

LA GESTIÓN DEL TERRITORIO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE CIUDADES A ESCALA NACIONAL

1. USO HISTÓRICO DEL SUELO EN EL SALVADOR

Epoca Precolombina

Los mayas fueron conquistados por los aztecas de lengua náhuatl conocidos como pipiles, tuvieron poblaciones de hasta 10,000 habitantes y se extendieron al Noreste del territorio nacional hasta el Río Lempa.¹³

Los pueblos nahuas ocuparon el área comprendida entre los ríos Paz y Lempa. Entre sus ciudades principales destacaron: Sihuatehuacán (Santa Ana), Cojutepeque, Zacatecoluca, Opico, Olocuilta y otras.

Los primeros poblados indígenas conquistados por los españoles y que son relevantes para la historia de El Salvador fueron:

NOMBRE INDÍGENA	TOPONIMIA	SITIO SUPUESTO
Mochizalco	Lugar de casas de obsidianas	Cantón Cara Sucia
Acatepeque	Lugar de cañas o cerro de los carrizos	Actual Hacienda Santa Catarina Acatepeque
Acajutla	Lugar de tortugas y cañas	Acajutla
Tacuzcalco		Nahulingo, Sonsonate
Miahuatán	Lugar de avispas o lugar de abejas	Al occidente de Armenia (antes Guaymoco)
Alehuan		Ateos
Cuzcatlán	Ciudad-joya	

¹³ *Habitó la civilización Lenca, derivada de los mayas, aunque ocuparon una extensión menor que los Pipiles. Partes pequeñas del territorio fueron ocupadas por grupos menores: los Pokoman, los Chortí, los Matagalpa, y los Inca. El cultivo más generalizado en todos los grupos fue el maíz. En sus sistemas de mercado utilizaban el cacao como moneda.*

El territorio de Cuscatlán, también llamado "Señorío de Cuscatlán", fue la más importante entidad política que los conquistadores encontraron en estas tierras y era también uno de los de mayor extensión.¹⁴ Este se ubicaba dentro de la actual Área Metropolitana de San Salvador, en el Municipio de Antiguo Cuscatlán. Se estima que los Pipiles fundaron Cuscatlán en el año 1054.

Epoca Colonial (1524-1810)

Del siglo XVI al inicio del siglo XIX las tierras de El Salvador fueron posesión de la corona española, lo que significó un proceso asedio, explotación, aniquilamiento y esclavización de los grupos nativos. Las principales e inmediatas manifestaciones fueron cambios en la organización política del territorio, su apropiación y utilización; cambios en la organización de la sociedad y de los asentamientos, y una catástrofe demográfica¹⁵.

Los primeros asentamientos humanos importantes se localizaron en aquellos sitios en los que se ubicaban los cultivos de cacao (producto de mayor exportación en la época), es decir, en el Departamento de Sonsonate.

En 1526 se funda la Villa de Chapanatique, la que en ..."¹⁵³¹, Pedro de Alvarado después de cruzar la ruta entre el Jiboa y el Lempa, atravesó esta impetuosa corriente por Nancuchiname y penetró al Sur de la Sierra Chinameca, a la feraz bocacosta usuluteca¹⁶, en donde funda la Villa de San Miguel en el actual casco de Santa Elena (Usulután).."

Durante la época colonial, el Río Lempa, debido a su caudal se constituyó en un elemento separador de zonas geopolíticas, una de ascendencia nahua y la otra de ascendencia lenca.

El 1º de Abril de 1528 se funda la nueva Villa de San Salvador, en el Valle de la Bermuda (ubicada aquí hasta 1545). Sin embargo, el sitio de la Bermuda, en el Valle interior del Lempa no parecía ser el más adecuado para el asiento definitivo de la provincia de Cuscatlán; así, en 1539 se mueve la Villa de San Salvador al Valle de Zalcoatitán o Valle de Las Hamacas.

Al norte de la ciudad de San Salvador se aglomeran 5 pueblos: Mejicanos, Cuscatancingo, Paleca, Aculhuaca y Texincal, ubicados sobre las colinas que dan lecho a los ríos Acelhuate y Tomayate.

¹⁴ Los territorios más grandes de los estados Pipiles correspondían a Cuscatlán y los Izalcos, con una extensión entre 400 y 800 millas cuadradas, y los Nonualcos que ocupaban una extensión menor de 400 millas cuadradas.

¹⁵ Según William Vogt, en 1524, la población salvadoreña se mantenía en 130,000 habitantes. Según él la población decrece a 60,000 habitantes en 1551. A partir de este año, la población aumenta lentamente hasta 1778, llegando en el año 1800 a 394,000 personas, un siglo más tarde, en 1900 la población llega a 783,433 habitantes.

¹⁶ El Salvador: descubrimiento, conquista y colonización, Jorge Lardé y Larín

Aculhuaca y Texincal separados por sólo una calle, mientras que Mejicanos y Cuscatancingo distaban unos 500 metros entre sí. *A finales del siglo pasado se les conocía, en conjunto, como "Estados Unidos de San Salvador", y por Ley de 23 de octubre de 1935 Aculhuaca, Paleca y Texincal se fusionaron en un solo municipio que tomó el nombre de Delgado*¹⁷.

Sin embargo, la existencia de las tierras comunales favorecía la permanencia de la población en las zonas rurales (no había migración hacia San Salvador), tal como lo muestran las Tablas Nos. 1 y 2) Esta situación cambió con la agudización de la abolición de tierras comunales y ejidales y su posterior legalización a partir de 1880.

Tabla No.1 - Población de El Salvador

Año	Habitantes	Año	Habitantes
1524	130,000	1878	554,785
1555	160,000	1882	612,943
1570	77,000	1887	664,513
1770	132,092	1892	703,000
1778	146,684	1899	758,945
1796	161,035	1910	986,537
1807	200,000	1917	1,120,537
1821	250,000	1930	1,459,594
1855	394,000	1940	1,787,930

Fuente: Barón, 1942, Tomado de: Romano 2001

¹⁷ *Ibid* 16, p.280

Tabla No.2
Población de las ciudades más importantes

Año Ciudad	San Salvador	Santa Ana
1536	750	
1768	8,048	
1807	12,059	
1821	15,000	12,000
1852	25,000	
1887	30,000	
1892	30,000	33,000
1905	50,304	50,854
1930	89,281	41,210

Fuente: Barón, 1942, Tomado de: Romano 2001

En 1532 surgió en la Provincia de los Izalcos el primer establecimiento colonial español con el título de Villa y el nombre de Espíritu Santo de Sonsonate. En 1553 es trasladada la Villa a las cercanías de los ríos Cenzúnat y Julupe.

A partir de 1529 se comienzan a introducir nuevos cultivos al territorio nacional: el pueblo de Cojutepeque fue el primer territorio en el que se sembraron cañaverales, luego en 1532 se introduce en el mismo pueblo el plátano. En 1558 se comienza la explotación del añil.

Durante los tres siglos de dominación colonial, coexistieron la idea antigua de posesión de la tierra, basada en los derechos de adquisición de ella por la comunidad, y el nuevo ideal de posesión individual y exclusiva, y ambos coexistieron y encontraron su expresión en la tierra común, el ejido y tierra comunal por una parte y la posesión privada, la hacienda, por la otra. ... La confusión que acompañaba a las reclamaciones por derechos de tierra común y privada, permitió la aparición de una tercera forma de ocupación y uso de la tierra, la usurpación, que florece sobre títulos imprecisos y reivindicaciones competitivas de la tierra¹⁸.

Así como la tierra de la Corona española, tierra realenga, se consideraba patrimonio del gobierno central, las tierras comunes eran patrimonio de los gobiernos municipales locales. Existían 3 tipos de tierras municipales: el ejido o tierra que podía arrendarse a los vecinos para uso personal, las dehesas para el pasto común del ganado y los baldíos para expansiones futuras.

Epoca Republicana (1811-1935)

En el siglo XIX se comenzó a buscar un cultivo sustituto del añil por lo que el gobierno distribuyó gratuitamente plantas jóvenes de varios cultivos comerciales, de los cuales solamente el café prosperó, debido parcialmente al clima del país, ya que en su mayor parte el territorio nacional está constituido por montañas que presentan serios problemas de erosión con la mayoría de cultivos

anuales no así con los arbustos y árboles.

La reforma de la estructura agraria, con los decretos de 1881 y 1882, llevó a la abolición de la propiedad ejidal y comunal, habilitándose para el cultivo del café las tierras altas de la zona central y occidental del país (valles y laderas). Las necesidades de exportación del producto generaron la construcción de carreteras, ferrocarriles y puertos, al tiempo que se consolidó el crecimiento de las principales ciudades.

En las tierras aledañas a la ciudad de San Salvador se cultivó café, lo cual significó una progresiva migración, tanto de los trabajadores como de las clases dominantes. Estas últimas invirtieron en edificaciones comerciales, hoteles, bodegas y grandes residencias, lo cual cambió paulatinamente la imagen urbana de San Salvador.

La ciudad de Nueva San Salvador (Santa Tecla), fundada en 1854 para trasladar la capital destruida totalmente por un terremoto en ese año, experimentó también un rápido crecimiento urbano, tanto por su proximidad a San Salvador (12 Km.), como por estar rodeada de una excelente zona cafetalera. Se estima que en 1890, su población alcanzaba los 28,000 habitantes.

Durante la colonia se da inicio a la tenencia de la tierra en "colonato". En esta época, los colonos tenían una acepción diferente a la actual, eran personas a las que se les daba un terreno pequeño

¹⁸ *El Salvador, la tierra y el hombre, David Browning, p.155-156*

para cultivar a cambio de su disponibilidad para trabajar en la finca, lo que no les daba seguridad alguna sobre la tenencia de la tierra y sobre la vivienda.

En este período, el segundo cultivo de exportación que se implementó a gran escala fue el algodón. Al igual que el café, su cosecha era generadora de fuertes movimientos migratorios estacionales. El algodón era cultivado en las zonas costeras del país, sobre todo en las regiones III (paracentral) y IV (oriental), debido a que en ellas se concentran las tierras más aptas para esta actividad agrícola, así como las condiciones climáticas de precipitación pluvial que reclama el cultivo. En el periodo de 1961 a 1981, estas dos regiones concentraron más del 90% de la producción. En la región IV se encontraba concentrado este cultivo. Los departamentos productores de algodón en orden de importancia eran Usulután, La Paz y San Miguel.

El primer momento de auge del algodón fue durante la guerra civil americana en 1860. Su segundo momento de auge inició en 1930, ocasionado por el crecimiento de la industria textil local durante y como consecuencia directa de la segunda guerra mundial, así como por el mejoramiento en el control de las plagas de insectos que atacan al algodón. A raíz de la creciente expansión de la superficie cultivada con algodón se construyeron varias carreteras (tanto primarias como secundarias); la Carretera del Litoral se construye en 1950.

Un tercer cultivo de importancia a escala nacional es la caña de azúcar, introducido por los españoles en el siglo XVI y cultivado en las zonas centrales del país, especialmente en la región occidental, que en 1961 era la menos importante, entre 1969 y 1971 se convirtió en la segunda región en importancia, tanto en cuanto al área cultivada como a los volúmenes de producción. Esto se explica por el desarrollo de la agroindustria cañera en la zona. En esa región se hallaba el ingenio más moderno y de mayor capacidad del país, además de contar con tierras de excelente calidad y riego.

La región II (central) tenía más del 50% del área total cultivada con caña de azúcar. La región III por su parte, experimentó un acelerado crecimiento del área cultivada con caña entre 1971 y 1975 a raíz de la ubicación de un moderno ingenio en su territorio.

A diferencia del algodón que es cultivado en su mayoría en tierras alquiladas, y del café que ha sido cultivado por grandes terratenientes, la caña de azúcar es asociada a los pequeños agricultores.

En las áreas no muy adecuadas para los cultivos de exportación, el patrón del uso de la tierra permanece semejante al del periodo colonial, con la importante excepción de que el incremento en la densidad poblacional ha conducido a un uso demasiado intensivo de la tierra, y al rápido, y ciertamente catastrófico, agotamiento de ésta¹⁹.

¹⁹ *El Salvador, Alastair White*

2. EL SISTEMA DE CIUDADES

A partir de la consolidación de la situación socioeconómica de al menos el 40% de la población campesina como "mano de obra flotante" (1950), se da inicio a las progresivas invasiones de terrenos estatales –en ocasiones también privados- a las cuales el gobierno no encuentra otra salida más que su titularización en forma legal y por arrendamiento.

Como se observa en las tablas Nos. 1 y 2, los movimientos migratorios hacia las ciudades ya consolidadas (San Salvador, Santa Ana, probablemente San Miguel), son cada vez mayores, puesto que la población del país va creciendo, pero la de estas ciudades crece a ritmos mucho más acelerados, generado parcialmente en la necesidad de búsqueda de fuentes de empleo.

Durante las décadas del 50 y el 60 se da un fuerte proceso migratorio en dos direcciones: del campo a la ciudad y del campo a Honduras. Este proceso ha sido impulsado sobre todo por dos razones: la no posesión de tierra de un elevado porcentaje de población campesina y el creciente agotamiento de las tierras agrícolas debido a la sobre explotación de las mismas.

La fuerte inmigración aunada al acelerado crecimiento natural (tanto de la ciudad capital como de las áreas rurales) da pie a la fuerte

concentración de población en la capital, la cual frente al problema habitacional encuentra como solución los cada vez más numerosos tugurios.

En las áreas urbanas el excedente de población en relación a las oportunidades de trabajo productivo ha conducido inevitablemente a un exceso de personas dedicadas al comercio, en su mayoría informal. Otro factor importante en la economía urbana es la industria manufacturera.

En las primeras décadas del siglo pasado, Santa Ana gozó de un periodo de progreso basado en el cultivo del café. La tercera ciudad en importancia, San Miguel, por situarse más lejos de San Salvador ha tenido que realizar mayores esfuerzos para preservar y aumentar su dinamismo. Por su parte, en esa misma época, San Salvador se consolida como el centro de gobierno, de la actividad económica y de la mayor parte de los servicios.

Aparte de estas tres ciudades, los mayores lugares con crecimiento real han sido los puertos, los cuales crecen sobre una base muy estrecha: las facilidades portuarias ofrecidas hasta 1961, cuando se puso en servicio el nuevo muelle de Acajutla.

Por otra parte, la expansión de la industria ha tenido lugar sin el incremento correspondiente

en el número de obreros empleados porque las fábricas operan con la maquinaria moderna y generando pocos empleos. Esta situación da paso a que la mano de obra excedente se ocupe sobre todo en el comercio informal.

La situación económica a escala nacional se caracteriza por un limitado número de áreas urbanas de alta densidad (San Salvador, San

Vicente, Santa Ana, Sonsonate, San Miguel) y por vastas zonas rurales de baja densidad. Tal situación es el resultado de dos fenómenos: la capacidad de atracción de las ciudades principales (sobre todo de la capital) y las difusas condiciones de aislamiento, marginación y pobreza en el resto del territorio.

(Ver Figuras No.1 y 2).

3. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

El marco institucional para el desarrollo y el ordenamiento territorial del ámbito nacional es operativo a nivel sectorial; sin embargo la disciplina en el ordenamiento urbano y ambiental ha sido la gran ausente en todas las instituciones del Estado. Esto ha hecho imposible, en el pasado, poner en práctica planes de desarrollo urbano y rural y sumamente difícil la labor de velar por el medio ambiente urbano y natural.

La planificación en el ámbito nacional se ha hecho exclusivamente a nivel sectorial (agua, energía, teléfono, educación, salud, etc.), pudiendo distinguir dos tipos de actuación con diferentes impactos:

- la construcción de redes de infraestructura (servicios a la parcela), que normalmente se ha dado siguiendo al desarrollo espontáneo de la empresa privada;
- la construcción de equipamiento (servicios-destino), que se ha hecho siguiendo la demanda poblacional en zonas habitacionales consolidadas, localizándose

al azar en terrenos «donados», sin ubicación estratégica, o en edificaciones inadecuadas para el funcionamiento institucional, destinadas originalmente al uso habitacional.

El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), como rector institucional del desarrollo urbano, dio inicio a un proceso sectorizado de planificación territorial a través de la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano que realizó mediante consultorías extranjeras en las ciudades más importantes a escala nacional: Santa Ana, Sonsonate, Usulután y San Miguel; de igual forma, se realizó el Plan Maestro de Ordenamiento Territorial para el Valle de San Andrés y el Estudio de desarrollo físico para la zona de influencia de la autopista San Salvador-Aeropuerto Internacional El Salvador.

El marco institucional de los municipios que conforman el AMSS a escala nacional, está resumido en las siguientes tablas.



FIGURA 1

JERARQUIA DE CIUDADES (Pre-Conflicto 1971)

AREAS DE DESARROLLO TERRITORIAL
PARA EL VALLE DE SAN ANDRES

VICE MINISTERIO DE VIVIENDA
Y DESARROLLO URBANO

OFICINA DE
INTEGRACION



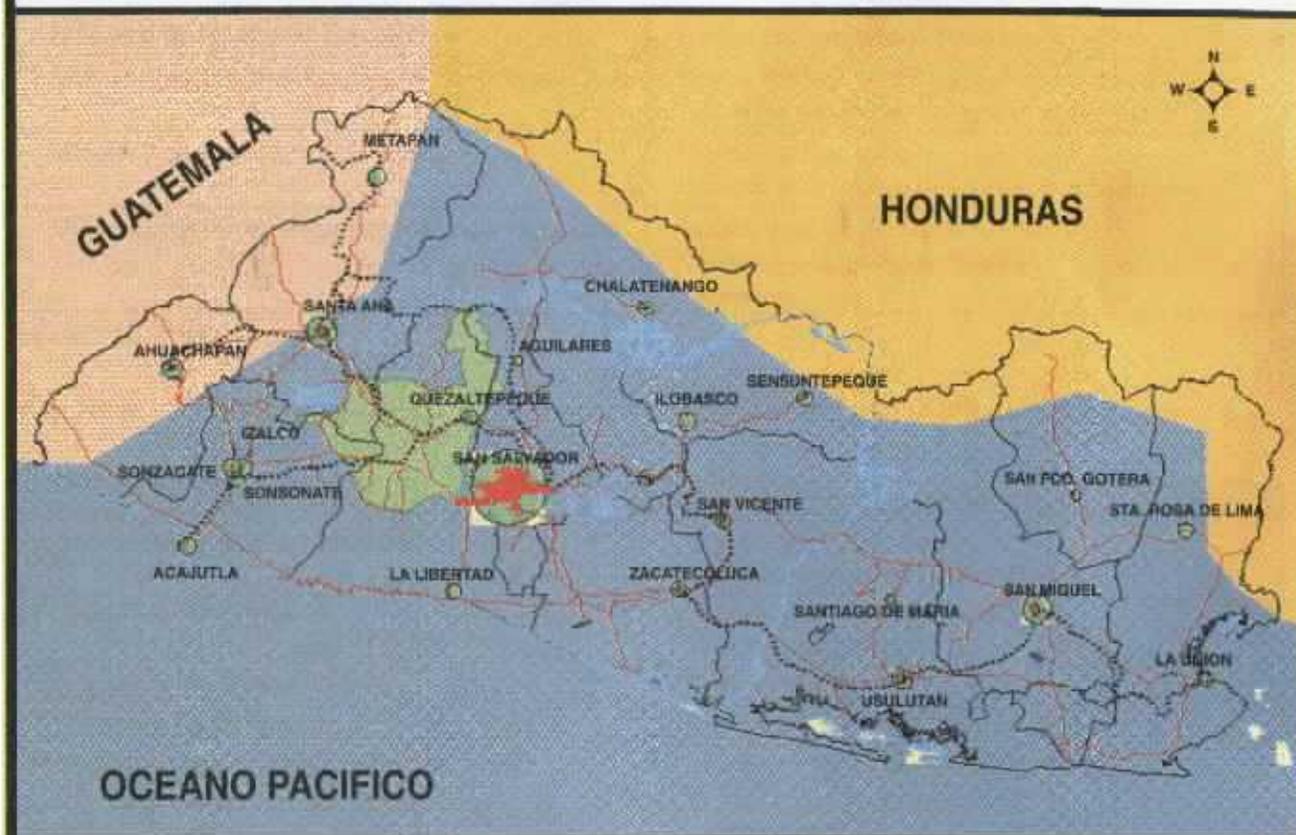
Leyenda

- AREAS URBANAS
- LINEA FERREA
- CAMINO PRINCIPAL PAVIMENTADO
- CAMINO MEJORADO
- LIMITES**
- COSTA
- FRONTERAS
- LIMITE DEPARTAMENTAL
- CUERPOS DE AGUA
- LIMITE DE LA CUENCA



FIGURA 2

JERARQUIA DE CIUDADES (Epoca actual - 1992)



Fuentes: Ministro de Obras Públicas
Jerarquización Nacional



Tabla No.3 Instituciones que dictan políticas y formulan planes que constituyen un marco técnico para la formulación del Planes de ordenamiento territorial

INSTITUCION	ATRIBUCION
Ministerio de Relaciones Exteriores	Política de Desarrollo Económico y Social
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano. Planes Nacionales de Ordenamiento Territorial
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Política Agropecuaria Medidas en el manejo de los Recursos Naturales
Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales	Política Nacional del Medio Ambiente Normativa para gestión ambiental Sistema de E.I.A.

Fuente: PLAMDUR-AMSSA

Tabla No.4 - Instituciones que planifican e invierten en el desarrollo de la infraestructura urbana y el equipamiento social

INSTITUCION	ATRIBUCION
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	Política Nacional de Vivienda Normativa de Vivienda y Desarrollo Urbano
Viceministerio de Transporte	Política Nacional de Transporte Normativa del Transporte
Viceministerio de Obras Públicas	Planes de Vialidad
Ministerio de Educación	Política y Planes de Equipamiento de Educación
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Política y Planes de Equipamiento de Salud. Normativa de Saneamiento Ambiental
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	Política y Planes de Infraestructura de Agua Potable y Aguas negras. Normativa de Infraestructura para proyectos de desarrollo urbano
Comisión Hidroeléctrica Ejecutiva del Río Lempa (CEL)-Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS)	Política y Planes de Infraestructura de Energía Eléctrica Normativa de Infraestructura para proyectos de desarrollo urbano

Fuente: PLAMDUR-AMSSA

Tabla No.5- Instituciones que proporcionan asistencia técnica y financiera a los gobiernos locales

INSTITUCION	ATRIBUCION
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU)	Planes Locales de Desarrollo Urbano
Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)	Proyectos Municipales

Fuente: PLAMDUR-AMSSA

El panorama actual refleja una estructura institucional dispersa y discordante, con múltiples instancias que poseen dependencias relacionadas con el medio ambiente y la gestión del suelo urbano, pero sin una política integral ni instrumentos de acción efectivos por no existir una entidad coordinadora que permita el tratamiento global de los procesos generados en el territorio.

Como último elemento a analizar en esta área se tiene el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial²⁰, que intenta regular el proceso de ordenamiento y desarrollo territorial en el ámbito nacional, estableciendo para ello como instrumentos básicos del ordenamiento y desarrollo territorial la creación de un Plan

Nacional, planes regionales, planes especiales, planes de área bajo administración especial, y planes locales; así como la participación de diferentes sectores, a través de comisiones nacional, regional y local.

Establece las formas de elaboración, aprobación, su contenido mínimo, su ejecución, control de los diferentes planes establecidos. También señala cual será el régimen de la propiedad privada, y disposiciones relativas a infracciones y sanciones administrativas.

Con la aprobación y entrada en vigencia de esta ley algunas otras leyes y sus reglamentos podrían ser derogados, como por ejemplo la Ley de Urbanismo y Construcción, pero habría otras con

²⁰ Los siguientes señalamientos están basados en el artículo elaborado por Aida Zeledón para Análisis del marco legal e institucional sobre el Ordenamiento Territorial, Consultoría para UCA-PRISMA-RTI. Proyecto Foro debate sobre ordenamiento territorial en El Salvador