territorial, Competencias territoriales, Propuestas de planificación desde el gobierno central, Visiones

institucionales sobre la administración del territorio, Autonomía municipal, Desconcentración de Instituciones, Participación de los sujetos sociales. Estos están articulados desde un nivel político y social, en donde los puntos de articulación son administración territorial y descentralización alternativa de competencias, para cada nivel en el orden mencionado.

## **3.2. OBJETO ARTICULADO**

### **3.2.1. Niveles Estructural y Coyuntural**

#### **3.2.1.1. Nivel estructural**

Esta investigación se desarrolla a partir del recorte de dos momentos largos estructurales; en tres periodos largos; uno que va desde 1951 hasta 1983, periodo en el que se llevaron a cabo los primeros esfuerzos nacionales para el control del territorio, a través del surgimiento de una ley para el desarrollo urbano con su respectiva instancia estatal ejecutora, División de Urbanismo y Arquitectura –DUA-; un segundo periodo que va desde 1983 hasta 1992; en el que se analiza la existencia de un Estado autoritario dirigido por un régimen militarista y que controla el territorio a través de instituciones y cuerpos represivos; también en este periodo se crea el Código Municipal, el cual da autonomía a los municipios en relación al gobierno central, se conforma la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San salvador (COAMSS).

En un tercer momento, se aborda el periodo que va desde 1992 hasta el 2001, en donde se analizará el surgimiento de un Estado democrático, que tiene lugar desde la firma de los Acuerdos de Paz. Esta nueva forma de Estado tiene como prioridad la aplicación de políticas publicas encaminadas a fortalecer el estado de derecho; junto a estos procesos, se dan iniciativas para el ordenamientos del territorio, las cuales tienen mayor énfasis entre 1998 y 1999 después de los efectos del huracán Mitch, se incluyen propuestas mas sistemáticas en los

planes de gobierno, dando lugar al inicio de la elaboración de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial en 2001.

### 3.2.1.2. Nivel Coyuntural

En este periodo se analizara como coyuntura el contexto de las transformaciones del Estado; es decir el proceso de descentralización de competencias en cuanto a políticas publicas se refiere, en especial las que tienen relación con el ordenamiento del territorio, analizando las diferentes visiones de las instituciones responsables de este proceso.

Este momento coyuntural inicia desde el 2001 al 2006, período en el que la tendencia, es la elaboración de propuestas desde el gobiernos central, que determinan el ritmo y direccionalidad del proceso para el ordenamiento del territorio, las cuales no incluyen la participación de los gobiernos locales ni de la población organizada, quienes de manera particular cuentan ya con ordenanzas y reglamentos que plantean políticas y mecanismos relacionados con el ordenamiento de sus territorios. En este sentido, debe haber un esfuerzo desde el gobierno central y los gobiernos locales, por superar las contradicciones existentes; de lo contrario ni las experiencias, ni las propuestas para el ordenamiento, serán viables y potables para una transformación real del Estado y el territorio.

## **3.2.2. Dimensiones Temporales y Espaciales**

### 3.2.2.1. Dimensión Temporal

A corto plazo el proceso de ordenamiento territorial se manifiesta como un movimiento lento, debido a las contradicciones entre lo central y lo local.

A mediano plazo, el proceso se visualiza con el mismo ritmo letargado, al no haberse resuelto estas contradicciones y consolidar más el centralismo estatal, y por otro lado, si los gobiernos locales logran potenciar sus experiencias y propuestas, se visualiza un aceleramiento del proceso, que gradualmente pueda generar condiciones para una real descentralización territorial.

A largo plazo existen dos posibilidades, en dependencia de las actuales condiciones; una es que se consolide un proceso de descentralización estatal impulsado desde lo local; o por otro lado, se termina de consolidar el centralismo del Estado a través de las prácticas y propuestas verticalistas que en este momento se observan.

Como consecuencia del ritmo del proceso de descentralización, con relación a la administración del territorio, se considera oportuno delimitar temporalmente el presente estudio en el período que va desde el año 2001 hasta el año 2006.

#### 3.2.2.2. Dimensión Espacial

Esta investigación se realizará en un espacio nacional que incluye los municipios que actualmente cuentan con planes o propuestas de ordenamiento territorial, ya que el objeto de estudio que es la planificación territorial, involucra el ámbito nacional. En lo relacionado con la administración territorial y las visiones de ordenamiento territorial, se encuentran las instituciones siguientes; a nivel central: Vice- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano –VMVDU- y el Ministerio de Medio Ambiente –MARN-; y a nivel local: El Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador –COAMSS-, La Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador –OPAMSS-; la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador –COMURES- y ONG´s e instituciones académicas.

### **3.2.3. Categorías de Análisis de la investigación**

Para el análisis de la información recavada en el desarrollo de la investigación se emplearán diferentes categorías de análisis, entre las que se potenciarán:

3.2.3.1. *Centralización*: Concentración de poder político desde una instancia central con relación a otras instancias de menor jerarquía del Estado.

3.2.3.2. *Descentralización alternativa*: Proceso político de transferencia de poder, para restar control e intervencionismo al gobierno central y otorgar autonomía a los gobiernos locales

3.2.3.3. *Administración territorial*: Facultad y capacidad de control sobre las actividades que se desarrollan en un territorio determinado

3.2.3.4. *Competencia*: Atribución legítima otorgada a través de ley a una instancia central o local para el ejercicio de facultades administrativas sobre un territorio determinado

3.2.3.5. *Territorio*: Espacio físico en el que se desarrollan diversas actividades sociales, culturales, económicas, políticas, etc; por lo que se define desde los procesos y grupos sociales que los han transformado e intervenido. En fin, es una representación socialmente producida y compartida por un número significativo de individuos.

### **3.3. OBJETO CONSTRUIDO**

En lo concreto el objeto construido se delimita, considerando como razón, su movimiento en los últimos cinco años.

En términos metodológicos, la construcción del objeto, plantea la necesidad de considerar los conceptos; *Administración Territorial y Descentralización alternativa de competencias* como aspectos a analizar desde las siguientes relaciones: presente-pasado, presente-futuro, presente-proyecto; de manera que ayude a comprender la realidad de los esfuerzos de planificación del territorio como fenómeno cambiante en el tiempo y espacio.

#### **3.3.1. Relación Presente-Pasado**

En la presente relación se hará un acercamiento a los esfuerzos de ordenamiento del territorio a través de la revisión de antecedentes, tomando como referencia el año de 1983 cuando la Asamblea Constituyente decreta la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y Municipios aledaños; este se constituyó en uno de los primeros esfuerzos para la organización del espacio territorial urbano. Entre otros sucesos se retoma la creación del Código Municipal en 1986, que otorgó un cierto grado de autonomía a los gobiernos locales, lo que permitió la realización de acciones de administración de sus territorios y consecuentemente acciones de ordenamiento territorial; además, se destacan la creación de instancias autónomas que han realizado esfuerzos para que incidan en la administración y ordenamiento del territorio.

También se toma como referencia 1994, año en que se comienza a hablar de un posible proceso de ordenamiento del territorio en las Acciones Territoriales del Plan de Nación de aquel período.

Se hace mención de la elaboración de los Planes Maestros de Desarrollo Urbano –PLAMADUR- entre 1995 y 1997. Por otro lado, se destaca la elaboración de planes desde gobiernos locales con componentes y visión sobre el territorio y organismos no gubernamentales, elaborados a raíz de los daños causados por la tormenta tropical Mitch.

En 2001 se concreta la elaboración del PNODET, desde un instancia gubernamental, como consecuencia de la presión de una demanda social. En un contexto de análisis y críticas hacia el PNODET, se visibiliza a los gobiernos locales como nuevo sujeto histórico para la administración del territorio.

### **3.3.2. Relación Presente-Futuro**

En esta segunda relación se analizará las tendencias y direcciones del objeto de estudio. A corto plazo consideramos, que la propuesta de PNODET no será admitida ni por los gobiernos locales, que ven sus experiencias y esfuerzos de administración del territorio invisibilizadas; ni por la población, que ve directamente excluida su opinión y afectado su modo y espacio de vida; ello debido a la inoperancia y la no apertura a las críticas de las instituciones estatales que dan seguimiento al proceso de ordenamiento y administración del territorio. Además, se observa que la propuesta de PNODET niega las experiencias de los gobiernos locales, excluyéndolas en lo relacionado a la administración de sus territorios.

A mediano plazo, es posible deducir que de continuar el centralismo estatal, se agudizarían, aún más, las contradicciones políticas entre gobierno central y local, lo que estancaría el proceso de ordenamiento territorial. Por otro lado, es posible que los gobiernos locales quieran potenciar sus experiencias sobre ordenamiento territorial, lo que definitivamente aceleraría dicho proceso; sin embargo, sin el respaldo de una normativa jurídica primaria que las valide, el

potenciar sus experiencias experimentaría el mismo obstáculo jurídico de intervención y anulación de sus esfuerzos desde el Estado.

A largo plazo se visualizan dos escenarios; uno es que no se dará una transformación del Estado con relación a la descentralización de las políticas públicas, porque partiendo de la práctica, se visualiza que las propuestas políticas de ordenamiento y administración territorial de los sujetos sociales en pugna son en extremo excluyentes; por otro lado, es posible que exista una consolidación de los sujetos sociales locales para ejercer presión al Estado, a través de propuestas legitimadas desde las experiencias locales y por la participación, apropiación y aceptación de las poblaciones de los gobiernos locales.

### **3.3.3. Relación Presente-Proyecto**

En tercer lugar, se analizará desde la crítica epistemológica los esfuerzos realizados en la práctica por los sujetos sociales, a nivel central y local.

Como mujeres egresadas y comprometidas con la transformación de la realidad salvadoreña, hacemos una propuesta teórica-práctica para superar el problema del ordenamiento y administración del territorio, y definir las posiciones que deben asumir las instituciones, centrales y locales, sujetos de estudio.

### **3.3.3.1. Propuesta de ordenamiento territorial de la Derecha: Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial-PNODT-**

La propuesta de Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Local –PNODT- fue elaborada en noviembre de 2001, por un grupo consultor español, a petición del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano –VMVDU-.

A grandes rasgos, el PNODT se concibe a si mismo como una herramienta de planificación y gestión territorial que permitiría tener una propuesta de regionalización y zonificación del territorio nacional basada en las cuencas hidrográficas, elemento que es innovador.

Por otro lado, los creadores de la propuesta la visualizan con capacidad de solucionar y prevenir los problemas y riesgos territoriales del país, y capaz de aprovechar plenamente las oportunidades territoriales para el desarrollo social.

La propuesta de regionalización del PNODT, toma como criterio de organización el sistema integrado de ciudades en red y divide a El Salvador en 3 zonas, 14 regiones y 32 micro-regiones. Propone: la zona centro –occidente, zona norte y zona oriente.

Para este plan, es necesaria la creación de un ámbito intermedio que permita desagregar el nivel de gestión, para efectos de vincular las acciones de los entes nacionales y los actores locales; este ámbito lo representan las regiones, y es justamente éste el ámbito prioritario de intervención.

El PNODT se visualiza dentro de una Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial que tiene cinco componentes básicos:

*Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*  
*Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*  
*Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*  
*Plan Especial de Protección del Medio Físico*  
*Sistema Nacional de Información Territorial.*

Es importante mencionar que el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es el instrumento estratégico, ya que sin este, el plan no tendría ningún respaldo jurídico, como tampoco los planes nacionales, regionales y especiales que propone.

Sin embargo todo este planteamiento resulta escandaloso al profundizar su contenido, el cual refleja desde los diferentes ámbitos (político-Jurídico, económico y social) el centralismo exacerbado que promueve el gobierno central en la presente propuesta. El cual se refleja con la ausencia de participación de los diferentes actores centrales y locales vinculados con este proceso de ordenamiento, jurídicamente anula la autonomía municipal y políticamente altera la actual organización territorial, así como los recientes esfuerzos de asociatividades.

### **3.3.3.2. Propuestas de ordenamiento territorial desde la izquierda y sociedad civil**

Las propuestas de ordenamiento territorial locales se reflejan en los esfuerzos que gobiernos municipales de izquierda han realizado, a través de ordenanzas y planes municipales que incluyen el aspecto territorial.

Resulta importante mencionar que a raíz de la elaboración y aprobación del Código Municipal, varios gobiernos locales han desarrollado planes municipales, en los que de alguna manera, han incluido el aspecto territorial.

Uno de los procesos más emblemáticos es el caso del municipio de San Salvador, que a partir de 1997, cuando el partido de izquierda toma la comuna, se inicia un proceso de ordenamiento de la ciudad, enfocando esfuerzos en el centro histórico, con el propósito de hacer de la ciudad un espacio más organizado, que reuniese características que hicieran de su centro histórico, un espacio habitable y no solo para el comercio.

Para citar algún caso se mencionan algunos elementos del Plan Estratégico Participativo –PEP- de Santa Tecla, con el que dicho gobierno local se ha proyectado a su población, a través de un diagnóstico territorial que identifica y clasifica todas las áreas del territorio teceleño, de acuerdo a sus características físicas, sociales, económicas y ambientales. Así el PEP, identifica “prioridades temáticas territoriales”, a través de las cuales localiza las zonas de riesgo, tanto en el área urbana como rural.

Otros casos que merecen ser citados son los del municipio de Tecoluca, en San Vicente y Nejapa, del AMSS, que han elaborado planes de ordenamiento territorial con apoyo técnico de organismos no gubernamentales e instituciones académicas.

Entre las fortalezas que los esfuerzos municipales presentan es que al ser elaborados por los gobiernos locales para espacios territoriales determinados, su impacto es más acertado y las líneas de acción se acercan más a las necesidades reales del municipio.

Además, su aplicabilidad tiene más factibilidad, dado que sus objetivos y metas son más específicos y de realización a mediano plazo. Con estos esfuerzos, las experiencias locales, demuestran al Estado las capacidades de los gobiernos locales; situación que no puede ya ser ignorada por el gobierno central.

Además, reconocen los esfuerzos realizados con anterioridad y los incorporan a las nuevas propuestas, lo que los hace, de alguna manera, participativos.

Por otro lado, estos esfuerzos municipales presentan, simultánea a sus fortalezas, debilidades que se ubican en la desarticulación con otras propuestas municipales y la falta de recursos financieros necesarios para la implementación y mejora de las propuestas. Sin embargo, contrario a la propuesta del gobierno central, estas resultan menos centralistas e impositivas; ya que han surgido de necesidades concretas de los municipios, no han obviado en su proceso de elaboración a las instituciones centrales, las cuales han mostrado renuencia a involucrarse en dichos esfuerzos.

En este sentido, como grupo investigador, partimos del análisis objetivo al reconocer las debilidades y fortalezas de los esfuerzos locales realizados, puesto que consideramos que de los proyectos antes descritos, merecen ser retomados, los que se han desarrollado desde los gobiernos locales, dado que facilitan mayor nivel de participación de otros actores en el ámbito local. y resultan más interesantes para el estudio que estamos realizando, en el sentido que brindan nuevos aportes y otorga dinamismo al proceso de ordenamiento del territorio. Finalmente, consideramos que por ser los primeros esfuerzos, su estudio resulta más necesario para la construcción de un ordenamiento territorial alternativo para El Salvador.

#### **4. ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

Inicialmente se socializó el tema a estudiar, la primera etapa consistió en la recolección de información escrita, bajo la temática de “Administración política centralizada del territorio”; la cual consistió en la revisión de revistas, libros y

periódicos, así como los documentos proporcionados por el asesor del proceso de graduación.

En un segundo momento se procedió a elaborar el plan de investigación social y el diagnóstico del presente sobre el tema, en donde como primer criterio se hizo la definición del problema eje, seguido de la delimitación problemática, luego definiendo los observables, para realizar la determinación de los puntos de articulación, y finalmente plantear un campo de opciones viables y elección de alternativas.

#### **4.1. USO DEL METODO**

El desarrollo del proyecto ha sido a través de los lineamientos establecidos por el Método de la Lógica del Descubrimiento, el cual define la totalidad como categoría central de la dialéctica, en cuyo marco tienen lugar otras categorías como la contradicción, que permite analizar los antagonismos que se dan en la realidad; producto de la relación entre los diferentes sujetos sociales.

La totalidad es utilizada como un mecanismo de apropiación de la realidad, no se restringe a encerrar la realidad en determinados límites teóricos; por lo que cumple una función crítica, así mismo el concepto del “todo” constituye un modo de recortar la realidad para construir el objeto de estudio.

Desde la sociología se hace uso de la epistemología, la cual nos permite organizar la aprehensión, que consiste en reconocer la base de la realidad para teorizaciones posibles, y determinar su contenido.

#### **4.2. USO DE TECNICAS**

Para reforzar el proceso de investigación se hace uso de técnicas cualitativas como:

**4.2.1. Observación indirecta**, porque se realizará a través de documentos e información obtenida de fuentes orales.

**4.2.2. Lectura y análisis de documentos**, que será ejecutada por las tres integrantes de equipo de investigación; y se mantendrá como una técnica primordial para las fases de elaboración de diagnóstico y proyecto. Y, como técnica base para la facilitación del análisis de mapas, gráficos y cuadros estadísticos.

**4.2.3. La entrevista enfocada**; esta será la utilizada en un tema específico o personaje clave en concreto, será conducida por una persona y registrará la información. Será aplicada a los funcionarios concedores de la temática, entre ellos gerentes de proyectos, alcaldes y consultores. Finalmente, se aplicarán entrevistas en profundidad con el objetivo de captar valoraciones subjetivas de los informantes claves oportunos.

### **4.3. USO DE TEORIAS Y EXPERIENCIAS**

La sistematización estará orientada con base al uso de conceptos y categorías que se plantean en los tres momentos del proyecto como es: contenido del método a utilizar que va de lo general a lo específico, de lo abstracto a lo concreto y de lo concreto a lo abstracto. Esto permitirá potenciar el análisis dialéctico del fenómeno en estudio.

### **4.4. PROCEDIMIENTOS**

Otros elementos de la estrategia metodológica son los procedimientos a seguir en la investigación, entre ellos:

4.4.1. Observar la realidad en movimiento en tiempos y espacios determinados, que incluye puntos de articulación entre diferentes áreas o temáticas como procesos y determina la direccionalidad de los mismos.

4.4.2. Considerar el análisis con base en los criterios metodológicos.

4.4.3. Apertura, movimiento y configuración problemática y naturaleza de los enunciados, para ello se parte de la totalidad y se apropia de la realidad mediante recortes, que posibiliten una sola direccionalidad del proceso de investigación; para lo que se construyen conceptos ordenadores que garantizan la articulación y movimiento de todo el problema, esto facilita llegar a la síntesis del fenómeno y hacerla reconstrucción mediante la propuesta de un nuevo conocimiento.

## **5. PROPUESTA CAPITULAR**

Tema de investigación:

**“Visiones y enfoques institucionales sobre descentralización, para el ordenamiento del territorio” -Período 2000-2006-**

El propósito de esta investigación es analizar el papel que desempeñan las instituciones involucradas en el proceso de ordenamiento del territorio, para cuestionar sus prácticas y aportes que inciden en dicho proceso. Además, proponer elementos básicos en una propuesta que ayude a superar dicho problema.

La importancia de la investigación radica en dar un aporte desde la academia, puesto que, actualmente, son pocas las instituciones que dan seguimiento a través de la crítica y la propuesta a dicho proceso.

**Título de la Monografía:**

**PNODT: ¿UNA ALTERNATIVA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL EN EL SALVADOR?**

**CAPITULO I**

**RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LOS ESFUERZOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SALVADOR**

**CAPITULO II**

**VISIONES Y EXPERIENCIAS EN RELACIÓN AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**CAPITULO III**

**PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN ALTERNATIVA EN LA PLANIFICACION Y DESARROLLO URBANO-RURAL EN EL SALVADOR**

# ANEXOS

**Anexo 1  
Cronograma de Actividades -  
-Enero a marzo de 2006-**

Actividades	Semana	Enero				Febrero				Marzo				Abril				Mayo				Junio				Julio				Agosto				Sept				Octubre				Noviembre				Diciembre				Enero				Febrero				Marzo			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
1. Elaboración de Diagnóstico		X	X	X	X																																																								
2. Elaboración de primer avance de Proyecto de Investigación.						X	X	X	X	X																																																			
3. Elaboración de Temas de Investigación.								X																																																					
4. Elaboración de segundo avance de Proyecto de Investigación.										X	X	X	X	X	X	X	X																																												
5. Entrega de segundo avance de Proyecto de Investigación.																						X																																							
6. Elaboración de Instrumentos de investigación										X	X	X																																																	
7. Elaboración y entrega de avance de Capítulo I de Monografía de investigación.														X	X	X	X	X	X	X	X																																								
8. Visitas a Instituciones objetos de estudio										X	X	X		X	X																																														
9. Aplicación de Instrumentos de Investigación: entrevistas enfocadas y entrevistas en profundidad.														X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X																																				
10. Sistematización de información recogida con instrumentos d investigación.																		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X																																
11. Reestructuración de primer avance de capítulo I Monografía de Investigación.																						X	X	X	X																																				
12. Elaboración y entrega de avance de capítulo II de Monografía de investigación																						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X																												



## Anexo 2

## Unidades de Análisis de Investigación

UNIDADES DE ANALISIS	INFORMANTES CLAVE	TEMATICA	RESPONSABLES	TECNICA	PREGUNTAS
<b>OPAMSS</b>	Arq. Roberto Góchez Arq. Chinchilla	Perspectiva técnica. Opinión sobre el proceso de ordenamiento territorial con relación al PNODT. Aciertos y desaciertos, coordinaciones. Como conciben su papel de llegarse a aprobar el PNODT.	Judith Benavides y Gabriela Barrios	Entrevista Enfocada	
<b>COAMSS</b>	Lic. Carlos Rivas Zamora	Postura política y opinión sobre PNODT en el contexto de la administración política territorial de los municipios. Visión sobre el ordenamiento territorial.	Judith Benavides y Gabriela Barrios	Entrevista Enfocada	
<b>COMURES</b>	Lic. Marco Antonio Funes	Las experiencias sobre administración del territorio a nivel local en el contexto de la propuesta del PNODT. Propuesta de Ley de Descentralización: incluye el la administración y ordenamiento del territorio? Visión sobre el ordenamiento territorial.	Carolina Salguero y Judith Benavides	Entrevista en Profundidad	
<b>VMVDU</b>	Arq. Mario Francisco Peña Arq. María Luisa Roque	Propuesta gubernamental de Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial -PNODT: actores que involucra activamente, consensos, proyecciones. Visión sobre el ordenamiento territorial	Gabriela Barrios y Judith Benavides	Entrevista Enfocada	
<b>MARN</b>	Arq. Guillermo Navarrete	Incidencia de la Ley de Medio Ambiente en el PNODT. Visión sobre el ordenamiento territorial	Judith Benavides y Gabriela Barrios	Entrevista Enfocada	

<b>ASAMBLEA LEGISLATIVA -Comisión de Asuntos Municipales-</b>	Lic. Nelson García	Contexto político y correlación de fuerzas políticas del proceso del PNODT. Visión sobre el ordenamiento territorial.	Carolina Salguero y Judith Benavides	Entrevista Enfocada	
<b>Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local -SACDEL -</b>	Lic. Francisco Altschult	Visión sobre el ordenamiento territorio y opinión sobre las formas de administración y ordenamiento del territorio a nivel nacional y local .	Carolina Salguero	Entrevista	
<b>Experta sobre el análisis a la normativa jurídica relacionada con el ordenamiento del territorio.</b>	Licda. Aída Zeledón	Opinión sobre aspectos jurídicos del PNODT y Anteproyecto de Ley de Ordenamiento territorial: vacíos, ambigüedades de ley, carencias, ventajas, oportunidades, etc. Visión sobre el ordenamiento territorial.	Gabriela Barrios	Entrevista Enfocada	
<b>Departamento de Organización del Espacio - DOE –UCA</b>	Arq. Carlos Ferrufino Director del Departamento de Organización del Espacio	Opinión y visión respecto del ordenamiento del territorio. Críticas realizadas en equipos de investigación.	Judith Benavides	Entrevista Enfocada	
<b>Fundación Nacional para el Desarrollo -FUNDE-</b>	Licda. Flora Grajeda	Análisis crítico sobre la actual propuestas de PNODT, hallazgos a 4 años de presentado dicho plan: vacíos, oportunidades, señalamientos. Posición institucional y/o personal sobre el contexto del ordenamiento territorial actual, entre otros. Visión sobre el ordenamiento territorial.	Gabriela Barrios y Judith Benavides	Entrevista en Profundidad	

<b>Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral –ASDI-</b>	Gladis Melara	Opinión sobre el PNODT en el contexto de descentralización y transformaciones al Estado. Visión sobre el ordenamiento territorial.	Gabriela Barrios	Entrevista Enfocada	
<b>Facultad de ingeniería y Arquitectura UES</b>	Arq. Eduardo Góngora	Opinión sobre ordenamiento territorial en el contexto de la actual propuesta de PNODT. Posición institucional respecto al tema. ¿Propuestas?, ¿críticas?, etc. Visión sobre el ordenamiento territorial.	Carolina Salguero	Entrevista en Profundidad	
<b>Comisión Nacional de Desarrollo –CND-</b>	Licda. Sandra de Barraza	Posición política respecto al PNODT. Visión sobre el ordenamiento territorial.	Judith Benavides	Entrevista en Profundidad.	

Fuente: Elaboración propia por equipo de investigación #5 de la Licenciatura en Sociología, Proceso de Graduación, Ciclo I y II, 20

### **Anexo 3**

#### **Guía de Entrevista para instancias del Gobierno Central**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”

Guía de Entrevista Enfocada dirigida a expertos institucionales sobre la Administración Política del territorio y la Propuesta del PNODT.

#### **TEMA: “Visiones Institucionales sobre el Ordenamiento Descentralizado del Territorio”**

OBJETIVO: Conocer desde la perspectiva de expertos institucionales la opinión respecto del proceso de ordenamiento y administración del territorio en El Salvador.

Unidad de Análisis: \_\_\_\_\_

1. ¿Cuál es su opinión sobre la actual administración del territorio?
2. ¿Cómo conciben la planificación para el ordenamiento del territorio?
3. ¿Posibilita el PNODT un proceso descentralizado de ordenamiento territorial?  
(Ley de medio ambiente y los recursos naturales del territorio)
4. Desde el punto de vista ambiental ¿Es la visión de ordenamiento territorial que plantea el PNODT congruente con la realidad que vive el país?
5. Según su opinión, ¿quienes son los sujetos sociales que deben impulsar un proceso de ordenamiento territorial?
6. Desde su posición política ¿Cómo considera el rumbo del presente proceso de ordenamiento que se da en El salvador?

## **Anexo 4**

### **Guía de Entrevista para Instancias Locales**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”

Guía de entrevista enfocada dirigida a expertos institucionales sobre la administración política del territorio y la propuesta del PNODT.

#### **TEMA: “Visiones Institucionales sobre el Ordenamiento descentralizado del Territorio”**

OBJETIVO: Conocer desde la perspectiva de expertos de institucionales, la opinión respecto del proceso de ordenamiento y administración del territorio en EL Salvador.

Unidad de Análisis: \_\_\_\_\_

1. ¿Cuál es su opinión sobre la actual administración territorial en El Salvador?
2. ¿Cual es la visión del COAMSS respecto a la administración y ordenamiento del territorio?
3. ¿Cómo concibe el conflicto político, entre gobierno central y local, en torno a la administración del territorio?
4. ¿Como observa las actuales experiencias locales de administración del territorio con respecto al PNODT?
5. ¿Existe desde el COAMSS una propuesta concreta para el ordenamiento territorial?
6. Según su opinión, ¿Quiénes son los sujetos sociales que deben impulsar un proceso de ordenamiento territorial?
7. ¿Cuál es la posición política del COAMSS con relación a la administración del territorio y la propuesta de PNODT?

## **Anexo 5**

### **Guía de Entrevista para Organismos no gubernamentales**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”

Guía de Entrevista Enfocada dirigida a expertos institucionales sobre la Administración Política del territorio y la Propuesta del PNODT.

**TEMA: “Visiones Institucionales sobre el Ordenamiento Institucional descentralizado del Territorio”**

OBJETIVO: Conocer desde la perspectiva de expertos de instituciones, la opinión respecto del proceso de ordenamiento y administración del territorio en EL Salvador.

Unidad de Análisis: Gladis Melara **-ASDI-**

1. ¿Cuál es su opinión sobre la actual propuesta de PNODT?
2. ¿Posibilita el PNODT un proceso descentralizado de administración del territorio?
3. ¿Cómo considera el panorama y rumbo de la actual administración y ordenamiento del territorio?
4. Desde su opinión ¿Son propuestas viables las experiencias locales de administración y ordenamiento del territorio?
5. Cuales son los sujetos sociales que deben impulsar el proceso de ordenamiento territorial en El Salvador?

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Zemelman Hugo “Conocimiento y Sujetos Sociales Contribución al Estudio Presente”, Colegio de México, Universidad de las Naciones Unidas Centro de Estudios Sociológicos, Año 1987, Págs. 25 – 65.
2. ISED, Globalización, Estado, Sociedad y Mercado, San Salvador, 1995, Pp. 124.
3. ISED, ISAM, “Propuesta de Descentralización para El Salvador”, San Salvador, 1995, Pp. 102
4. PNUD Informe Sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2003, PNUD El Salvador, Págs. 430.
5. Alcaldía de Santa Tecla, Plan Estratégico Participativo –PEP-, San Salvador, 2000, Pp. 76.
6. Comisión Nacional de Desarrollo “Acciones Territoriales del Plan de Nación” San Salvador, 2000, Págs. 75.
7. Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano –VMVDU-, Diagnóstico, Doblamiento y Ciudades, Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial -PNODT-, San Salvador, 2001, Pp. 192.
8. Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano –VMVDU-, Síntesis del , Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial -PNODT- San Salvador, 2001, Pp. 129

9. Oficina de Planificación Estratégica del Área Metropolitana de San Salvador –OPAMSS-, METROPLAN 2000, Antecedentes Históricos sobre Desarrollo Urbano, Pág.
10. Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral –ASDI-, Análisis y Propuestas sobre el Plan Nacional y el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, San Salvador, 2004, Págs. 119.
11. Zeledón, Aída, Documento, Análisis del Marco Legal e Institucional sobre el Ordenamiento Territorial, San Salvador, 2001, Págs. 28.
12. Universidad José Simeón Cañas –UCA-, Material del Segundo Diplomado en Desarrollo Local, Modulo II: Ordenamiento y Desarrollo Territorial, San Salvador, 2005.
13. [www.mop.gob.sv](http://www.mop.gob.sv)
14. [http://es.wikipedia.org/wiki/Historia\\_del\\_Urbanismo](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_del_Urbanismo)