

La gestión de la tierra urbana en El Salvador

Mario Lungo*

El análisis del desarrollo de las ciudades conduce rápidamente a la cuestión de la tierra urbana y su gestión. Este tema adquiere creciente importancia en el contexto actual del país, pues se modifican los marcos regulatorios y se busca introducir una perspectiva de sostenibilidad en el desarrollo nacional.

En el caso de la tierra urbana, y especialmente en el caso de la tierra comprendida con territorios de uso múltiple y complejo, como las áreas o regiones metropolitanas, la tierra debe ser valorada, además del uso específico que posibilita, por su rol y la manera como afecta el conjunto del ecosistema (suelos, agua, bosques, biodiversidad, etc.). Este rol debe ser incorporado en el análisis y en la formulación de políticas.

Lo anterior introduce nuevos condicionantes al manejo de la tierra urbana, especialmente si tomamos en cuenta la precariedad institucional y las contradicciones en el marco normativo que rige el desarrollo urbano en el país.

La debilidad del marco institucional y normativo a cargo del desarrollo urbano

Las instituciones a cargo del desarrollo territorial y urbano en El Salvador, presentan actualmente una gran precariedad por la inexistencia de un ente integrador de sus funciones y la atomización de responsabilidades sobre los distintos componentes (tierra, vivienda, infraestructura, servicios, etc.).

Realmente nunca se constituyó una instancia de ese tipo, aún en los momentos de mayor desarrollo del Estado como prestador directo de bienes y servicios. A diferencia de otros países, no se creó un ministerio de desarrollo urbano y la pregunta es por qué ocurrió esto.

En términos institucionales habría que analizar el impacto de varias instituciones creadas desde los 80: el Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y OPAMSS, para la gestión del desarrollo urbano; ISDEM, para el desarrollo municipal y territorial (en la medida en que ha sido apoyada por AID y la GTZ en este campo); y SEMA, para el medio ambiente.

También habría que analizar la incidencia del Programa de Modernización del Estado, que se está impulsando en este momento, en el conjunto de instituciones encargadas del desarrollo urbano y territorial.

* Este trabajo contó con la colaboración de Francisco Oporto y Roberto Chinchilla, y forma parte de un estudio más amplio sobre la evolución de la red urbana y el desarrollo sostenible en El Salvador.

Respecto a las contradicciones existentes en el marco normativo, se debe analizar el Código Municipal, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo del AMSS, la Ley de Transportes y los Proyectos de Ley de Aguas y Ordenamiento Territorial, para mostrar sus contradicciones y super-posiciones más importantes.

Dada la amplitud del trabajo sugerido en los párrafos anteriores, en este trabajo se discute únicamente la cuestión particular de la gestión de la tierra urbana, para ejemplificar las limitaciones institucionales y las contradicciones en el marco normativo que rige actualmente el desarrollo urbano en el país.

La gestión de la tierra urbana

Para comprender la dinámica de la gestión de la tierra urbana es necesario precisar, aunque sea brevemente, las características del funcionamiento de los mercados de tierra urbana. Estos son procesos sociales determinados, a nivel general, por la dinámica económica, social y ambiental, y por las características del funcionamiento del Estado; y a nivel particular, por la regulación específica que rige el acceso, las transacciones y el uso del bien tierra urbana.

Para realizar el análisis nos basamos en un conjunto de premisas derivadas de la revisión de algunos trabajos recientes sobre esta problemática (Trivelli, 1994; McAusland, 1994; Jaramillo, 1995), y que se puntualizan a continuación:

- a. No existe un único, sino varios submercados de tierra urbana, que aunque están relacionados, por responder a lógicas diferentes operan de forma segmentada.
- b. No es posible entender el funcionamiento de estos submercados al margen de las características del desarrollo urbano de la ciudad en que operan.
- c. El bien tierra urbana no puede limitarse a las tierras que tienen un estatus legal, ni única-

mente a las que tienen acceso a infraestructura y servicios; las áreas rurales potencialmente urbanas también están incorporadas en los mercados.

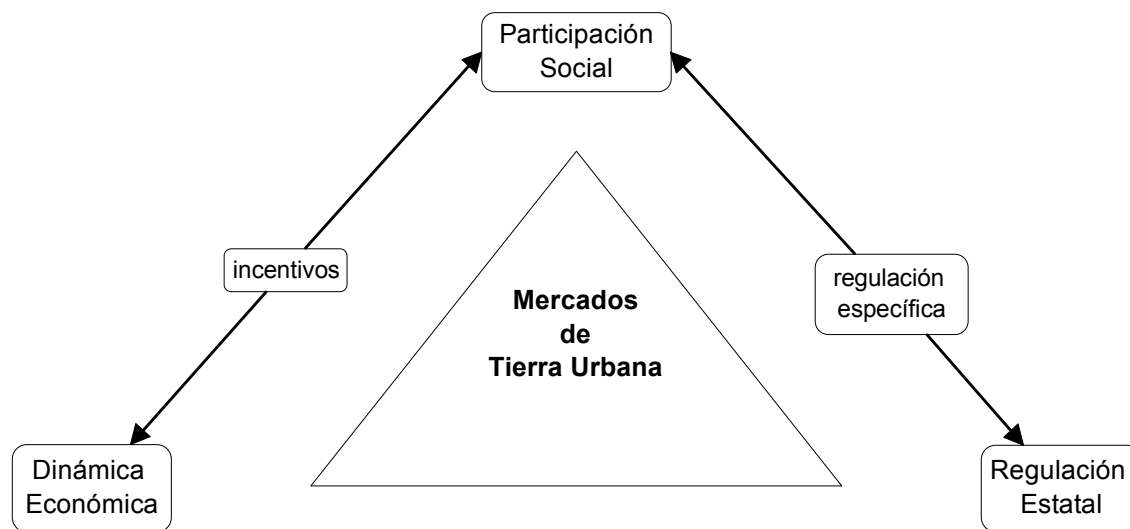
- d. La producción de tierra urbana es un proceso en que participan tanto el sector público como el sector privado, trascendiendo por esta razón los intereses individuales del Estado y la empresa privada, estableciendo una compleja red de relaciones entre ambos que configura la oferta de forma específica en los distintos casos.
- e. La demanda de la tierra urbana no es la demanda de un bien en si mismo; se requiere como soporte para realizar otras actividades: construir viviendas, establecimientos industriales y comerciales, infraestructura, obras de protección de los recursos naturales, etc.
- f. El valor y el precio de la tierra urbana, por estar condicionada por el desarrollo urbano en general, dependen más de lo que sucede en el exterior de los lotes (entorno inmediato y mediato), que de sus características propias.
- g. La escala y la ubicación de la urbanización, en relación al ecosistema, pueden atribuirle un valor intrínseco a la tierra urbana, que no necesariamente se refleja en su precio, pero que debe ser considerado en la asignación de sus usos.
- h. Por las razones anteriores, pero fundamentalmente porque la tierra urbana no es un bien que se pueda reproducir ilimitadamente, los mercados de tierra urbana son estructuralmente imperfectos y generan externalidades negativas (diferencias entre costos y beneficios sociales, degradación ambiental, etc.), por lo que la regulación estatal y la participación social son un imperativo para contrarrestar dichas tendencias.

La regulación estatal a que se refiere la última de las premisas debe de combinar cuidadosamente los incentivos con las restricciones, lo que exige pensar en una institucionalidad de nuevo tipo. Pero para garantizar la mayor equidad en el funcionamiento de los mercados de tierra es indispensable crear me-

canismos de real y amplia participación social en esta problemática.

Por esta doble vía: el Estado jugando, un nuevo pero efectivo rol regulador, y la sociedad civil incorporándose activamente, es posible que los

mercados de tierra urbana puedan contribuir a un desarrollo sostenible, contrarrestando la degradación ambiental urbana, la segregación socioespacial, y la exclusión social imperante en las ciudades. Este enfoque podría sintetizarse en el siguiente esquema:



Factores determinantes en los mercados de tierra

A nivel de la economía, la cuestión fundamental radica en identificar, para cada caso y momento determinados, cuáles son los procesos y las políticas económicas que tienen mayor incidencia en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana.

Respecto al Estado, es necesario precisar el carácter de su función, donde la relación público/privado es clave.

En lo relativo a la regulación específica que rige los mercados de tierra urbana, hay que analizar tanto la legislación y la normatividad directamente referida a la tierra urbana, como el marco institucional y las políticas de desarrollo urbano en que se inscribe su funcionamiento. Es necesario, entonces, examinar no sólo las normas referidas directamente al funcionamiento de los mercados de tierra urbana, sino estudiar también las consecuencias de las políticas y leyes que inciden de forma indirecta en los mismos.

El papel de la tierra urbana, como instrumento de planificación del desarrollo de las ciudades puede pasar de estar caracterizado por restricciones generales en su uso y la creación de “bancos de tierra urbana” de carácter público de extrema rigidez en muchas ocasiones, y convertirse en un elemento altamente flexible que oriente el desarrollo urbano, lo que implica un nuevo tipo de regulación. Obviamente, por las características del bien tierra urbana antes señaladas, estamos ante mercados estructuralmente imperfectos, lo que exige, de la regulación estatal.

Pensar en un nuevo rol en que la gestión de la tierra urbana contribuya al establecimiento de acuerdos; hacer que la tierra sea manejada con un criterio flexible para que se adecue al desarrollo urbano como un proceso permanentemente conflictivo; que contribuya a la participación social; y al establecimiento de una nueva relación entre lo público y lo privado, exige, obligatoriamente, de un *marco regulatorio de nuevo tipo*.

La gestión de la tierra urbana entre 1950 y 1980

Es posible, para analizar la gestión de la tierra urbana, diferenciar dos períodos: el primero corresponde al predominio del llamado modelo de desarrollo agroexportador con sustitución de importaciones (ASI); el segundo, a la implantación del modelo aperturista con liberalización económica (ALE).

El primero tuvo su vigencia entre 1950 y finales de los años 70; el segundo se comienza a desplegar hacia finales de los años 80. Queda en medio un relativamente corto pero profundo período de crisis que constituye la transición entre ambos.

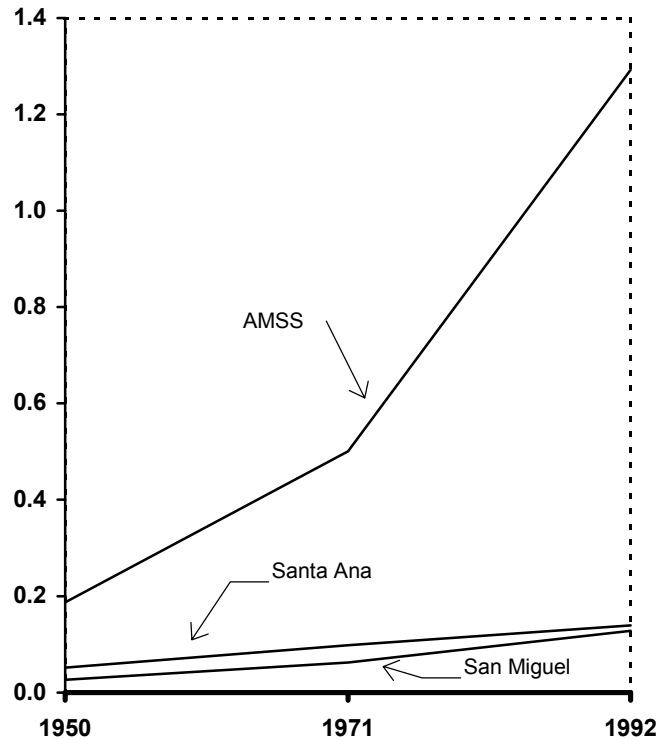
En el período ASI, observamos un alto nivel de regulación e intervención estatal directa en las actividades económicas; una función del Estado caracterizada por la provisión directa de bienes y servicios; y el surgimiento de un marco regulatorio específico para la gestión de la tierra urbana. Lo anterior se traduce en un cúmulo importante de políticas, planes, leyes y normas, que tienen una fuerte incidencia en la estructuración de los distintos mercados de tierra urbana.

Puede afirmarse que es durante este período que se estructuran los mercados de tierra urbana en sus dos modalidades primarias que aún podemos observar en el momento actual: *formal e informal*, entendidos como un mercado regulado el primero y desregulado el segundo, especialmente en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS).

Las razones que explicarían la estructuración antes mencionada son, fundamentalmente, la demanda de tierra para la construcción de conjuntos habitacionales generada por el proceso de industrialización y la expansión de actividades terciarias de esos años. Por ejemplo, el AMSS sólo contaba con 188,500 habitantes en 1950, cifra que sube a 564,967 habitantes en 1971, y a 1,292,123 en 1992. Una comparación con el crecimiento de las dos ciudades secundarias más importantes del país muestra la importancia de esta demanda en la prin-

principal concentración urbana del país desde esos años (Ver Gráfico 1):

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



Este proceso de estructuración de los mercados de tierra ocurre sobre una configuración de la propiedad territorial donde predominan las medianas y grandes propiedades suburbanas, cultivadas de café desde finales del siglo pasado, cuya alta rentabilidad constituye una de las bases de la concentración de la economía que caracterizó al país desde esa época (Lindo, 1990).

El crecimiento territorial del AMSS ha ocurrido, entonces, sobre estas tierras dedicadas al cultivo del café, lo que hace que la tierra urbana, o potencialmente urbana, sea un bien de difícil acceso para los sectores sociales urbanos de menores ingresos, y que explica la proliferación de colonias ilegales en zonas, en muchos casos, no aptas para ser habitadas, fenómeno que constituye la base del amplio mercado *informal* de tierras urbanas que se

constituyó en la principal concentración urbana del país entre 1950 y 1975.(FUNDASAL, 1976).

Así, un estudio oficial mostraba que en 1977, el 51% de los habitantes del AMSS vivían en colonias ilegales, mesones, campamentos de emergencia y tugurios, y que este estrato era el que más rápido estaba creciendo (MIPLAN, 1978).

Por otra parte, una investigación sobre los precios de la tierra realizada a finales de esta década (Lungo, 1987), mostraba un sensible incremento del porcentaje del costo de la tierra urbana, en el precio final de las viviendas construidas por el Instituto de Vivienda Urbana, la principal agencia gubernamental encargada de construir viviendas para los sectores de menores ingresos en esos años (Ver Cuadro 1).

Entre los principales marcos regulatorios que inciden sobre la tierra urbana surgidos en el período ISI se destacan:

- *La Ley de Urbanismo y Construcción*, del Ministerio de Obras Públicas, aplicada a través de la Dirección de Urbanismo y Arquitectura, elaborada en 1951. Esta ley pretendía tener una función de *Ley Marco* que regiría el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a nivel nacional.
- *La Ley Forestal*, aprobada en 1973, que se extiende con el *Decreto 22*, basada en el artículo 45 de la primera, que establece las primeras *Zonas de Protección* en el volcán de San Salvador y sus alrededores, en el cerro de San Jacinto, y en la subcuenca del lago de Ilopango, que están incluidas actualmente en el Área Metropolitana de San Salvador.

Paralelamente se elabora el *Primer Plan de San Salvador*, y el *Primer Plan Vial Metropolitano*, enmarcados en la *Ley de Planes Reguladores* de 1951. Especial importancia, como un intento regular sistemático, lo constituyó el *Plan de Desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador* (MIPLAN, 1969), conocido como METROPLAN 80 (Ver Recuadro 1).

Es interesante recordar los instrumentos para ejecutar el plan sugeridos por uno de los principales asesores del METROPLAN (Vio-lich, 1969): una legislación y reglamentación básica; una estructura institucional adecuada; mecanismos administrativos claros; recursos humanos capacitados; recursos financieros; y tierra urbana. El último es particularmente importante, aunque en estos momentos de privatización y desregulación, éste aparece limitado al aspecto de garantizar la propiedad individual.

Cuadro 1
San Salvador: Porcentaje del Costo de la Tierra Urbana en el Precio Final de la Vivienda Popular (1974 / 1978)

Año	Instituto de Vivienda Urbana	Fondo Social para la Vivienda	FUNDASAL	Financiera Nacional para la Vivienda *
1974	19.75	30.44	24.00	11.52
1978	30.00	25.96	18.00	11.63
Variación	10.25	-4.48	-6.00	0.11

*: Institución ya desaparecida que regía a las asociaciones privadas de ahorro y préstamo. Se consideraron en este caso las viviendas cuya área habitable era menor a los 65 mt².

FUENTE: IVU, FSV, FSDVM, FNV.

En términos generales, esta propuesta corresponde a las orientaciones del modelo de desarrollo predominante en esa época, donde el Estado tenía un papel de prestatario directo de bienes y servicios, y una función reguladora importante. Esto explica el sesgo tecnocrático de la propuesta de gestión formulada, donde una amplia participación social está ausente.

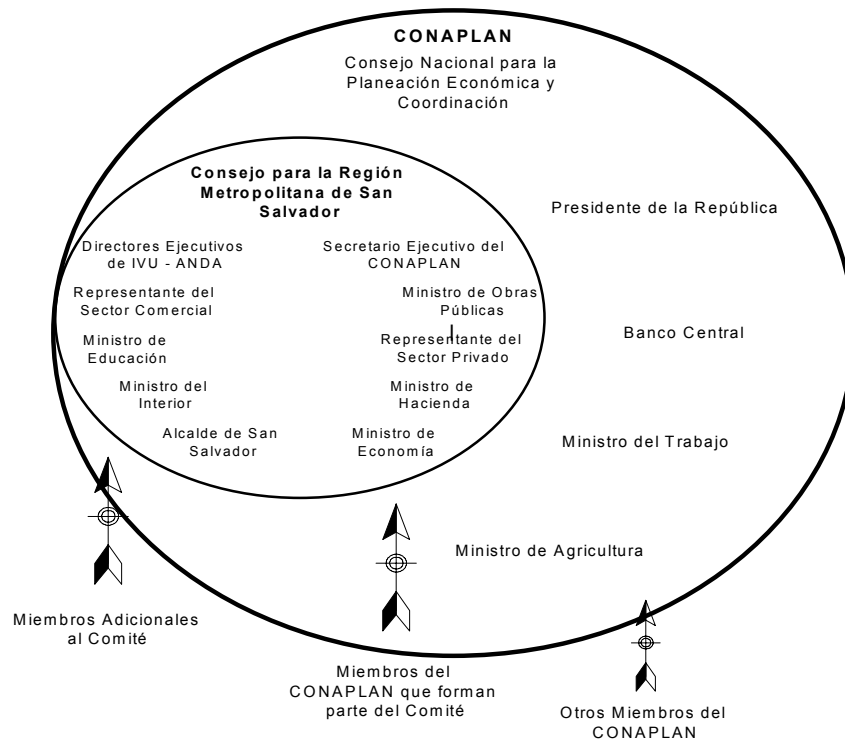
Recuadro 1 Las propuestas de gestión urbana de METROPLAN (1969)

El Plan Metropolitano de Desarrollo elaborado en 1968-1969, conocido por METROPLAN 80, presenta una propuesta muy elaborada para la gestión del territorio sujeto de su intervención (MOP-DUA, 1969). Esta parte de la consideración que, aunque la región propuesta puede parecer excesivamente amplia en ese momento, en los próximos 20 años la mayoría, sino todos los municipios incluidos, estarán influenciados por el proceso de urbanización relevado en ese momento.

Reconociendo la existencia, ya en esos años, de la multiplicidad de instituciones responsables de la ciudad y el traslape frecuente de sus funciones, sugiere la creación de un marco institucional que coordine a las distintas agencias gubernamentales, y propone la creación de una *Oficina de Metropolitana de Planificación* para San Salvador, cuyas funciones serían las siguientes: a) el desarrollo y mantenimiento de un sistema de información urbana; b) la definición de metas sociales y económicas amplias, para el área urbana, vinculadas al plan nacional de desarrollo y a los planes específicos del sector público y la empresa privada; c) la preparación de planes y políticas espaciales y ambientales; d) el desarrollo de planes para la transformación del marco institucional encargado del desarrollo urbano; e) la formulación de los principales planes sectoriales.

Esta oficina debería apoyarse en un consejo asesor donde participaran representantes de los principales sectores público y privado de la comunidad metropolitana, cuya función sería la adopción de los planes y políticas y resolver los conflictos derivados de los mismos.

Consejo para la Región Metropolitana de San Salvador



Nota: El CONAPLAN era el Consejo gubernamental que antecedió al extinto Ministerio de Planificación. Aunque el Comité para la AMSS estaba circunscrito al CONAPLAN, no todos sus miembros pertenecían al CONAPLAN.

FUENTE: METROPLAN 80

Dado el poco tiempo transcurrido, aún no se observan a plenitud las consecuencias sobre los mercados de tierra urbana provocados por la estabilización y reestructuración de la economía salvadoreña que cobra fuerza en los años 90, pero dos tendencias son fácilmente perceptibles:

- La *consolidación del submercado formal*, lo que se expresa en el surgimiento de varias empresas dedicadas exclusivamente a la transacción de bienes raíces, la expansión de las operaciones en este submercado, y el proceso de modernización del registro de propiedades, lo que sumado a los programas de regularización van debilitando el submercado informal de tierra urbana; y
- Los *intentos de organización del crecimiento de las ciudades* y de control del acelerado proceso de degradación ambiental urbana.

Ambas tendencias están asociadas a la construcción de un nuevo ordenamiento jurídico, exigido por la democratización del país iniciada con los Acuerdos de Paz de enero de 1992, lo que junto a la reforma agraria de 1980, incidió decisivamente en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana y rural en el país.

La gestión de la tierra urbana desde finales de los años 80

En este período que hemos denominado de apertura con liberalización económica (ALE), prevalece la desregulación en la economía, se privatizan las empresas públicas, el Estado pasa a cumplir una función eminentemente facilitadora de las acciones del mercado, y el marco regulatorio creado para regir el funcionamiento de la tierra urbana pierde importancia.

En lo que respecta a las instituciones encargadas de implementar este marco regulatorio, puede decirse que la estructura institucional, que no llegó a constituirse a plenitud en el período ASI, se cuestiona y debilita en el período actual.

Especial impacto, como ocurriera durante la primera mitad de los años 70, pero en una magnitud sensiblemente mayor, tiene la excesiva liquidez del sistema financiero, lo que sumado a la finalización del conflicto armado en 1992, provoca que entre este año y 1994 los precios del suelo prácticamente se duplican en varias zonas del AMSS, experimentando un incremento sensible en las principales ciudades secundarias (Cuadro 2).

El exceso de liquidez monetaria posibilita, por la estructura crediticia orientada hacia la demanda solvente, que se eleven los precios de la tierra urbana, al incrementarse la demanda de los lotes y viviendas. Recordemos la función de inversión y garantía que cumplen estos bienes.

También deben ser considerados, como factores particulares pero de gran importancia, la migración interna y el flujo de remesas que envían los migrantes que se han trasladado al exterior, en el incremento de los precios de la tierra en el país en los años recientes.

Cuadro 2
Precio Vara Cuadrada (En colones)

	1986	1991	1993	1995
AMSS				
Escalón	251.7	461.5	759.5	1379.1
Lomas de San Francisco	187.9	319.2	534.2	862.5
Merliot	93.0	287.5	675.0	858.3
Apopa	79.1	142.7	200.7	321.7
Ciudades Principales				
Santa Ana	82.9	153.4	262.8	402.2
San Miguel	80.0	164.8	292.1	394.7

FUENTE: Mc Cormack..

Nota: todos los precios son precios promedios de la zona y/o ciudad.

Cuadro 3
Políticas económicas y su incidencia en los mercados de tierra urbana

Políticas económicas: características claves	Incidencia en los mercados de tierra urbana	Efectos generales
<ul style="list-style-type: none"> - estabilización monetaria - liberalización crediticia - modernización tributaria - privatización - control salarial - liberalización tarifaria - inversión pública selectiva - promoción de la maquila - desincentivación de la agricultura 	<ul style="list-style-type: none"> - reactivación de los mercados y elevación de los precios en un momento inicial - estabilización posterior de los precios - modernización del registro y del catastro - posibilidad de mayor captación fiscal - regularización del mercado informal 	<ul style="list-style-type: none"> - aumento de la urbanización formal - incremento de la segregación socioespacial - modificación de los mercados laborales urbanos - aceleración de la degradación ambiental urbana - desfase del marco regulatorio urbano

FUENTE: Elaboración propia.

La incidencia en los mercados de tierra urbana del proceso desregulador de la economía de los últimos años, se muestra sintéticamente en el cuadro 3.

En El Salvador, por la relativa estabilidad monetaria durante las últimas décadas, el conocido fenómeno provocado por los auges inflacionarios, que hace que los mercados de tierra urbana cumplan un papel sustitutivo de los mercados de capital, no se ha experimentado con frecuencia.

Posiblemente sólo alrededor de 1986, cuando se produjo la única devaluación de la moneda nacional durante los últimos 50 años, y se impuso un paquete de medidas económicas ampliamente rechazado por la empresa privada, podría haber ocurrido una masiva inversión en bienes raíces. Sin embargo, la existencia de un conflicto armado cuya solución parecía lejana en ese momento, debió constituir un contrapeso a estas inversiones dada la inseguridad de la atmósfera política imperante en ese momento.

Tampoco en el país, por la escasa importancia de la inversión de capital extranjero desde el siglo pasado (hay que recordar que no se desarrolló una economía de plantación ni el país cuenta con recursos mineros de importancia), no es perceptible

una inversión de capital extranjero en los mercados de tierras rurales y urbanos.

El proceso de liberalización de la economía salvadoreña vivido durante los últimos años, no se ha acompañado, sin embargo, de transformaciones en la función del Estado de la misma envergadura, siguiendo estos últimos un ritmo más lento, altamente desvinculado de la realidad territorial.

Podría plantearse, a título de hipótesis, que *la liberalización económica ha contribuido, paradójicamente, a dificultar una gestión de la tierra urbana en el AMSS que contribuya a un desarrollo sostenible.*

Los cambios en las funciones estatales que han tenido mayor incidencia en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana en esta década se muestran en el Cuadro 4.

Tampoco es posible, por el carácter poco coherente del plan de reducción del aparato gubernamental central, el estancamiento del proceso de descentralización, y los obstáculos que aún enfrenta la privatización de las empresas públicas, plantear con claridad cuales serán las consecuencias de la transformación del Estado sobre el funcionamiento de los mercados de tierra urbana.

Cuadro 4
Cambios en las funciones del estado y su incidencia en los mercados de tierra urbana

Cambios en las funciones del Estado	Incidencia en los mercados de tierra urbana	Efectos generales
<ul style="list-style-type: none"> - reducción del tamaño del aparato gubernamental central - reestructuración del Viceministerio encargado de vivienda y asentamientos humanos - privatización - descentralización 	<ul style="list-style-type: none"> - disminución de la capacidad de regulación del mercado formal - aumento de la regularización del mercado formal - incremento de agentes que intervienen en los distintos mercados - aumento de número de propietarios 	<ul style="list-style-type: none"> - crecimiento de la vulnerabilidad física y social - aumento de la exclusión social

FUENTE: Elaboración propia

Puede observarse, no obstante, un movimiento contradictorio: mientras por un lado se promueve activamente la regularización del mercado informal, por otro se desmantela la poca capacidad instalada que existía para regular globalmente el desarrollo de las ciudades. Un ejemplo de los resultados de estos movimientos lo constituye la discrepancia entre la regulación fiscal que tiende a modernizarse, y la extrema debilidad de la regulación territorial.

Estamos, además, en presencia de una situación que ocurre frecuentemente en otros países latinoamericanos: el elevado nivel de desregulación de los mercados de tierra urbana frente a la sobre-regulación de los procesos constructivos, lo que está en la base de la inoperancia de los planes de desarrollo y la normatividad urbana, además de constituir una de las fuentes de la segregación socio-espacial y la exclusión social en las ciudades.

Las reiteradas quejas de la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO), sobre la obsolescencia y rigidez de las normas que regulan la construcción en el país son una expresión de esta contradicción.

Es así que en El Salvador, las políticas de regularización de tierra urbana y de cambios en la política habitacional (paso del subsidio universal al subsidio focalizado, eliminación del papel gubernamental como proveedor directo de viviendas, etc.), chocan con una legislación y un marco regulatorio urbano diseñado para otro momento.

En lo que respecta a la regulación específica en torno al funcionamiento de los mercados de tierra urbana encontramos que durante el período que hemos denominado ALE, en el Cuadro 5 se muestran tres medidas cuyo carácter contribuye a explicar las contradicciones antes descritas.

Cuadro 5
Regulación específica y su incidencia en los mercados de tierra urbana

Regulación específica	Incidencia en los mercados de tierra urbana	Efectos generales
<ul style="list-style-type: none"> - Código Municipal (1986) - Registro Social de Inmuebles (1991) - Ley de Ordenamiento del Area Metropolitana de San Salvador. AMSS (1993) - Ley de Transportes (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> - generación de atribuciones contradictorias sobre los usos del suelo urbano - regularización del mercado informal - incremento de restricciones al funcionamiento del mercado formal en el AMSS 	<ul style="list-style-type: none"> - surgimiento de conflictos ocasionados por las superposiciones y contradicciones de competencias sobre el desarrollo urbano

FUENTE: Elaboración propia

Recuadro 2
La propuesta de gestión urbana de PLAMADUR (1996)

El Plan de Desarrollo del Area Metropolitana Ampliada (AMSSA), en elaboración en este momento, y conocido por PLAMADUR, sólo ha esbozado algunos lineamientos generales sobre la gestión urbana. En el Informe presentado a mediados de 1996 (PLAMADUR, 1996), se describen los avances realizados en torno al componente del plan que se tiene relación con la gestión urbana, el *Plan de Fortalecimiento Institucional*, el cual incluye propuestas de reestructuración institucional y ampliación de la participación social en la elaboración del Plan.

Ya en la propuesta técnica inicial del PLAMADUR, se enfatiza en la necesidad de organizar la participación ciudadana en la búsqueda de consensos en los distintos niveles de planificación, y se ilustran 10 puntos alrededor de los cuales habría que trabajar:

- la imagen del Area Metropolitana
- la utilidad del Plan
- la selección de los problemas fundamentales y la formulación de soluciones estratégicas
- las hipótesis alternativas
- la factibilidad de las predicciones
- la responsabilidad compartida
- la igualdad y claridad de las reglas
- la transparencia de las decisiones
- la comunicación
- la participación

A nivel del fortalecimiento institucional se propone trabajar simultáneamente en dos niveles: el estratégico y el operativo. El primero plantea propuestas para iniciar una amplia discusión sobre la reorganización de la estructura político-administrativa de los municipios que integran el AMSSA: El segundo propone que la *Oficina Integrada del Plan*, que estaría conformada por delegados de las distintas instituciones y sectores involucrados en el desarrollo de la ciudad, y la *Ventanilla del Plan*, que estarían a cargo de la Oficina de Planificación del Area metropolitana de San Salvador (OPAMSS), comiencen a funcionar.

Tanto la idea de la *Ventanilla*, como la de impulsar formas innovadoras de participación social, constituyen elementos característicos de la planificación urbana contemporánea.

En efecto, la concepción actual de la planificación del desarrollo de la ciudad difiere sensiblemente de la que prevalecía durante las décadas anteriores. Entre sus rasgos más destacados se pueden señalar los siguientes:

- a. El *Plan* es concebido tanto como un conjunto de recomendaciones para el desarrollo de los diferentes componentes de la ciudad, como un instrumento para establecer acuerdos entre los diferentes actores involucrados en el desarrollo urbano.
- b. El *Plan* parte de la premisa de que el desarrollo de la ciudad es un proceso permanentemente conflictivo al que debe orientar con la mayor flexibilidad posible, a diferencia de las concepciones, basadas en la Carta de Atenas, que concebían un modelo ideal de ciudad, prefijado, al cual debería llegarse (Rolnik, 1994).
- c. El *Plan* debe ser elaborado con la más amplia participación posible; ya no puede ser el resultado del trabajo exclusivo de técnicos gubernamentales preparados para este fin.
- d. La implementación del *Plan* no es responsabilidad del Estado, sino una responsabilidad compartida entre éste y la sociedad civil.

Efectivamente, los conflictos surgidos durante los últimos años en torno a la tierra urbana, eran prác-

ticamente desconocidos en el país. Pero se trata ante todo, de conflictos entre distintas agencias del gobierno central y los gobiernos locales, por un lado; y entre las primeras, por otro (por razones de la historia política del país, no han proliferado, como en otros países latinoamericanos, conflictos derivados de tomas de tierras por parte de sectores sociales excluidos del mercado).

Adicionalmente, en la mayoría de casos, la cuestión de la tierra urbana está mediada por conflictos alrededor del abastecimiento de agua potable, saneamiento o degradación ambiental, más que alrededor de la propiedad de la tierra en sí misma.

En síntesis, las dificultades que enfrenta la gestión de la tierra urbana en el AMSS, constituyen una manifestación de un movimiento de largo plazo en que *la ciudad de la producción*, correspondiente al modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, va cediendo paso a *la ciudad del consumo*, pieza esencial del modelo de apertura y liberalización económica. Los instrumentos económicos y regulatorios para la gestión de la tierra urbana cambian radicalmente de signo.

Por las razones anteriores, es importante señalar cual es el papel asignado por el PLAMADUR a la tierra urbana, y cual podría ser su incidencia en los mercados de tierra urbana en el AMSS. Aunque el diseño del plan presenta una estructura novedosa, flexible y participativa (Ver Recuadro 2), la cuestión del uso de la tierra urbana se maneja de forma tradicional: se hace un diagnóstico de su uso actual; se plantean las alternativas, que asumen en este caso la forma de un Plan de Ordenamiento Territorial, las cuales vienen orientadas por las directrices emanadas del Plan de Ordenamiento Ambiental; y se definen las normas urbanísticas para alcanzar los objetivos trazados en términos de ordenamiento territorial.

En la práctica serían, las inversiones estratégicas planteadas el mecanismo real que orientaría el desarrollo de la ciudad. En ningún momento se ha hecho un análisis del funcionamiento de los mer-

cados de tierra urbana y rural en el área en estudio, ni se incluyen *instrumentos regulatorios y económicos* modernos para orientar el funcionamiento de estos mercados.

Esto muestra el desfase entre los planes de desarrollo urbano, incluso en aquellos altamente flexibles y participativos, y la gestión de la tierra urbana, razón por la cual los mercados de tierra no pueden ser utilizados como instrumentos para contribuir a un desarrollo sostenible, ambiental, social, económico y político.

Al igual que sucede con la problemática de la tierra urbana, el PLAMADUR, por su carácter de plan territorial, y a pesar de su flexibilidad y sus intenciones participativas, no aborda cuestiones centrales del desarrollo y la gestión urbana actuales, particularmente las referidas a la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, lo que sumado a la ausencia de instrumentos regulatorios y económicos adecuados para enfrentar la cuestión clave del manejo de la tierra urbana, evidencia sus limitaciones. ❧

Referencias Bibliográficas

- Jaramillo, Samuel (1994). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, UNIANDES, Bogotá.
- Lindo, Héctor (1990). *Weak Foundations*, University of California Press, 1990.
- Lungo, Mario (1987). *La incidencia del incremento del precio de la tierra urbana y la especulación en la producción de la vivienda popular en San Salvador. 1972-1978*. En: *Medio Ambiente y Urbanización No. 21*, Buenos Aires.
- McAusland, Patrick (1994). *Reforming Urban Land Policies and Institutions in developing Countries*. En: *Manejo del suelo urbano*, PGU, Quito.
- Rolnik, Raquel (1993). *Sao Paulo Una experiencia innovadora en la planificación urbana; en Planificación de la ciudad. Experiencias latinoamericanas*; CUADERNOS FLACSO N°1, San Salvador, 1993.
- Trivelli, Pablo (1994). *Gestión del suelo urbano para la vivienda y el desarrollo de las ciudades*. En: *Manejo del suelo urbano*, PGU, Quito.
- Violich, Francis (1969). *Conceptos básicos de la planificación metropolitana en América Latina*. Memoria del simposio METROPLAN 80, San Salvador.

Publicaciones Especiales



Boletín PRISMA

- | | |
|--|---|
| 10. Ajuste Estructural, Crecimiento Económico y Medio Ambiente en El Salvador | 15. Los retos del desarrollo sostenible y la reforma del Banco Mundial y del FMI |
| 11. Población, territorio y medio ambiente en El Salvador | 16. Restricciones para el desarrollo forestal y la revegetación en El Salvador |
| 12. Problemas ambientales, gestión urbana y sustentabilidad del AMSS | 17. Proceso de urbanización y sostenibilidad en El Salvador |
| 13. Gobernabilidad y desarrollo: La visión del Banco Mundial y del BID | 18. Terremotos, urbanización y riesgo sísmico en San Salvador |
| 14. El Banco Mundial, el BID y la reforma económica en Centroamérica | 19. Evaluación Ambiental Estratégica |

De venta en principales librerías
Publicación Especial: ¢ 50.00, 10 o más ejemplares: ¢ 40.00 Boletín PRISMA: ¢ 10.00

PRISMA

Director: Herman Rosa

Editor: Nelson Cuellar

La FUNDACION PRISMA es un centro de referencia, investigación e incidencia sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador.

La FUNDACION PRISMA trabaja por la construcción de consensos para una gestión del desarrollo viable, ambientalmente sensata y socialmente incluyente en El Salvador.

Nuestro estilo de trabajo es una interacción constante, amplia, transparente y colaborativa con los principales actores del desarrollo.

3a. Calle Poniente No. 3760, Col. Escalón, San Salvador
 Dirección Postal: Apartado 01-440, San Salvador, El Salvador, C.A.
 Tels.: (503) 298-6852, (503) 298-6853 y (503)224 3700; Fax: (503) 223-7209
 International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.
 E-Mail: info@prisma.org.sv URL: www.prisma.org.sv