

Proceso de Urbanización y Sostenibilidad en El Salvador

**Mario Lungo, Francisco Oporto
y Roberto Chinchilla
PRISMA**

Introducción

En este trabajo se analiza el proceso de urbanización en El Salvador en la segunda mitad del presente siglo y algunas de sus implicaciones para el desarrollo sostenible de El Salvador.

A partir del análisis de los cambios en la economía regional, en las funciones urbanas y en la jerarquía de los centros urbanos,¹ observamos la formación de un sistema urbano longitudinal a lo largo de la zona central y costera del país, que tienen como eje central, lo que aquí se plantea hipotéticamente, la paulatina configuración de la Región Metropolitana de San Salvador.

También se examinan las características de las formas actuales de gestión urbana, haciendo énfasis en la precariedad de lo institucional, así como en las contradicciones de la normatividad existente, y en las limitaciones que enfrenta la formulación en curso, con apoyo de pres-

tamos del BID, de los Planes de Desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador y las cuatro principales ciudades secundarias del país.

Finalmente, se plantean una serie de hipótesis en torno a los límites de capacidad de soporte del medio ambiente natural y edificado; sobre la acentuación de los desequilibrios regionales y el papel de la inversión pública y privada; sobre la función de los centros urbanos en el desarrollo sostenible; y, sobre una cuestión en nuestra opinión clave para la problemática que nos ocupa: el agotamiento de las actuales formas de gestión del desarrollo urbano.

Economía regional y funciones urbanas

El cambio económico-regional más importante que está en la base de la conformación del actual sistema urbano y las funciones de los centros urbanos fue la expansión y consolidación del cultivo del café (finales del s. XIX y principios del s. XX), factor de concentración de la población en las tierras altas centrales del país, y eje en el cual se fundamentó el desarrollo del modelo agroexportador (Browning, 1975). Este hecho es también importante para entender la estructuración interna de las ciudades y la configuración del sistema de transportes y de la infraestructura en general.

En efecto, la opción por el modelo agroexportador basado en el café y el agotamiento del añil, cultivo adaptable a condiciones climáticas y tipos de suelo más variables que el primero, generaron un desplazamiento poblacional hacia las tierras altas centrales del país, principalmente a los departamentos de Sonsonate, Aguachapán y Santa Ana, en los cuales ya exis-

¹ Debemos recordar que la mayoría de ciudades en El Salvador son pequeñas concentraciones poblacionales a pesar de su carácter urbano, por lo que hemos optado por utilizar la denominación de sistema de centros urbanos, y que la reducida extensión territorial del país hace que estos subsistemas estén estrechamente vinculados entre sí haciéndose difusos en muchos momentos sus límites.

tía una importante concentración poblacional debido a que en estas zonas estaban ubicadas buena parte de las tierras comunales y ejidales expropiadas con la Reforma Liberal de 1881. Este proceso de introducción del cultivo del café rompió con la relativamente homogénea distribución territorial de la población vinculada a la ubicación de las zonas productoras del añil y de granos básicos (Barón Castro, 1978).

La expansión cafetalera y la generación de actividades comerciales y de servicios ligados a ésta, provocó el crecimiento de las principales ciudades del país: San Salvador y Santa Ana, llegando esta última a superar a la capital en número de habitantes a principios de este siglo, y la consolidación de una serie de pequeños centros urbanos ligados a las actividades de procesamiento y comercialización de este producto, muchas de las cuales han conservado esas funciones hasta el momento actual.

A estas actividades comerciales y de servicios se suma, durante las tres primeras décadas de este siglo, la creación de industrias manufactureras. Al ubicarse principalmente en San Salvador, estas industrias cambian radicalmente las funciones urbanas de esta ciudad y explican el inicio de un proceso progresivo de concentración de población y actividades económicas y políticas (Lungo y Baires, 1988; Lungo, 1992).

A nivel de las actividades agrícolas, el siguiente proceso que tendrá incidencia en la estructuración de los centros urbanos a nivel nacional será la expansión del cultivo del algodón a finales de los años 40 en la zona costera, principalmente en los departamentos de La Paz, Usulután y San Miguel (Arias, 1988). La expansión del cultivo del algodón, que al igual que el café es un cultivo que estacionalmente tiene una demanda intensiva de mano de obra, ocurre en un ámbito territorial donde predominaban grandes latifundios dedicados a la ganadería y

al cultivo de granos básicos. Por esta razón, aunque provoca una recomposición de las economías regionales, no genera nuevos asentamientos poblacionales de importancia y más bien consolida los centros urbanos ya existentes en la zona costera del país, modificando su estructura interna y sus funciones. Uno de los sectores que tiene un mayor crecimiento es el comercio. Pero quizás la mayor transformación es la expansión de la infraestructura vial exigida por el cultivo del algodón.

A partir de los años 50 vamos a encontrar dos procesos que están en la base de importantes cambios en el sistema urbano y en el inicio de la metropolización de la capital del país: la industrialización y la modernización del Estado, procesos que se ven reforzados por el esfuerzo de integración de las economías centroamericanas. Podemos afirmar que después de la implantación de la economía cafetalera, esos procesos constituyen el principal factor que moldea el sistema urbano salvadoreño que persiste hasta finalizar el presente siglo. Nuevas funciones, relacionadas con el auge de la economía urbana, con la complejización de la estructura social donde emergen nuevos actores, y con la ampliación del sistema político-institucional, cambian de manera sustancial la imagen de las ciudades del país, dándole a la capital, principalmente, nuevos aires de modernidad.

En los años 60 ocurre una importante expansión del cultivo de caña de azúcar, y en los 70 asistimos al desplome del cultivo del algodón y a la crisis de la industrialización sustitutiva de importaciones. No obstante, estos procesos no provocarán cambios sustanciales en el sistema urbano.

En efecto, es durante los 80 y 90 en que se observan nuevos e importantes cambios en el sistema de centros urbanos y en la estructura in-

Es hasta en la presente década, y en función del nuevo modelo económico orientado hacia las exportaciones extra-regionales y la apertura de la economía nacional, que se dan nuevas inversiones en la red vial, la energía, y el sistema de comunicaciones: se reconstruyen las principales carreteras y puentes, se amplía el aeropuerto de Comalapa y el puerto de Acajutla, y se inicia la modernización de las telecomunicaciones. Los efectos previsibles sobre el sistema de centros urbanos, conducirán a acentuar el nivel de concentración de población y actividades.

Los cambios en la economía regional, en las funciones urbanas, y en la red vial y las comunicaciones, sirven de contexto para el planteamiento que haremos a continuación, referidos a la formación de subsistemas de centros urbanos y al proceso de constitución de la Región Metropolitana de San Salvador, en donde el factor medio ambiental juega un papel central junto a la población y la economía.

La formación de subsistemas de centros urbanos

La identificación de subsistemas de centros urbanos resulta útil por dos razones: primero, permite una lectura analítica que supera el estudio aislado de las ciudades y el estudio territorial a nivel global del país; segundo, crea bases para la formulación de políticas de ordenamiento territorial y urbano que se adecuen a la estructuración real y sus tendencias, del conjunto de centros poblados del país.

Para identificar estos subsistemas se consideraron los centros urbanos con una población mayor de 5,000 habitantes en 1992, así como

los siguientes factores: a) las dinámicas poblacionales; b) las funciones urbanas; y c) la unidad territorial en términos ecológicos. El análisis de estos factores permite identificar, preliminarmente, cinco tipos de subsistemas (Cuadro 1).

Los subsistemas del Tipo I (Apaneca, Chalchuapa y Santiago de María), se caracterizan por poseer bajas tasas de crecimiento y un predominio de población rural sobre la urbana. En todos estos casos se trata de subsistemas estructurados en el corredor central del país desde hace largo tiempo, dado que su formación está muy vinculada al desarrollo del cultivo del café principalmente, la cual en términos de áreas de cultivo se ha mantenido bastante estable a lo largo del tiempo.

A pesar de la caída de las tasas de crecimiento, el predominio rural y su relativa estabilidad en términos de expansión territorial, dada la continuidad y relativa estabilidad de las áreas de cultivo del café, estos subsistemas comienzan a experimentar cambios en su interior.

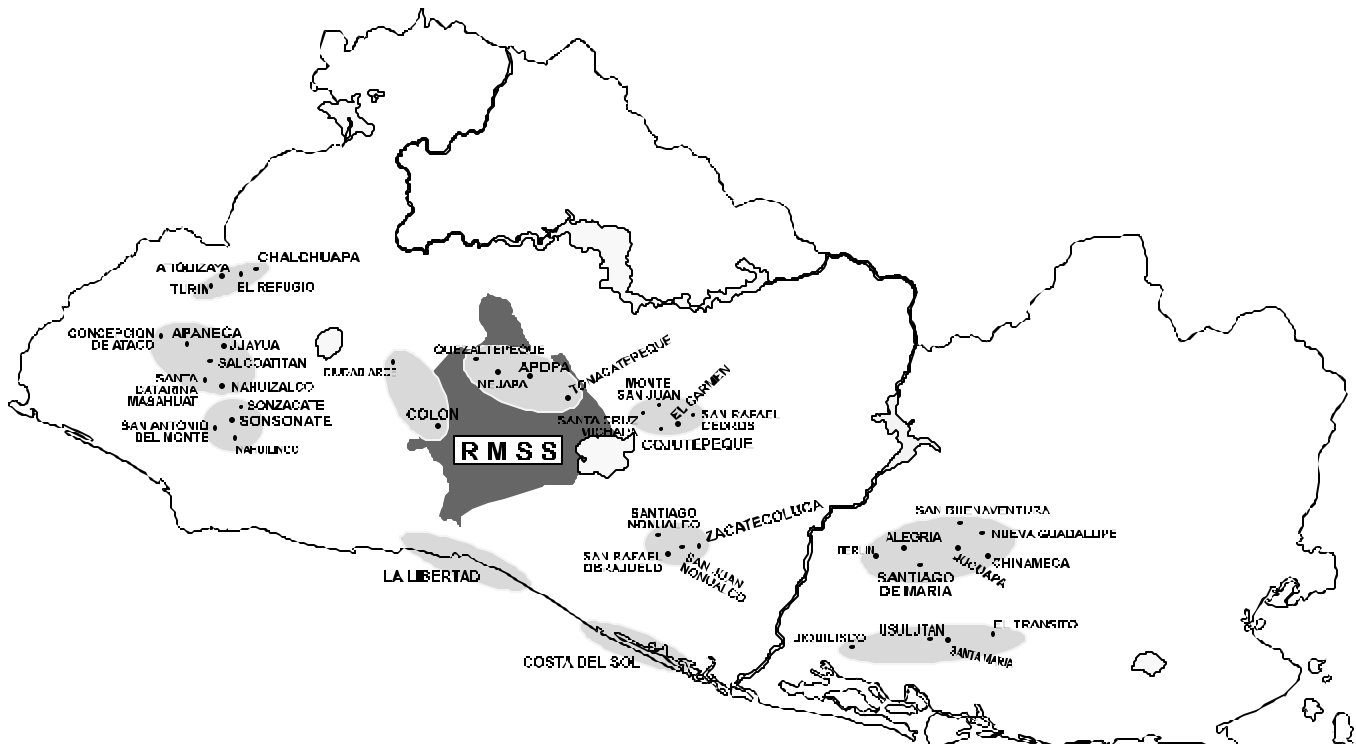
La zona de Apaneca, por ejemplo, se está convirtiendo en una zona turística importante. Ello promueve la economía terciaria en la zona, cambios en el uso de la tierra por la creación de lotificaciones recreativas para la población urbana de todo el país y provoca además alzas en el precio de la tierra. En cambio la zona de Chalchuapa, experimenta un proceso de expansión de las lotificaciones para sectores de bajos ingresos. Este proceso, que está también modificando el uso del suelo, se asocia con la crisis del café y de la agricultura en general y con los efectos del conflicto armado de la década pasada.

Cuadro 1
Tipología de Subsistemas Identificados

Tipo	Crecimiento Poblacional Urbano	Transformación Funciones Urbanas	Homogeneidad Ecológica	Ampliación de Límites Territoriales	Ejemplos de Subsistemas
I	lento	continuidad	Alta	estables	Apaneca. Chalchuapa. Santiago de María.
II	medio	relativa	mediana	poca	Zacatecoluca. Cojutepeque.
III	rápido	fuerte	mediana	significativa	Sonsonate. Usulután.
IV	rápido	fuerte	alta	significativa	La Libertad. Costa del Sol.
V	rápido	fuerte	mediana	ampliación e incorporación a RMSS	Colón. Apopa.

FUENTE: PRISMA

Mapa 2
Subsistemas de Centros Urbanos



FUENTE: PRISMA

Los subsistemas del Tipo II (Zacatecoluca y Cojutepeque), muestran tasas de crecimiento constantes, así como una relativa equiparación entre las poblaciones urbana y rural. Estos básicamente se organizan en función de actividades comerciales aprovechando su estratégico emplazamiento como ciudades de paso en la ruta hacia y desde el oriente del territorio. A pesar de ello, ha habido poca ampliación de sus límites territoriales agroecológicos, aunque ha experimentado un cambio en el uso del suelo por la crisis del algodón.

Estos centros urbanos han modificado sus funciones. Por ejemplo, en la zona de La Paz se ha modificado el uso de la tierra por el agotamiento del cultivo del algodón. La tenencia de la tierra en esta zona durante los ochenta se modificó por la reforma agraria, generándose la transferencia de propiedades de latifundio a propiedades cooperativas, proceso que se amplía con el Programa de Transferencia de Tierras aplicado en esta última década a raíz de los Acuerdos de Paz.

En esta región se deterioró la economía regional y no se ha logrado establecer una actividad económica que sustituya a los cultivos tradicionales de exportación, habiendo resultado insuficientes las reformas ocurridas en la tenencia de la tierra para reactivar la economía de la zona. Ello consolida el crecimiento de las actividades terciarias en detrimento de las actividades agrícolas.

Los subsistemas del Tipo III (Sonsonate y Usulután) muestran un rápido crecimiento de su población urbana, tanto en sus núcleos urbanos como en las poblaciones aledañas, lo que hace que vayan expandiendo sus límites territoriales-ecológicos. A medida que estos núcleos urbanos se van integrando espacialmente, conforman las expansiones urbanas más importantes de las zonas occidental y oriental.

Dado el crecimiento poblacional, la expansión territorial, y los cambios de las economías regionales (crecimiento del sector terciario y su vinculación a las nuevas actividades de exportación, maquila principalmente), estos subsistemas han venido experimentando modificaciones en lo que a sus funciones urbanas, convirtiéndose en el lugar de operaciones que antes se realizaban primordialmente en Santa Ana en el caso de la zona occidental, y en San Miguel en la zona oriental.

En los subsistemas del Tipo IV, (La Libertad y la Costa del Sol), las funciones urbanas se van modificando en la medida en que dependen cada vez más de una economía terciaria que se forma en torno al turismo. Esto es notorio en el caso de La Libertad la cual deja de ser una zona portuaria. Es la necesidad de expansión del uso del suelo en favor del turismo lo que hace que se vayan ampliando sus límites territoriales ecológicos rápidamente, provocando problemas ambientales como la destrucción del ecosistema de los manglares.

Los subsistemas del Tipo V (Colón y Apopa), se caracterizan por su rápido crecimiento poblacional.² En Colón estamos ante la formación de un área urbano-industrial de peso significativo, asociada a la formación de lo que sería la Región Metropolitana de San Salvador. Este subsistema viene experimentando desde los setenta una expansión de las actividades industriales en detrimento de las actividades agrícolas, a pesar de ser una zona con los mejores tipos de suelo agrícola, así como una de las zonas de riego más importante del país. En esta zona se nota un proceso urbanizador de gran escala que genera grandes cambios en el uso del suelo.

² Los datos censales no muestran este crecimiento por problemas metodológicos, sobre todo los relativos a la definición de población urbana.

Con respecto al subsistema de Apopa notamos dos fenómenos importantes: su vinculación económica al cultivo de la caña de azúcar, y el proceso de expansión de la población urbana por el crecimiento del AMSS. Es de señalar los procesos de industrialización y crecimiento comercial que están ocurriendo en Nejapa y Apopa y que están modificando las relaciones económicas al interior de estos municipios.

Quedan fuera de los subsistemas identificados una serie de ciudades como Santa Ana, San Miguel, Chalatenango, San Francisco Gotera, y otras, por haberse considerado que, a pesar de su importancia, no estructuran directamente a un conjunto de centros urbanos y conforman ámbitos territoriales ecológicos únicos. Caso

especial es San Salvador, como centro de un proceso de constitución de lo que sería una región metropolitana, uno de los rasgos característicos del sistema urbano salvadoreño de los años futuros.

Transformaciones en la red urbana salvadoreña entre 1950 y 1996

Jerarquía del sistema de centros urbanos

Para el análisis de la jerarquía se han tomado en cuenta las 15 poblaciones con mayor número de habitantes urbanos, y relacionándolas con la población de sus municipios para los años de 1950, 1971 y 1992. (Ver Cuadro 2)

Cuadro 2
Centros urbanos más importantes según tamaño de población urbana: 1950, 1971 y 1992
(Miles de habitantes)

1950			1971		1992	
1	AMSS *	219.5	AMSS *	578.0	AMSS *	1,292.1
2	Santa Ana	51.7	Santa Ana	98.4	Santa Ana	139.4
3	San Miguel	26.7	San Miguel	61.9	San Miguel	127.7
4	Sonsonate *	22.7	Sonsonate *	42.9	Sonsonate *	72.1
5	San Vicente	11.0	Usulután *	20.7	Usulután *	43.0
6	Ahuachapán	10.3	Cojutepeque	20.0	Cojutepeque	38.2
7	Usulután *	10.1	Chalchuapa	18.9	Zacatecoluca	31.4
8	Cojutepeque	10.0	San Vicente	18.5	San Vicente	29.5
9	Chalchuapa	9.9	La Unión	17.2	Ahuachapán	26.8
10	Zacatecoluca	9.2	Zacatecoluca	16.8	Chalchuapa	25.5
11	La Unión	7.9	Ahuachapán	16.3	Quezaltepeque	22.9
12	Quezaltepeque	6.4	Quezaltepeque	12.6	La Unión	21.1
13	Santiago de María	6.1	Acajutla	10.3	Ilobasco	18.1
14	Izalco	6.0	Izalco	8.9	Acajutla	18.0
15	Chinameca	5.9	Armenia	8.8	Aguilares	17.0

FUENTE: PRISMA en base a datos de Censos de Población.

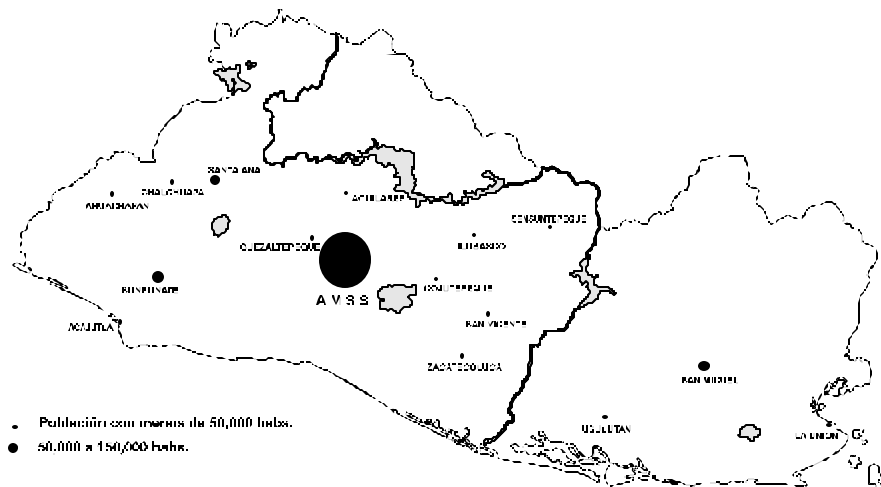
* La definición utilizada de AMSS es la vigente en 1992 que comprende los municipios de San Salvador, Mejicanos, Delgado, Cuscatancingo, Ayutuxtepeque, Soyapango, Ilopango, Nueva San Salvador, Antiguo Cuscatlán, Apopa, Nejapa, San Martín, y San Marcos. A Sonsonate se le han anexado los municipios de Nahuilongo, Sonzacate y San Antonio del Monte. Usulután incluye al municipio de Santa María.

Como muestra el Cuadro 2, aunque han habido algunas modificaciones en cuanto a la movilidad en los niveles de jerarquía de los distintos centros urbanos, así como los procesos de sustitución de algunos centros por otros,³ resalta una estabilidad relativa. Los doce principales centros en 1950 se mantienen en 1992, aunque con cambios en sus posiciones.

Por otra parte, aunque el AMSS, Santa Ana y San Miguel mantienen sus posiciones, se destaca la rápida expansión del AMSS, en términos territoriales y poblacionales. (Gráfico 1). También se destaca el rápido crecimiento poblacional y territorial de San Miguel, lo cual podría llevar a pensar que hacia finales de siglo ésta será la segunda ciudad en importancia demográfica del país. (Ver Mapa 4).

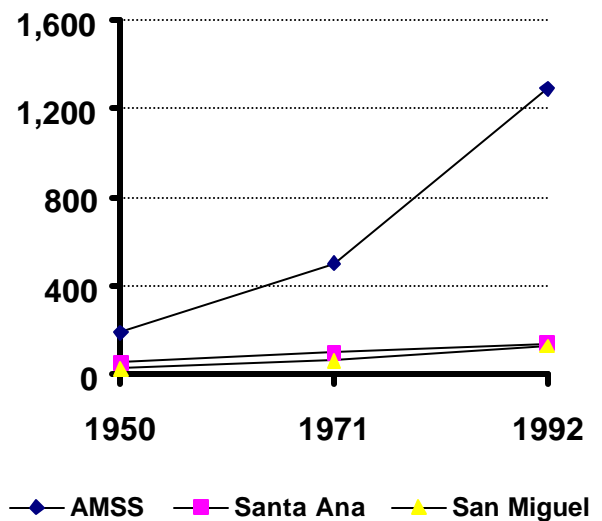
Llegamos así a la actual conformación de la red urbana del país donde se destacan el AMSS y el predominio de poblaciones urbanas menores de 50,000 habitantes. El AMSS, actualmente abarca trece municipios y albergaba en 1992 al 50% de la población urbana del país. Santa Ana y San Miguel, los centros urbanos de mayor importancia después del AMSS, en 1992 apenas aglutinaban un 10% del total de la población urbana del país.

Mapa 3
Centros Urbanos más importantes según tamaño de población



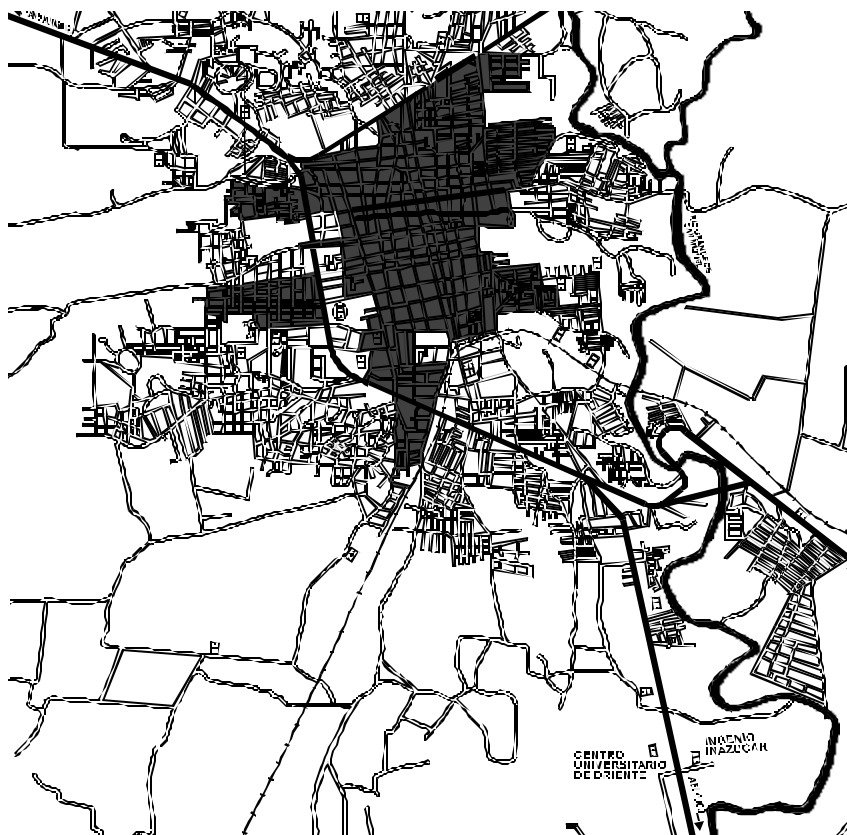
FUENTE: PRISMA

Gráfico 1
Población Urbana de AMSS, Santa Ana y San Miguel, 1950, 1971 y 1992
(Miles de habitantes)



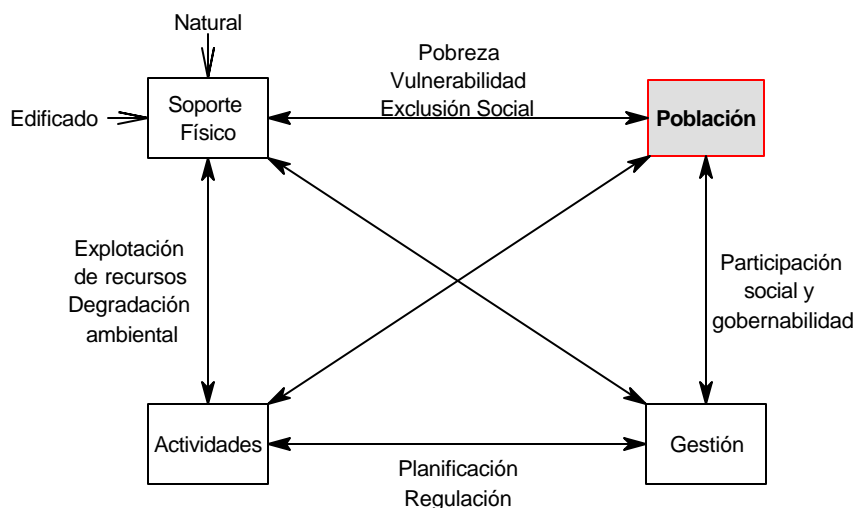
³ La incorporación de Acajuta en 1971 a los 15 centros urbanos más importantes responde a inversiones y mejoras en infraestructura (puerto, carreteras, etc.). Para 1992 vuelve a darse otra recomposición. Ilobasco y Aguilares se incorporan a los principales 15 centros urbanos, probablemente como resultado de la migración inducida por el conflicto armado de la década de los ochenta.

Mapa 4
Crecimiento territorial de la Ciudad de San Miguel:
1971 (zona oscura) y 1995



FUENTE: PRISMA.

Figura 1
El Desarrollo Urbano



La constitución de la Región Metropolitana de San Salvador

En el largo debate sobre la metropolización, siguen abiertos los criterios para definir las áreas y las regiones metropolitanas.

En general, más allá de los indicadores básicos comúnmente aceptados: población (densidad de habitantes), económicos (relaciones que se establecen al interior de esta unidad territorial), y político-administrativos (vinculaciones en la gestión de la misma por la proximidad y superposición de las subunidades que componen la región), parece necesario complejizar estas dimensiones enfatizando en las relaciones existentes entre sus componentes e incorporación de otras.

Entre ellas, dentro de una visión de desarrollo sostenible, la dimensión ambiental es una cuestión fundamental, y el desafío consiste en identificar los indicadores que expresen esta dimensión con una perspectiva dinámica (Bartone et al, 1994; Serageldin, 1995; Stren et al, 1992). La Figura 1, muestra una primera aproximación de este esquema.

Bajo este marco, el desarrollo de un área o una región metropolitana tendría un carácter sostenible, en lo que se refiere a la dimensión ecológica del

dimensión ecológica del desarrollo, cuando respete la capacidad de soporte físico, natural y edificado local y cuando no degrade lo regional más allá de su capacidad de renovación.

En el caso del AMSS, y esta es nuestra hipótesis, *se han superado ya ciertos umbrales en términos de relaciones económicas, poblacionales y ambientales, que están configurando una región metropolitana*, cuestión ineludible a considerar dentro de una visión de desarrollo sostenible del país. (PRISMA, 1995).

Proponemos que la economía y el medio ambiente, junto con el nivel de concentración poblacional, son los factores estructurantes de lo que sería la Región Metropolitana de San Salvador (RMSS), y que la jurisdicción político administrativa es un elemento secundario.

Una región metropolitana no constituye sólo una unidad político-administrativa, sino ante todo entidades económicas y ecológicas. La cuestión fundamental que subyace en esta hipótesis es que, a nivel territorial, en El Salvador se estaría constituyendo una región metropolitana alrededor de San Salvador. El Cuadro 3 da una estimación preliminar de la población incluida en esta región metropolitana en formación.

Cuadro 3
Población y Territorio de la Región Metropolitana de San Salvador. 1992.
(Miles de habitantes)

Municipio	Población Total	Extensión Km2	Pobl. rural incluida
San Salvador	415.3	72.3	100%
Soyapango	261.1	29.7	100%
Mejicanos	144.9	22.1	100%
Nueva San Salvador	113.7	112.2	100%
Delgado	109.9	33.4	100%
Apopa	109.2	51.8	100%
Ilopango	90.6	34.6	100%
San Marcos	59.9	14.7	100%
Cuscatancingo	57.5	5.4	100%
San Martín	56.5	55.8	100%
Antiguo Cuscatlán	28.2	19.4	100%
Nejapa	23.9	83.4	100%
Ayutuxtepeque	23.8	8.4	100%
Sub-Total (AMSS)	1,494.5	543.3	
Colón	49.6	84.0	100%
Quezaltepeque	46.7	125.4	100%
Tonacatepeque	27.3	67.6	100%
Santo Tomás	21.4	24.3	100%
Santiago Texacuangos	16.3	30.5	100%
San Juan Opico *	13.8	65.7	30%
Panchimalco *	13.5	27.0	30%
Zaragoza *	12.0	13.6	60%
Nuevo Cuscatlán	5.1	15.6	100%
San José Villanueva *	4.3	9.8	55%
Huizúcar *	4.2	13.3	30%
Región Metropolitana	1,708.8	1,020.1	

FUENTE: PRISMA en base a V Censos Nacionales de Población.

Nota: * En estos municipios se ha hecho un cálculo aproximado y preliminar del área que se incluiría dentro de la Región Metropolitana de San Salvador, en base a sus límites geográficos y la mayor inter-relación de ciertas zonas con el ámbito metropolitano. De igual manera se ha asumido una distribución homogénea de la población rural en estos mismos municipios con la finalidad de estimar la cantidad de población dentro de la RMSS. En todos ellos a excepción de San Juan Opico se incluye la población de la cabecera municipal.

Otras concentraciones poblacionales, como las que se están dando alrededor de Sonsonate o Usulután, aunque importantes no pueden considerarse como áreas metropolitanas. Este hecho conduce a acentuar los desequilibrios regionales existentes en el país al existir una gran concentración (RMSS) y una separación entre ella y las ciudades intermedias.

Esto tiene consecuencias para el desarrollo futuro de la RMSS y la sostenibilidad del país si no se formulan y aplican políticas adecuadas. Por ejemplo en el caso del agua potable, la energía y el aire. Habría que discutir si este desequilibrio es un “desequilibrio tolerable” y cuales son sus umbrales críticos. Sobre la situación ambiental, en trabajos anteriores (PRISMA, 1995 y 1996) se han discutido problemas como los siguientes:

- El incremento en la demanda de agua potable frente a la disminución de la disponibilidad generada por la concentración urbana en áreas claves de recarga de los acuíferos, el abandono de las cuencas del norte, y los altos niveles de contaminación de las aguas superficiales.
- La considerable dependencia del consumo de leña para el abastecimiento energético. Con la ampliación del área de incidencia urbana de San Salvador a través de la constitución de la RMSS, se incrementan la presión por el uso de los cafetales y otras áreas boscosas para el suministro de leña. (PRISMA, 1996).
- En cuanto al aire, dados los crecientes niveles de tráfico vehicular y la concentración industrial del AMSS, la contaminación atmosférica ha alcanzado niveles de alto riesgo para la salud humana, prueba de ello son los niveles de mortalidad por enfermedades respiratorias. (SEMA, 1994). Este problema

se agudiza sentido, en la medida en que se disminuye la capacidad de absorción de CO₂ por la destrucción de la cobertura boscosa y vegetal alrededor del AMSS, en favor de la mayor expansión urbana.

Aún y cuando el AMSS genera impactos poblacionales, económicos y ambientales que afectan al país, los procesos que afectan la constitución de la RMSS y sus consecuencias, desbordan el ámbito territorial del país, y deben verse a la luz del actual proceso de globalización e integración centroamericana.

Por tanto, el rol de esta aglomeración urbana debe verse dentro del modelo de crecimiento económico vigente. En efecto, tal como está ocurriendo en distintos países del mundo, las funciones urbanas de las grandes ciudades están vinculadas más a los flujos financieros y a la internacionalización de los procesos productivos, gracias al desarrollo de las comunicaciones y la informática, que al ámbito territorial en el que se ubican.

Aunque el caso del AMSS está muy lejos de las llamadas “ciudades globales” (Sassen, 1991), hay indicaciones que algunos sectores empresariales visualizan su función en relación, al menos, al espacio centroamericano.

Las Formas Actuales de Gestión del Desarrollo Urbano

El actual marco institucional, es decir el conjunto de instituciones encargadas del desarrollo territorial y urbano, presenta una gran precariedad derivada de la inexistencia de un ente integrador de estas funciones y la atomización de responsabilidades (tierra, infraestructura, servicios, etc.).

En realidad nunca se constituyó una instancia de ese tipo, aún en el momento de mayor desa-

rollo del Estado como prestador directo de bienes y servicios a finales de los años 60 e inicios de los 70. A diferencia de otros países, no se creó un ministerio de desarrollo urbano y medio ambiente a pesar de su necesidad.

Aunque el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU), fue creado a principios de los años 50, para la gestión del desarrollo urbano, tuvo una

escasa incidencia para este fin. Su función principal fue la construcción y administración directa de conjuntos habitacionales, para sectores de ingresos medios primero, y de bajos ingresos después. Como se puede observar en el Cuadro 4, solamente una de las leyes o planes de importancia incluidos tuvo como origen una iniciativa del IVU.

Cuadro 4
Legislación Referente a la Planificación Urbana y Regional. 1950/1996

Años	Leyes o Planes	Institución promotora	Cobertura	Estatus jurídico	Implementación
1954	Primer Plan de San Salvador	MOP/DUA	local	no	parcial
1955	Primera Ley de Planes Reguladores	MOP/DUA	local	si	parcial
1956	Primer Plan Vial Metropolitano	MOP/DUA	local	no	parcial
1956	Ley Urbanismo y Construcción	MOP/DUA	nacional	si	si
1969	Metroplan 80	MIPLAN	local	no	parcial
1974	Primer Proyecto Mejoramiento Tugurios (Acajutla)	IVU	local	no	parcial
1978	Plan Mejoramiento de Areas Criticas Metropolitanas	MIPLAN	local	no	no
1981	Planes de Desarrollo Urbano: Santa Ana, San Miguel y Sonsonate	MOP/DUA	locales	no	no
1986	Código Municipal	Poder Ejecutivo	nacional	si	si
1987	Plan de Reconstrucción Municipio de San Salvador	VMVDU	local	no	parcial
1991	Ley y reglamento de Parcelaciones urbanas	VMVDU	nacional	si	si
1993	Ley Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS	COAMSS/OPAMSS	local	si	parcial
1995/96	Plan de Desarrollo del AMSSA (PLAMADUR)	VMVDU	local	pendiente	en elaboración

FUENTE: Carta Urbana # 12, FUNDASAL .(Actualizado por los autores).

Las limitaciones de los Planes de Desarrollo Urbano

Aunque no podemos en esta publicación presentar un análisis de los principales planes de desarrollo urbano elaborados en el país (METROPLAN 80, para el AMSS, en 1969; Santa Ana, San Miguel, y Sonsonate, en 1982), es interesante señalar que en el momento actual, cuando han transcurrido relativamente pocos años, se están elaborando nuevos planes para estas mismas ciudades (a las que se ha incorporado Usulután), las que presentan las mismas y otras nuevas limitaciones.

Tres son las limitaciones fundamentales de estos planes:

- La inexistencia de políticas urbana y territorial a nivel nacional;
- La ausencia de una visión de desarrollo sostenible para el país;
- Una mayor fragmentación del aparato gubernamental con relación a la situación que existía en las décadas anteriores.

Hipótesis sobre las consecuencias de la gestión urbana para el Desarrollo Sostenible del país

Este análisis inicial de la evolución del sistema urbano durante las últimas décadas y la discusión sobre la caducidad de las formas de gestión del desarrollo urbano, sugieren un conjunto de hipótesis que puedan orientar estudios posteriores en profundidad y contribuir a formular políticas en este campo. Estas hipótesis, de carácter general y prospectivo, se presentan a continuación.

La concentración urbana y los límites de capacidad de soporte del medio ambiente natural y edificado.

La concentración de la población en centros urbanos en el país presenta dos tendencias principales: la primera, es el continuo crecimiento del AMSS, la cual se distancia, en términos del número de habitantes, cada vez más de las ciudades secundarias del país: Santa Ana y San Miguel; la segunda, se refiere a la concentración de la población en general en las zonas costeras, central y occidental principalmente (PRISMA, 1995). En el primer caso, y como se planteó anteriormente, estaríamos ante la configuración de una nueva entidad territorial, sin comparación alguna en el país: la Región Metropolitana de San Salvador.

A partir de estas constataciones podría plantearse la siguiente hipótesis:

Las formas de ocupación territorial, especialmente en la región metropolitana en configuración y en las zonas costeras, esta llevando hacia umbrales críticos la capacidad de soporte del medio ambiente natural y edificado, particularmente la capacidad de soporte de los elementos tierra y agua, e incrementando los factores que inciden en los niveles de pobreza y exclusión social prevalentes.

La hipótesis anterior plantea la necesidad de realizar investigaciones detalladas sobre las modalidades del uso de la tierra para identificar los umbrales críticos en las zonas ya mencionadas; estos giran en torno a la pobreza urbana, la vulnerabilidad y la exclusión social,⁴ utilizando enfoques más integrales (Moser, 1996); el establecimiento de un nuevo marco regulatorio

⁴ El concepto de vulnerabilidad social incluye aspectos cualitativos que van más allá de las mediciones cuantitativas tradicionales de la pobreza.

para el uso de la tierra urbana, y de la tierra rural con fines urbanos, como medida de política de carácter inmediato; y el replanteamiento de una nueva división político-administrativa que de cuenta de la nueva realidad en configuración que hemos denominado Región Metropolitana de San Salvador, y de las expansiones urbanas como las zonas de Sonsonate y Usulután.

Las dos últimas acciones podrían contribuir a revertir los rasgos de insostenibilidad de las actuales formas de ocupación territorial pero tomando en consideración el carácter irreversible de la concentración poblacional en estas zonas del país. Deberían ir acompañadas de un programa específico para la reducción de los factores de vulnerabilidad social que ha generado esta forma de ocupación y utilización de la tierra.

La acentuación de los desequilibrios regionales y el rol de la inversión pública y privada.

Las tendencias anteriormente descritas contribuyen a acentuar los desequilibrios regionales que históricamente han caracterizado el desarrollo nacional. Reconociendo la inevitabilidad del desarrollo desigual a nivel territorial, hay que afirmar que la precariedad del desarrollo de la zona norte del país constituye un factor clave de insostenibilidad para el desarrollo futuro del país.⁵ En este sentido, la acción pública y privada, sigue siendo un factor fundamental en la acentuación de los desequilibrios territoriales, lo que conduce a plantear la hipótesis siguiente:

Las inversiones públicas y privadas, al no incorporar criterios de sostenibilidad de largo plazo, ni aspectos cualitativos del desarrollo, han acentuado los desequilibrios territoriales.

⁵ Ello debido a que la zona norte, por su nivel de degradación ambiental, disminuye su capacidad de funcionar como retaguardia hidrológica del país (PRISMA, 1996).

Esta hipótesis remite a la necesidad de análisis desagregados y cualitativos de las inversiones públicas y privadas, y de sus relaciones con la población y el territorio, lo que permitiría conocer los parámetros para un desarrollo sostenible en El Salvador. Esto desborda con amplitud los análisis simplemente cuantitativos y las evaluaciones de corto plazo.

A partir de este tipo de análisis, desagregado y cualitativo, se puede cuestionar el impacto de inversiones como las efectuadas por el FIS, la SRN, MAG, CEL y ANDA. También se pueden proponer políticas de inversión pública, y estímulos a la inversión privada orientadas a disminuir las brechas regionales existentes dentro de una opción de sostenibilidad a nivel nacional.

La función de los centros urbanos y su rol en el desarrollo sostenible.

En el contexto de los planteamientos anteriores, es necesario observar el rol que juegan, y que se puede asignar, a las ciudades principales y a los subsistemas de centros poblados que se han identificado en el apartado 3.

El estudio hecho indica que cada vez más varias ciudades cumplen una serie de funciones que guardan poca relación con sus ámbitos territoriales de influencia, confirmando una tendencia general derivada de las características del modelo de crecimiento económico predominante a nivel mundial, y sugiere la siguiente hipótesis:

En el momento actual las funciones de varias ciudades en el país tienen poca relación con el desarrollo de las zonas rurales de influencia, contribuyendo este hecho a que el desarrollo sostenible tenga menos posibilidades de ser alcanzado.

Sería necesario, entonces, realizar investigaciones específicas, en casos seleccionados, pa-

ra analizar estos cambios en las funciones urbanas y sus consecuencias para el desarrollo regional (esto podría ser interesante a nivel de los subsistemas identificados y de las ciudades secundarias principales, como es el caso de San Miguel). Los resultados de estas investigaciones constituirían un importante insumo para la formulación de la política urbana del país, actualmente inexistente.

Las formas actuales de gestión del desarrollo urbano.

El análisis preliminar de las características de las actuales formas de gestión del desarrollo urbano en particular, y territorial en general, muestran rápidamente su agotamiento frente a la realidad actual. Esta caducidad sugiere la hipótesis siguiente:

Los mayores obstáculos para impulsar modalidades de desarrollo urbano sostenibles son la obsolescencia y debilidad del marco institucional responsable del desarrollo territorial y urbano, y la ausencia de una política territorial y urbana a nivel nacional

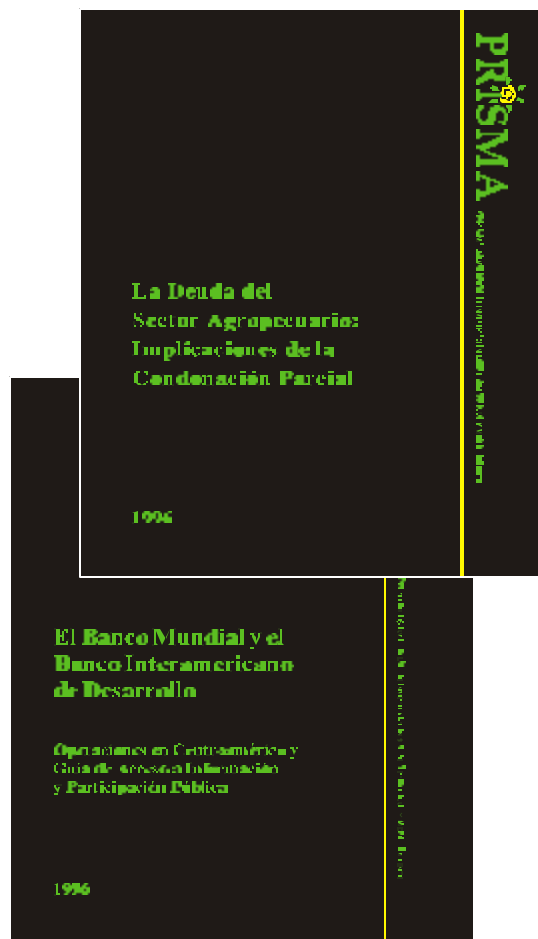
Esta hipótesis plantea una cuestión esencial: la necesidad de reconstruir el marco institucional capaz de formular e implementar las políticas de desarrollo territorial y urbano, sin la cual, cualquier programa o proyecto se convierte en una acción aislada.

La obsolescencia tiene que ver, ante todo, con el hecho de que la frágil institucional existente responde más al modelo del Estado proveedor de bienes y servicios directamente, lo que va en sentido contrario a las tendencias actuales. Lo que hace falta es su readecuación y dotar de poder a las instituciones encargadas del desarrollo urbano para que cumplan un papel de apoyo al desarrollo sostenible del país.⌘

Referencias bibliográficas

- Arias, Salvador (1988): *Los subsistemas de agroexportación de El Salvador: El café, el algodón y el azúcar*. UCA Editores San Salvador.
- Barón Castro, Rodolfo (1978): *La población en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador.
- Bartone, Carl; Bernstein, Janis; Leitmann, Joseph; and Eigen, Jochen (1994): *Toward Environmental Strategies for Cities, Policy Paper # 18*, Urban Management Programme, The World Bank, Washinton.
- Browning, David (1975): *El Salvador la Tierra y el Hombre*. Dirección de Publicaciones e Impresos Ministerio de Cultura y Comunicaciones, San Salvador 1987.
- Cuervo, Luis Mauricio (1987): *Crecimiento económico y concentración urbana. América Central, Siglo XX*. Informe de Avance. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de Los Andes. Bogotá, Septiembre de 1987.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (1950, 1971, 1992); *II, IV y V Censos de Población y Vivienda*. Ministerio de Economía. San Salvador.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (1993); *VI Censos Económicos*. Ministerio de Economía. San Salvador
- Lungo, Mario y Baires, Sonia (1988): "La lenta consolidación de la capital salvadoreña", en La estructuración de las capitales centroamericanas, EDUCA, San José.
- Lungo, Mario (1992): "San Salvador: economía y política en las primeras décadas del siglo XX", en Procesos urbanos, Mario Lungo, ISTMO editores, San Salvador.
- Lungo, Mario (1995): "América latina al final del siglo XX: ¿Un nuevo patrón de urbanización?", en Pensar y vivir la ciudad, Francisco Díaz Orueta y Eduard Mira (editores), Universidad de Alicante.
- Ministerio de Obras Publicas. Dirección General de Caminos (1950-1983): *Memoria Anual de Labores*. San Salvador.
- Moser, Caroline (1996): *Confronting Crisis. A Comparative Study of Household Responses to poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, The World Bank, *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series # 8*, Washington.
- PRISMA (1995): *El Salvador: La dinámica de la degradación ambiental*, San Salvador.
- PRISMA (1996): *Restricciones para el desarrollo del sector forestal en El Salvador*, San Salvador.
- Sassen, Saskia (1991): *The Global City*, Princenton University Press, New Jersey.
- SEMA/MIPLAN (1994): *Estrategia nacional del medio ambiente*. San Salvador.
- Serageldin, Ismail (1995): "Sustainability and the Wealth of Nations: First Steps in an Ongoing Journey", Preliminary Draft, Third Annual World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development, Washington.
- Stren, Richard; White, Rodney; and Whitney Joseph (1992): *Sustainable Cities*, Westview Press, Boulder and Oxford.

Publicaciones Especiales



Boletín PRISMA

9. Crisis de la Economía Rural y Medio Ambiente en El Salvador
10. Ajuste Estructural, Crecimiento Económico y Medio Ambiente en El Salvador
11. Población, territorio y medio ambiente en El Salvador
12. Problemas ambientales, gestión urbana y sustentabilidad del AMSS
13. Gobernabilidad y desarrollo: La visión del Banco Mundial y del BID
14. El Banco Mundial, el BID y la reforma económica en Centroamérica
15. Los retos del desarrollo sostenible y la reforma del Banco Mundial y del FMI
16. Restricciones para el desarrollo forestal y la revegetación en El Salvador
17. Proceso de urbanización y sostenibilidad en El Salvador


**PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN
 SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE**

Directora: Deborah Barry Editor: Herman Rosa

PRISMA opera como centro de investigación aplicada sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador, con un enfoque que enfatiza los aspectos institucionales y sociales del proceso de desarrollo, así como las interrelaciones entre la dimensión local, nacional e internacional, en dicho proceso.

A partir de esa visión, PRISMA trabaja por una mejor comprensión de la relación intrínseca entre los problemas del desarrollo y del medio ambiente en nuestro país. Asimismo, promueve una mayor transparencia y participación social en la formulación de las políticas y proyectos de desarrollo impulsados por la cooperación inter-

3a. Calle Poniente No. 3760, Col. Escalón, San Salvador.
 Dirección Postal: Apartado 01-440, San Salvador, El Salvador, C.A.
 International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.

E-Mail: prisma@es.com.sv
 Tels./Fax: (503) 298-6852
 298-6853 y 223-7209