

CUADERNOS DEL DEPARTAMENTO DE  
ARQUITECTURA DE LA UNIVERSIDAD  
CENTROAMERICANA JOSE SIMEON CAÑAS

Id de  
caso  
todos

No 4

LA CUESTION MUNICIPAL  
EN EL SALVADOR  
José Manuel Murillo Salinas

LA CUESTION MUNICIPAL EN EL SALVADOR  
Visión de un planificador espacial

José Manuel Murillo Salinas

## P R E S E N T A C I O N

Con este papel, nuestro afán es difundir información sobre este tema, el que actualmente en nuestro país tiene gran importancia ya que se está tratando de hacer realidad la letra de la legislación sobre el municipio que se dictó por la Asamblea Constitucional en 1983 y el Código Municipal que se decretó por la Asamblea Legislativa en 1986. (MINISTERIO DEL INTERIOR: "Decreto No. 274. S.S. 31/01/86. Art. 1.- El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios.")

Valga también la siguiente aclaración: que citamos, abusiva y aisladamente, opiniones e información (conceptual y metodológica) de trabajos publicados sobre el tema que nos ocupa con la justificación de servirnos para basar y reforzar nuestras ideas y planteamientos sobre estos asuntos, éstas citas textuales las agregamos entre nuestras líneas con número y nombre del autor. (En las NOTAS ampliamos la información de cada publicación citada para facilitar a los interesados el directo conocimiento de la fuente y la ampliación y ubicación de lo citado). Además, sabedores de que las citas no son claras sino en el contexto en que han sido escritas, solicitamos la comprensión de los autores si hay una errada interpretación a sus expresiones.

## REVALORACION DEL MUNICIPIO.

Desde la década de los 70's se trabaja en algunos países latinoamericanos, con apoyo institucional interamericano, en el "fortalecimiento de la Institución municipal". De nuestro conocimiento, en estudios y publicaciones latinoamericanas sobre la Planificación Local y el Municipio, es a partir del interés en la Planificación Regional -iniciado en la década de los 60's- que se empieza a mostrar preocupación por el ordenamiento territorial y su administración; de aquí se relaciona, se vuelve la atención y se revalora al despojado gobierno local o municipal -institución política administrativa heredada de los conquistadores ibéricos-, como centro de decisiones que competen a la población de la menor división geográfica jurisdiccional en nuestros países y que tiene como sede un centro urbano de relativa y potencial importancia en el sistema de ciudades de la región y la nación.

Actualmente se replantean las propuestas que enmarcaban el desarrollo local en un sistema de planificación nacional y regional centralizado: ((1- Juan B. Astica: "Desde hace algún tiempo y en forma creciente, los gobiernos locales han venido reclamando una mayor participación en el proceso decisonal

relativo a la orientación del desarrollo, especialmente luego que a mediados del presente siglo se han intensificado los esfuerzos por incorporar la planificación a la administración pública.... En efecto, es evidente que la administración local no podrá acceder a ciertos sistemas de importancia decisional sino se incorpora a ellos a través del nivel regional que posee el acceso a la organización institucional de servicios públicos, a la distribución presupuestaria, a los programas nacionales de desarrollo con o sin ayuda externa, etc. y por otro lado sólo el nivel local puede abastecer a la administración nacional y regional de ciertos antecedentes e instrumentos de gestión necesarios para su accionar (información y estadística local, control efectivo de la ejecución y evaluación ex-post de los proyectos de desarrollo en sus impactos en cuanto al nivel de vida de la población, incorporación y mejoramiento de los sectores económicos informales, etc.)." )).

LO QUE SABEMOS QUE SE TRATA DE HACER Y NUESTRAS CONSIDERACIONES.

Hoy el reto es como ubicar las propuestas para el Desarrollo en un proceso -complejo y todavía cuestionado e indefinido- que se trata de explicar como la inserción nacional en el proceso

de globalización económica, con un modelo económico "neoliberal" integrado con otro de "democratización" política y social"; ésto implica en la práctica una menor ingerencia del Estado en la economía, actuando como arbitro y "facilitador" de las actividades económicas y dotador de los servicios sociales básicos, con una cada vez menor subvención a los mismos. (2- Mario Lungo: "La participación de Estado cambia así radicalmente. Se trata ahora de una función de apoyo y no de regulación o inversión. Se trata de organizar la información y la comunicación, de dar entretenimiento, de reforzar las organizaciones de base, de apoyar el papel de las ONG's, etc., dentro de un esquema de flexibilidad en la Planificación y la implementación de programas."). Esto también implica la descentralización de las decisiones político-administrativas con la llamada "modernización y reducción del aparato estatal" y la justa y efectiva participación popular en los asuntos que competen al mejoramiento y conservación de la calidad de vida de su comunidad -en sus diferentes niveles espaciales: nacional, regional, urbano y local- o sea la obtención del desarrollo integral y sostenido, de todas las personas que vivimos y vivirán en nuestra nación.

Al respecto consideramos que para lograr lo deseado se requiere como precondition el cambio mental y la educación de todos los grupos sociales -sobre todo en los de poder- para hacer los necesarios cambios estructurales -en los aspectos sociales, económicos, institucionales y físicos- para lograr la convivencia pacifica que es, según las expresiones más difundidas en la actualidad, el objetivo primordial de nuestra sociedad.

En lo referente al nivel local o municipal, se hace necesario devolverle efectivamente a estos gobiernos la autonomía, los recursos y las funciones administrativas y operativas que histórica y tradicionalmente les han pertenecido, ya que creemos que ésto facilitaría la realización de los procesos de descentralización y participación. Pero en la realidad ésto es difícil de lograrlo, ya que tenemos grandes y variados obstáculos que para superarlos debe haber, en todos los actores de diferentes niveles de decisión del proceso, una actitud de voluntad, honestidad, generosidad y sacrificio; podemos mencionar como principal impedimento al actual sistema político - administrativo centralizador y marginador de los débiles municipios, en que las instituciones del gobierno central, posiblemente temen perder el control actual del poder político.

Esto deriva en muchos problemas entre los que podemos mencionar: La gran dependencia económica de los gobiernos locales al gobierno central; la falta de coordinación, efectiva y eficiente, de los proyectos y programas locales en los niveles urbano, regional y nacional; la escasez, subutilización y desperdicio de los recursos: humanos, financieros y materiales; la falta de conciencia, idoneidad y honestidad de los funcionarios públicos en los dos niveles de poder político mencionados; en fin, muchos más que nos ocuparían tiempo y espacio en este escrito, pero que estamos seguros que quienes lean estas líneas podrán ampliar con su experiencia y conocimiento. Creemos además, que las soluciones al problema obstaculizador y sus derivados es de cambio cultural y de voluntad política, ésto creemos que es muy difícil de obtener a corto plazo, pero hay que hacer algo ahora para tratar de corregir aunque sea parte de la problemática planteada. Así pensamos que en la consecución y administración de este proceso municipalista, es útil y necesaria la Planificación -entendida ésta, como un proceso instrumental para la racionalización de las decisiones- en los diferentes niveles administrativos espaciales y sobre todo en los niveles: urbano y local. (2-Mario Lungo: "Se trata hoy concebir este proceso de planificación como la creación de espacios y mecanismos de discusión y concertación, permanentes y en distintos niveles, sobre el desarrollo de la ciudad, en que estén incluidos todos los actores urbanos".)



## LO QUE PENSAMOS SOBRE EL ROL DE LA PLANIFICACION.

Con esta concepción creemos que la planificación sería útil, entre muchos aspectos de nuestro tema: para ordenar y coordinar los esfuerzos que se realizan hacia el fortalecimiento municipal y orientar las decisiones políticas hacia los intereses de las comunidades locales -sobre todo en los campos de los sectores sociales, que toca atender al Estado-; para la coordinación de programas y proyectos; para el ordenamiento de sus objetivos y medios y la definición de las prioridades y jerarquización de necesidades y recursos disponibles; para obtener una más confiable información demográfica, económica y física espacial; para mejorar la comunicación entre los miembros de la comunidad y con otras comunidades; y sobre todo, para hacer efectiva la participación individual y colectiva en lo que favorezca o afecte a la comunidad y que coadyuve a una verdadera selección y elección democrática de sus dirigentes

## NUESTRAS RECOMENDACIONES.

Ahora bien, en lo que interesa a los aspectos físicos del Desarrollo -entendido este como proceso de crecimiento económico más cambios sociales, capaz de ir logrando los objetivos de mejora de la calidad integral de vida de todos los miembros de la comunidad- podemos empezar por recomendar la

reactivación de la planificación nacional en base una organización espacial regional que permita realizar la coordinación administrativa de los municipios formando bloques regionales de intereses comunes económico y sociales, todo esto referido a un Sistema Jerarquizado de Centros Urbanos.

Trataremos enseguida de explicar ésto: Se trata de crear un sistema de planificación con un enfoque predominantemente físico, en el que el espacio geográfico juega el rol de referencia para coordinar la localización de las inversiones económicas y de los servicios sociales y públicos. Esto tiene una orientación hacia la delimitación de ámbitos regionales formados por áreas locales, lo que traducido en términos politico-administrativos se refieren a agrupaciones de municipalidades. Administrativamente, esto nos lleva a la formación de corporaciones municipales, lo que les daría mayor poder e influencia política. Sobre esta organización regional hay teorías y experiencias latinoamericanas que nos facilitan trabajar en este campo.

Existen ya en nuestro país algunos esfuerzos como los que hacen algunas organizaciones e institutos de estudios y de desarrollo municipal y Corporaciones formadas por municipios -agrupados con referencia nacional, los actuales Departamentos, Distritos o "Áreas Metropolitanas"- pero nuestra propuesta es formar tantas corporaciones como sean necesarias para integrar todos los municipios del país, (incluyendo aún una redistribución

espacial jurisdiccional sin olvidar las referencias espaciales de la información estadística existente) algunas serán "metropolitanas" que unirían ciudades y otras, llamemoslas "rurales", con dominante orientación a la producción agrícola alrededor de pequeñas concentraciones de población para servicios económicos y sociales con influencia sobre la zona de jurisdicción de los gobiernos locales agrupados; de esta forma estaríamos cubriendo la totalidad del territorio nacional con un sistema funcional de ciudades y sus respectivas áreas de influencia territorial, en que cada grupo de municipalidades, que llamaremos "región", estaría especializándose y complementándose en la producción económica y la dotación de los servicios sociales.

Debe también existir la consideración de las relaciones extranacionales para lograr la efectiva integración centroamericana, un buen ejemplo es el Plan Trifinio -Plan internacional con ayuda de la CEE- en que se trata de mejorar la zona en que coinciden los límites territoriales de los tres países del llamado "triángulo norte del área centroamericana". La idea nuestra sería tratar de superar los celos "nacionalistas" de cada país y realizar las inversiones en los municipios de esta región con el criterio de complementariedad y no de competencia, con la necesaria información a la población y la real participación de la misma.

Los criterios en el diseño y la constitución de las regiones nacionales e internacionales deben ser predominantemente los

de cubrir con efectividad y eficiencia la actividad económica que genere empleo con ingresos que satisfagan con un mínimo de calidad las necesidades básicas de sus pobladores. Aquí se exige la elaboración de planes de desarrollo integral, es decir con un enfoque multidisciplinario: económico, social, institucional y físico en el que el espacio geográfico permitiría la necesaria coordinación interdisciplinaria. Esto nos lleva a solicitar la atención de los dirigentes nacionales a la planificación del Ordenamiento Territorial, dándole la importancia que tiene y logrando además un verdadero control sobre los "usos del suelo" tan conocidos en los estudios urbanos y espaciales y que nos permitan llegar al logro del "desarrollo sostenido" con la consideración del ambiente material en que se establecen las diferentes actividades de la sociedad. (3- Ma. E. Gudiño de Muñoz: "Se concibe el ordenamiento territorial como una política voluntaria que intenta ejercer una acción sobre la organización del espacio; es decir, sobre las relaciones existentes en el funcionamiento de la economía y la estructuración del espacio en el cual se desarrolla un sistema económico social."). Para mayor referencia de metodologías recomendamos la lectura de los artículos de NOTAS: 4\_/ CARLOS E. MASSE N. y 5\_/ MARIA CECILIA ARANGO J.

## LA FORMACION DEL RECURSO MAS VALIOSO.

Es importante mencionar también la necesaria formación de los recursos humanos para elaborar y ejecutar esta planificación propuesta a través de los respectivos programas y proyectos y es que esto es básico para llevar adelante un sistema de planificación y nuestra idea al respecto es la ampliación de los estudios de profesiones de diversas disciplinas con diplomados o maestrías en Organización y Ordenamiento Territorial como existen ya en algunos países latinoamericanos como la Argentina que ofrece maestrías en Planificación Urbana (Universidad Nacional de Buenos Aires) y en Ordenamiento Territorial (Universidad Nacional de Cuyo). Sobre éste último copiamos del artículo de la autora ultimamente citada: "la cual tiene como propósito fundamental >>la especialización y/o capacitación de graduados de diferentes disciplinas a través de la presentación sistemática de antecedentes, métodos de análisis, esquemas de interpretación e instrumentos disponibles para intervenir en forma racional y eficiente en el tratamiento de los sistemas territoriales argentinos<<".

En el mismo artículo citado "Innovaciones Estratégicas para el Ordenamiento Territorial de la Argentina" (3- Ma. E. Gudiño de Muñoz) se menciona que en América Latina existen países que poseen programas de postgrado en estos temas y aunque se indica que el grupo de éstos es reducido (Chile, México, Perú y Venezuela), consideramos que se podría obtener de estos centros la asesoría para organizar un programa similar en nuestro país.

El recurso docente local conocemos que ya lo tenemos, pues entre los años de 1964 y 1974, salieron de nuestro país, a estudiar postgrado en estas disciplinas (Planeamiento Urbano y Regional u Ordenamiento territorial) por lo menos unas 20 personas de diferentes profesiones, pero sobre todo de la Arquitectura y la ingeniería. Posteriormente ha continuado la preparación de profesionales en el exterior, sobre estas áreas del conocimiento.

Hay que recordar también, que han habido intentos por ofrecer este postgrado en nuestro país, pero lamentablemente por la misma situación de falta de interés por el desarrollo físico y otras circunstancias que ya hemos mencionado, no ha existido una demanda de estudiantes para esta especialidad. La Universidad Politécnica hizo quizá, los mayores esfuerzos en este sentido y deben tener aún la información sobre los recursos que se pensaban utilizar entonces. Además la Universidad "Andrés Bello" anuncia las carreras de técnico, licenciatura y maestría en desarrollo Local, pero desconocemos su facultad y programas.

Entre otros esfuerzos realizados, recientemente (16 y 17 de abril de 1996) en el Departamento de Arquitectura de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", se realizó un taller sobre Planificación Local conjuntamente con el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos

Locales (CELCADEL) impartido por 2 arquitectos ecuatorianos. (5\_/ A SABER... Planificación local participativa: "En este contexto y con el deseo de impulsar un nuevo modelo de municipio, es importante la incorporación de la Universidad en el rol de formar profesionales preparados y con un enfoque capaz de enfrentar los desafíos que implica el desarrollo local, así como coadyuvar en el desarrollo y transmisión de tecnologías con la metodología participativa, fortaleciendo la vinculación de la Universidad con la problemática comunitaria municipal.").

#### RESUMEN DE NUESTRA PROPUESTA.

Volviendo al campo de la aplicación práctica de estos conocimientos debemos insistir en que la Planificación Regional u Ordenamiento Territorial es necesaria en nuestro país, por las razones de la situación actual de grandes desequilibrios regionales, tanto por la distribución territorial de la población, como de los aspectos de producción, de empleo, de servicios sociales, de participación política y sobre todo de conservación del medio ambiente natural. La organización municipal propuesta creemos que puede ser el instrumento decisivo para tener un real apoyo político que permitiera intervenir en este ordenamiento físico con la participación de las comunidades locales, lo que a su vez daría viabilidad al proceso de descentralización nacional.

Proponemos la elaboración de una Política de Ordenamiento Territorial que trate de corregir los desequilibrios regionales y locales, dé la responsabilidad de gestión y acción a los gobiernos municipales para su implementación, con la previa transformación de la estructura administrativa y la reorganización decisional política. Esto incluiría la coordinación y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el necesario reordenamiento jurídico y la reasignación de recursos.

Hay que advertir además, que se necesitan recursos humanos para asistir en la administración de los planes regionales y municipales, lo que implica además capacitación a los cuadros de personal de apoyo para ayudar en la evaluación y control del proceso planificador y que puede hacerse a través del nivel técnico de la educación formal que está iniciando actualmente su proceso de reforma; como ejemplo consideramos que esto último se puede lograr incorporando a los planes de estudio de bachilleratos, materias de la geografía moderna y de la ecología. No podemos dejar de señalar que hay que empezar a trabajar en el sistema de planificación regional elaborando planes y organizando los gobiernos locales y luego absorber esta oferta de técnicos con esta especialización.



## N O T A S :

1\_/ JUAN B. ASTICA MASCARO. Municipio, Planificación Local y Desarrollo Regional. (Compilación de documentos del proyecto CONZUPLAN-OEA de "Fortalecimiento de la Institución Municipal e Integración del Municipio al Proceso de Planificación", desarrollado en el Estado Zulia). Talleres de Ars Gráfica S.A., Maracaibo - Venezuela, 1987.

2\_/ MARIO LUNGO UCLES, (Arquitecto, Magister en Urbanismo y Sociología. Docente del Departamento de Arquitectura, Universidad Centroamericana "José Simeon Cañas".) Artículos: "Notas en torno a la Planificación y desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador", Cuaderno No. 1, La Planificación de la Ciudad. Experiencias Latinoamericanas. Flacso, Cades. San Salvador, 1994. "Las Ciudades y la Globalización: una mirada desde Centroamérica y El Caribe". En Revista Interamericana de Planificación, S.I.A.P., Vol. XXVI, No. 104, Oct. Dic., 1993.

3\_/ Ma. ELINA GUDINO DE MUÑOZ, (Profesora y Lic. en Geografía. Docente de la Universidad de Cuyo e Investigadora del CONICET. CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nac. de Cuyo. Argentina.) Artículo: "Innovaciones Estratégicas para el Ordenamiento Territorial de la Argentina". En la Revista de S.I.A.P. citada en 2\_/.

4\_/ CARLOS E. MASSE N. (Investigador de El Colegio Mexiquense, A.C., estado de México, México.) Artículo: "Propuesta metodológica para la Elaboración de un Diagnóstico de Posibilidades de Desarrollo en el municipio". En la misma revista de S.I.A.P. Vol. XXVI, No. 104, ya citada.

5\_/ MARIA CECILIA ARANGO J. (Bióloga, Mg. en Ecología, Docente de la Universidad Católica de Oriente, Rionegro, Antioquia, Colombia.) Artículo: "La Cuenca Hidrográfica Como Nivel intermedio de Planificación Entre La Zona Rural y La Unidad De Producción Agropecuaria". En Revista Interamericana de Planificación, S.I.A.P., Vol. XXVII, Nos. 107-108, Jul. Dic., 1994.

6\_/ "A SABER..." Oficina de Comunicaciones Universidad Centroamericana José Simeon Cañas. No. 10/96, 15 de abril de 1996, Pag. 3.