

INSOSTENIBILIDAD DEL ACTUAL MODELO DE GESTION TERRITORIAL EN EL AMSS

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SUELO EN EL AMSS

Epoca Colonial (1524-1810)

Las primeras ciudades se fundaron con una planificación urbana en damero, con los elementos básicos: iglesia, cabildo y plaza. Pero la mayoría de españoles eran comerciantes y encomenderos²¹, por lo cual preferían vivir en grupos de chozas situadas junto a los principales asentamientos indígenas y no en las ciudades fundadas.

San Salvador se estableció en su sitio actual en el año 1545²², en la confluencia de los ríos Acelhuate y El Garrobo. El 27 de septiembre de 1546 recibió el título de Ciudad por Cédula Real del emperador Carlos V. El área poblada estaba formada en este período por un pequeño grupo

de casas y cabañas, con paredes de lodo, entramado de madera y techos de paja, una iglesia y un edificio municipal, ambos de construcción modesta. Sin embargo la mayoría de vecinos de San Salvador preferían vivir fuera de la ciudad por temor a los frecuentes terremotos.

En el plano de San Salvador que data de 1594, reelaborado por Jorge Larde y Larín (Ver figura No.3), se puede comprobar que el trazado coincide con las ordenanzas de Felipe II: una plaza central, de cuyas cuatro esquinas parten ocho calles. La calle más larga de la ciudad se llamaba de la Amargura, que unía las Iglesias de El Calvario, y San Esteban.

²¹ La Encomienda fue la institucionalización del repartimiento de tierras e indígenas entre los conquistadores.

²² Es probable que antes del establecimiento oficial muchos españoles se hayan asentado en el valle de Zapotitán.

Se puede recordar que al final del período colonial, aproximadamente las dos terceras partes de la tierra agrícola del país estaban utilizadas para cultivos de subsistencia; el resto lo ocupaban haciendas de añil y ganado, que eliminaron gran parte de la cobertura boscosa original.

A partir de 1807 la ciudad crecía hacia el sector nor-oriental y hacia el sur, partiendo de la Plaza Mayor. En esta plaza se localizó el comercio del cacao, granos y productos artesanales, y alrededor de ella se continuaron localizando los poderes políticos y religiosos, y las viviendas de la clase alta. En las manzanas contiguas, como edificios comerciales destacados, se encontraban la Casa del Añil y la Tercera de Tabacos; como edificios públicos estaban la Casa de Correos, el Hospital de Indios, el Cuartel de Milicias y las casas del Sr. Vicario, del Asesor del Acueducto, del Comandante de Armas. Había otra plaza importante que también se utilizaba para la actividad comercial, formada en las ruinas del convento Santo Domingo, destruido por un terremoto. Ya se contaba con la subdivisión de la ciudad en barrios, con nombres en su mayoría derivados de las iglesias existentes: La Vega, El Calvario, San José, San Esteban, Candelaria y la Ronda.

En la formación interna de los barrios no siempre se mantuvo la cuadrícula bien definida, por la topografía quebrada y la falta de ordenanzas que regularan el trazado de las calles. Los límites de la ciudad eran la Iglesia del Calvario al poniente y el Río Acelhuate al sur.

La ciudad contaba con acueductos de barro para el servicio de agua a las plazas públicas, con una longitud de 738 varas. Las aguas lluvias corrían superficialmente por las calles, a veces formando inundaciones; las excretas se depositaban en letrinas y fosas particulares y públicas.

Se puede concluir que el crecimiento de San Salvador en la época colonial fue bastante lento, por los frecuentes sismos que destruyeron las edificaciones (sin dejar vestigios significativos de los edificios de esta época); y por la distribución poblacional más dispersa que demandaban los cultivos de exportación.

Epoca Republicana (1811-1935)

Se puede afirmar que la ciudad capital se consolida durante la Epoca Republicana, extendiendo su estructura reticular del centro a la periferia; las calles y aceras son empedradas, y se sustituyen las tuberías antiguas de barro por cañerías de hierro.

Es notoria la construcción de edificios educacionales y las construcciones militares -como puestos y trincheras- en las entradas de la ciudad y en los accesos a los barrios en consecuencia de los constantes conflictos políticos y revueltas independentistas.

En 1863 en San Salvador había un teatro, correos, juzgado y hospital contiguo a la Iglesia El Calvario. Existía la Universidad Nacional, un colegio y una imprenta. En 1896 es notoria la consolidación de

los barrios del Centro, Concepción, San Esteban, San Jacinto (ya integrado a la ciudad), Candelaria, El Calvario y Barrio Santa Lucía. Este último hacia el poniente, hasta el Hospital Rosales, fue la zona residencial que ocupó la clase alta, abandonando la zona residencial de la Avenida Independencia, situada al oriente de la ciudad.

Por el año 1900 se construyen, alrededor de la Plaza Santo Domingo, la nueva Catedral y el Palacio Nacional. También se construyen dos nuevas plazas: la Plaza Morazán, (de carácter comercial) y el Parque Barrios. Según estimaciones de Barón Castro, San Salvador contaba en 1905 con 50,305 habitantes. Durante esos años, se instala el tranvía

para la movilización interna en la ciudad, el alumbrado eléctrico, se construye el edificio de la Penitenciaría y se mejora el Cementerio General.

En el plano de 1914 aparecen nuevos elementos urbanos, tales como el Teatro Nacional, el Mercado, el Palacio Municipal, la Iglesia el Rosario, la Casa Blanca (correos), el Palacio Presidencial, el ferrocarril de Santa Tecla, el ferrocarril de Occidente, el Hipódromo, la Administración de Rentas y otros.

Se definen los caminos vecinales hacia Santo Tomás, Panchimalco, Ilopango, Cuscatlán, Huizúcar, el Volcán, Tonacatepeque y otros caminos que conducen a diversas partes del país.

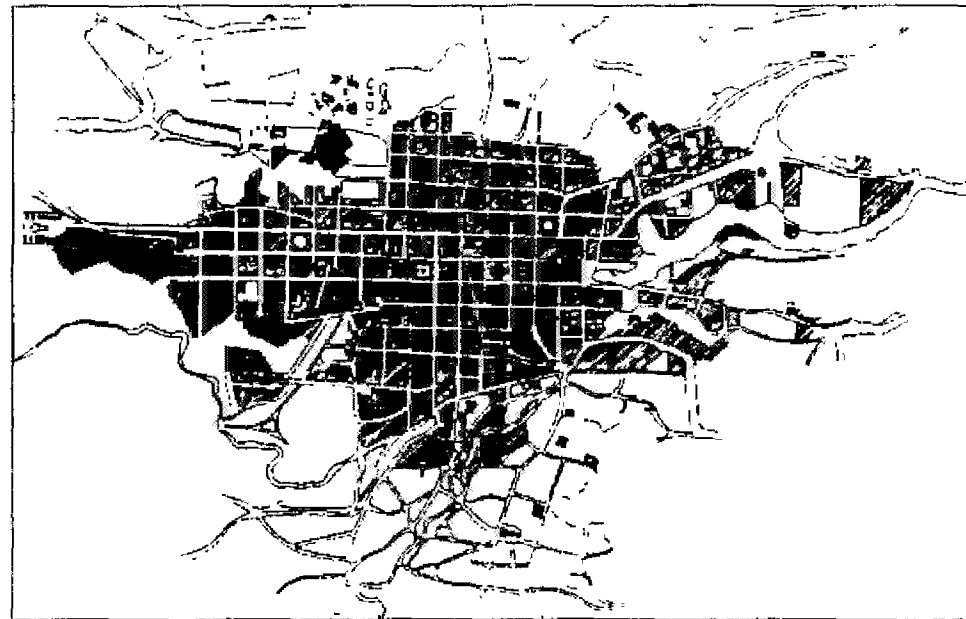


Figura No.4 - Mapa de San Salvador 1899 - 1900

Fuente: Archivo General de la Nación - CONCULTURA

En 1914 las calles de la ciudad eran todavía empedradas y las aguas lluvias corrían superficialmente, formándose fuertes corrientes de agua, las que atravesaba la gente por medio de pequeños puentes de madera. La introducción del automóvil, a principios del siglo, genera modificaciones en las características de las calles principales. Por varios años continuó funcionando el tranvía que recorría las calles importantes y su estación se encontraba al occidente de la ciudad.

Los daños causados por el terremoto de 1917 llevaron al cambio radical en los procesos y materiales de construcción, se sustituyó el bahareque por una estructura liviana y flexible de madera y lámina.

A partir de los años 20, los servicios y la infraestructura de la ciudad se extienden y se incrementan las actividades sociales productivas y comerciales. En 1925 se inicia la pavimentación de las calles en el centro de San Salvador, se construyen simultáneamente las redes de alcantarillado, de aguas lluvias y agua potable.

La consolidación de San Salvador como capital a partir de los años 20, se debió al gran flujo migratorio interno motivado principalmente por

la búsqueda de trabajo. En un trabajo sobre este proceso, Lungo²³ observa que, en 1930, el 71.3% de la población trabajadora de San Salvador no era originaria de este Municipio, sino que procedía del área rural. Existía además un flujo rural migratorio hacia el exterior, sobre todo hacia Honduras y Guatemala.

Los resultados del censo de ese mismo año definen con claridad el crecimiento y la importancia de la capital como mayor núcleo de población en el país (89,281 habitantes, en segundo lugar Santa Ana con 41,210 habitantes),²⁴ San Salvador triplicó su población en un período de 40 años (1890-1930).

Se estima que al inicio de esta década había una gran escasez de vivienda popular para la clase trabajadora, en especial la dedicada al cultivo de café. La respuesta fue la construcción de "mesones", viviendas con muchas habitaciones, con servicios y baños comunes en las cuales habita una familia en cada habitación; con el gradual abandono del centro por las familias ricas sus viviendas se volvieron "mesones".

Como consecuencia del desarrollo y la concentración de inversiones en la capital, las actividades se fueron

²³ *Consolidación de la Capital Salvadoreña, 1880-1930, Mario Lungo, San Salvador, 1996.*

²⁴ *Según Barón Castro la población del censo de 1930 en las principales ciudades del país fue: San Salvador 89,281 habitantes, Santa Ana 41,210 habitantes, Santa Tecla 20,938 habitantes, San Miguel 7,569 habitantes, Sonsonate 15,737 habitantes*

diversificando con rapidez, surgiendo grupos organizados, sindicatos y gremiales. La complejización del estado y de las instituciones públicas se constituyó en una notable fuente de empleo, que también contribuyó a la atracción migratoria del resto del país hacia la ciudad capital.

Epoca Contemporánea

En este período se conforma el Area Metropolitana de San Salvador (AMSS²⁵), se impone como centro político, cultural, comercial e industrial del país, llegando en algunas ocasiones a despuntar a nivel centroamericano. Inclusive poblacionalmente es superada sólo por el Area Metropolitana de Guatemala.

Después de la segunda guerra mundial, la expansión urbana aceleró su ritmo de crecimiento como consecuencia del desarrollo de las actividades económicas. Se incrementaron las exportaciones tanto del café como de los productos manufacturados. Hasta mediados del presente siglo, la ciudad contaba con una dotación de infraestructura y una red de servicios urbanos mucho mayor que el resto de capitales de Centroamérica.

Entre 1945 y 1965 ocurrió el crecimiento más

dinámico del AMSS, triplicando su extensión territorial. Las oficinas del Gobierno central se localizaron por ley en San Salvador, lo cual obligó a ensanchar los límites municipales y continuó incentivando la migración desde el interior del país.

A partir de los años cincuenta, en la zona poniente de San Salvador, comienzan a sellarse importantes áreas de recarga e infiltración del acuífero cubiertas por cafetales, por la localización de áreas residenciales de las familias con mayores ingresos: las colonias Escalón, San Benito, La Mascota, Maquilishuat.

Una encuesta sobre empleo, realizada por DUA en 1965, indicó las tendencias de ubicación de los centros de trabajo. Se estableció un volumen de 68,400 trabajadores en los sectores de industria, comercio y empleados del gobierno. El centro de mayor localización de empleo en el país fue el centro de la ciudad, con el 50 % del total de empleos, el 33% en el resto del AMSS y 17% en los municipios vecinos.

La ciudad contaba en ese año con un aceptable servicio de autobuses que transportaban el 80% de los habitantes en sus viajes diarios, llegando a todos los sitios del AMSS y comunidades periféricas.

²⁵ *San Salvador, Ayutuxtepecque, Mejicanos, Cuscatancingo, Delgado, Soyapango, Hopango, San Marcos, Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla. A excepción de este último, los demás formaban ya un cuerpo urbano. METROPLAN 80.*

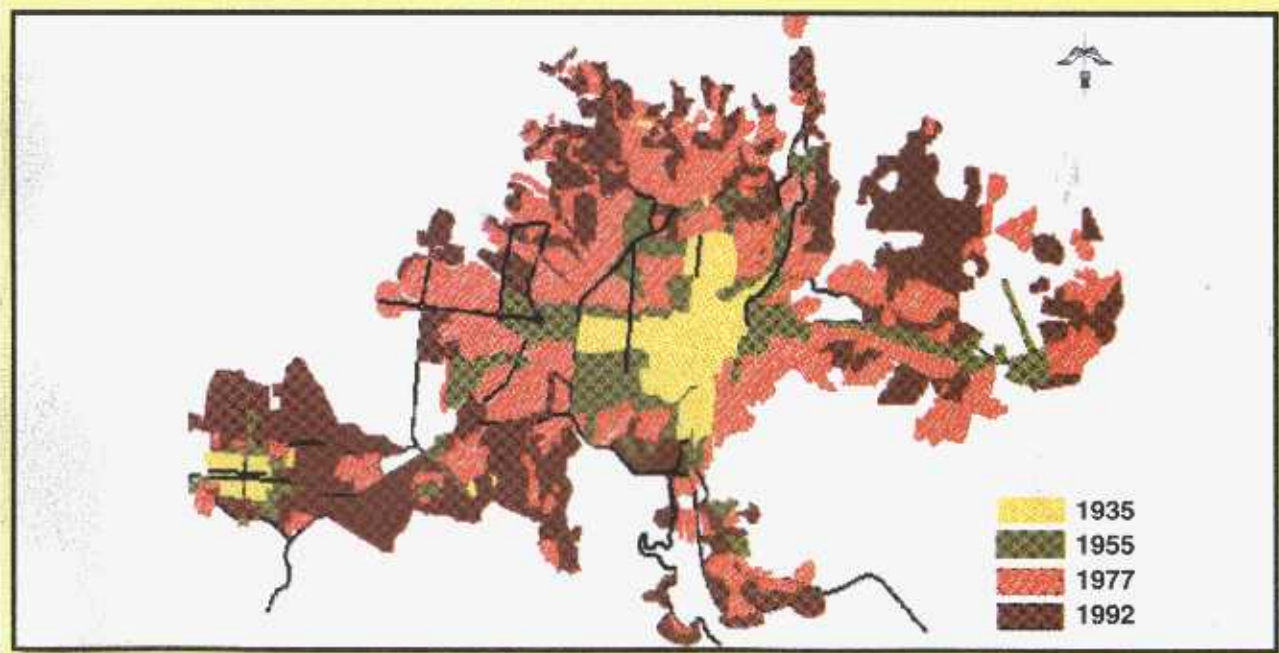
A los municipios fuera del AMSS les correspondía una cantidad pequeña de viajes, Nueva San Salvador operaba como una ciudad dormitorio; pero el tránsito vehicular en el AMSS era intenso, especialmente en el centro de la ciudad, donde se generaba el mayor número de viajes en el AMSS, llegando a producirse diariamente grandes congestionamientos de vehículos, con una grave insuficiencia de estacionamientos. Se estimaba entonces que el mayor problema del transporte era la inadecuada infraestructura vial, utilizando para tráfico intenso la red de calles históricas, que comprenden manzanas con pequeñas dimensiones y calles angostas.

A raíz del terremoto ocurrido en mayo de 1965, el hacinamiento se convirtió en el problema de mayor importancia en materia habitacional; se estimó que el 47% de las familias se alojaban en número de tres ó más personas por habitación

en la ciudad. Las áreas más antiguas eran las más densamente habitadas, alcanzando densidades de 400 habitantes por Hectárea. Aunque ya se habían expandido algunas áreas periféricas residenciales de baja y mediana densidad, para familias de ingresos medios y populares, esto no fue suficiente.

Consecuentemente, se aumentaron los mesones, los asentamientos ilegales en periferia urbana (especialmente en los municipios al norte y oriente del AMSS; al sur de San Salvador y en San Marcos), además de los asentamientos precarios (tugurios) ubicados en las quebradas, arenales, derechos de vías y terrenos sin uso por sus malas condiciones topográficas. En este momento, aún en barrios y colonias legales hacían falta instalaciones de equipamiento para educación, salud, recreación y otros servicios.





El 91% de la población de la Región Metropolitana se localiza en los 10 municipios del AMSS, el 30% vive en el congestionado cuadrante sudeste de San Salvador y el 61% en el resto del área metropolitana. El 9% se localiza en los municipios periféricos. La población rural se dispersa en numerosos cantones de los diversos municipios.

El Centro de la Ciudad (Distrito Comercial Central) ocupa cerca de 60 Hectáreas, un tercio del área comercial en San Salvador. Los otros dos tercios se hallan distribuidos en cuatro centros menores: la Alameda Roosevelt y la Plaza las Américas en la zona poniente, Avenida España y San Miguelito al norte, Paseo Independencia y Avenida Peralta al oriente, y Avenida Cuscatlán y San Jacinto al sur. También en los municipios aledaños existen concentraciones comerciales de nivel secundario: Soyapango, Mejicanos, Ciudad Delgado, Santa Tecla, etc.

Además de la gran concentración industrial en Soyapango e Ilopango, existen concentraciones industriales menores con establecimientos modernos (zona del Boulevard, Venezuela, Ciudad Merliot), mientras que la industria pequeña y los talleres artesanales, se encuentran dispersos.

Los establecimientos de servicios comunitarios se encuentran en general lejos de la población que los necesita, teniendo que trasladarse los usuarios grandes distancias. En su mayoría los establecimientos

se encuentran concentrados alrededor del núcleo central, los hospitales Rosales, de Maternidad y del Seguro Social, Policlínica Salvadoreña y Benjamín Bloom, se hallan sobre la 25 Avenida Norte. La Universidad Nacional se ubica al final de esta avenida.

Los problemas sanitarios más graves son la falta del alcantarillados, las aguas lluvias superficiales, la contaminación industrial y los desechos sólidos colocados en basureros a cielo abierto.

Entre 1950 y 1971 el Municipio de San Salvador duplica su población. En cambio los municipios aledaños multiplican su población desde 3 hasta 10 y 15 veces, especialmente Ayutuxtepeque, Cuscatancingo e Ilopango. En 1992 existen 450 colonias ilegales²⁶, ubicadas en su mayoría en los alrededores de Soyapango; así mismo, se han construido en este municipio masivos proyectos de vivienda popular.

Aunque entre 1971-1992 se disminuye el ritmo de crecimiento de San Salvador, a partir de 1970 se expande la zona residencial de altos ingresos hacia el sur-oeste, afectando progresivamente la Cordillera del Bálsamo, con las colonias San Francisco, La Sultana, Guadalupe, Altamira, Altos de San Francisco, y recientemente Santa Elena, Ciudad Merliot y otras forman un área urbana continua entre el Municipio de San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Nueva San Salvador.

²⁶ Datos PLAMADUR-AMSSA

Las urbanizaciones de vivienda popular crecen hacia el norte de su periferia en los mismos años, y presionan el crecimiento de los municipios más alejados como Apopa, Nejapa y Guazapa, lo mismo sucede hacia el oriente con Ilopango, San Martín y extraordinariamente Soyapango, el cual multiplica 7 veces su población y se ubica como segundo municipio en importancia del AMSS.

Por el sur se limita el crecimiento por la Cordillera del Bálsamo y el Cerro de San Jacinto, no obstante se densifica la población en los Planes de Renderos, San Marcos y Santo Tomás. La expansión del AMSS también presiona y rebasa el Municipio de Nueva San Salvador, formándose una dinámica concentración urbana en el Cantón Lourdes, en el Valle Zapotitán, cerca de la bifurcación de la carretera Panamericana hacia Santa Ana y Sonsonate.

Por otra parte, en la segunda mitad de la década de los años 90 algunas zonas de San Salvador comienzan a cambiar su carácter de residencial a eminentemente comercial, provocando que la población se traslade hacia otros sitios, por ejemplo el Paseo General Escalón y Colonia San Benito.

Puede sintetizarse que en este período se forman complejos y múltiples problemas urbanos locales y a nivel metropolitano. El desorden en el uso del suelo, la congestión urbana, la degradación ambiental, la inseguridad ciudadana, la falta de servicios e infraestructura, la baja calidad de vida son, entre otros, algunos de los principales problemas que deberán ser estudiados y solucionados mediante una eficaz y estratégica planificación de la ciudad.

Tabla No. 6 - Resumen cronológico de la evolución histórica del AMSS

1545	Establecimiento de San Salvador en su sitio actual, en la confluencia de los ríos El Garrobo y Acelhuate
1546	- San Salvador recibe el título de Ciudad por Cédula Real del Emperador Carlos V - El trazado de la ciudad coincide con las Ordenanzas de Felipe II
1807	- La ciudad crece hacia el nor-oriente y hacia el sur - Alrededor de la plaza central se localizan los poderes políticos y religiosos, así como las viviendas de clase alta - La ciudad ya estaba subdividida en Barrios, bautizados con el nombre de la iglesia en ellos existente: La Vega, El Calvario, San José, San Esteban, Candelaria y La Ronda - La ciudad cuenta con acueductos de barro
1863	Construcción de los primeros hitos urbanos
1896	Se consolidan los barrios del Centro. Concepción, San Esteban, San Jacinto, Candelaria, El Calvario y Santa Lucía (lugar de asentamiento de la zona residencial de clase alta)

1900	Construcción de dos nuevas plazas: Morazán (de carácter comercial) y Parque Barrios Se comienzan a definir los actuales límites del Centro Histórico mediante la construcción de las plazas
1914	- Se consolida la trama urbana mediante la construcción de hitos urbanos: Teatro Nacional, Mercado, Palacio Municipal, Iglesia El Rosario, Casa Blanca, Palacio Presidencial, Administración de Rentas, entre otros. - Las calles son empedradas y las aguas lluvias corren superficialmente
1917	Debido al terremoto de 1917 se cambian los materiales de construcción, abriendo paso a un radical cambio en la "imagen" de la ciudad
1925	- Pavimentación de las calles y construcción de las redes de alcantarillado, aguas lluvias y agua potable - Durante esta década comienza a concentrarse la población en San Salvador, debido sobre todo a la búsqueda de trabajo - Escasez de vivienda popular generada por los fuertes procesos migratorios - Se da inicio a una elevada concentración de actividades (comerciales, políticas, sociales y de toda índole) en la ciudad capital
1932-1944	Se consolida el Area Metropolitana de San Salvador (AMSS) como entidad territorial
1945-1965	El AMSS triplica su extensión territorial: se da inicio a los fuertes e irreversibles procesos de conurbación y deterioro del Medio Ambiente
1950's	Se impermeabilizan importantes áreas de recarga del acuífero por la construcción de colonias de la clase alta: Colonias Escalón, San Benito, La Mascota, Maquilishuat.
1965	- Existe un buen servicio de transporte colectivo (buses) en el AMSS - El terremoto de este año da lugar a elevados niveles de hacinamiento poblacional, así como al aumento de colonias ilegales y tugurios - El mesón se convierte en una alternativa de vivienda viable
1970-1980	Crecimiento del AMSS hacia las zonas norte, nor poniente y sur poniente de la capital
1990-2000	- Consolidación de las zonas residenciales de altos ingresos al norte y nor poniente de la capital - Cambio de carácter (de habitacional a comercial) de algunas zonas

2. METROPLAN 80

En respuesta al acelerado y desordenado proceso de crecimiento experimentado por el AMSS durante los años precedentes, el Gobierno Central impulsó la elaboración de un “plan de desarrollo territorial” que lograra la identificación de soluciones que den coherencia y cohesión a la “mancha de aceite” resultante de las olas expansivas sin control de las décadas pasadas, pero que además permitiera sentar las bases metodológicas para la planeación estratégica de ciudades, que posteriormente sea replicable en importantes núcleos del país, como Santa Ana, Sonsonate y San Miguel.

Metroplan 80 surge entonces como respuesta del Gobierno de El Salvador por buscar soluciones a los ya fuertes problemas generados por el rápido crecimiento urbano del AMSS. Este plan se realiza en el marco del modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones y el tibio intento por construir un “estado de bienestar” en el país, habiendo sido precedido por un conjunto de leyes y planes sectoriales que se implementaron sólo parcialmente.²⁷

Este plan tuvo entre sus aportes más importantes:

- La consideración no solamente de los problemas del “crecimiento urbano” en el

aspecto físico, sino también sus impactos sobre los ámbitos social y económico.

- La consideración dentro del plan no solamente de San Salvador, sino también de los municipios vecinos al Gran San Salvador en relación al desarrollo económico y social de la República y de Centro América como un todo.

a. Objetivo/Estrategia

Metroplan 80 pretende establecer las líneas guía que debe seguir la Región Metropolitana de San Salvador-RMSS- para asumir el rol de centro económico y de servicios a escala centroamericana que el Plan de Gobierno le asigna para entonces, para lo cual se requería del impulso de programas dirigidos al aumento de las capacidades industriales, que conlleven el cambio en la conformación física del territorio a través de la dotación de infraestructura.

Este progreso económico debía incluir a los sectores de bajos ingresos que a través de los fuertes procesos migratorios campo-ciudad que estaban surgiendo se volvían miembros de una “economía urbana industrial”.

²⁷ *Gobernabilidad urbana en Centroamérica, Mario Lungo (compilador)*

A fin de estimular el desarrollo económico de la RMSS se propone:

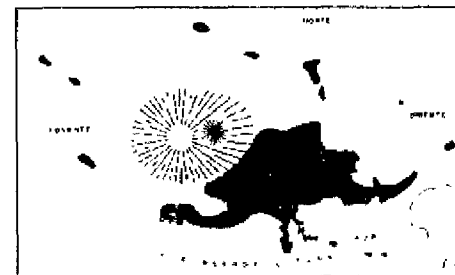
1. Promover una industrialización selectiva: El Salvador es un país eminentemente agrícola –el 70% de sus exportaciones son productos agrícolas-, sin embargo la agricultura no proporciona los ingresos necesarios al país además de colocarlo en una situación sumamente vulnerable frente a cualquier cambio en el mercado mundial. Por ello es necesario industrializarse tan rápido como sea posible, para lo cual la RMSS ofrece las mayores ventajas.
2. Promover las industrias de pequeña escala y artesanías. Puesto que las grandes industrias no requieren de grandes cantidades de empleados sino de capacidades técnicas especializadas.
3. Reforzar los negocios y el comercio. A diferencia de las grandes industrias que requieren espacios relativamente lejanos a la ciudad, el comercio y los negocios normalmente se localizan en pequeñas áreas por lo que el Distrito Comercial Central de San Salvador ofrece las condiciones adecuadas para tal función.
4. Promover el turismo y las convenciones. La RMSS puede desarrollar su potencial para atraer turistas y gente de negocios puesto que cuenta con ciertas ventajas: clima agradable, buena red vial, recursos paisajísticos, ubicación central con respecto a la región centroamericana y un excelente aeropuerto.

5. Modernizar la agricultura. Puesto que El Salvador es un país eminentemente agrícola, siendo los más importantes productos: el café, frijol y maíz; de los cuales recientemente ha comenzado a importar frijol y maíz. Además de las razones económicas la agricultura es importante para recuperar y/o conservar el medio ambiente.

b. Recursos empleados para la formulación de la estrategia

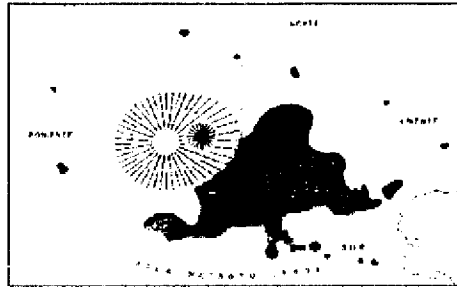
Con el objetivo de evaluar la mejor alternativa de desarrollo y crecimiento para la RMSS se evaluaron los siguientes escenarios:

- Continuación de las presentes tendencias
Asume que el gobierno no hará grandes intervenciones ni controlará el desarrollo más de lo que ha hecho en el pasado.



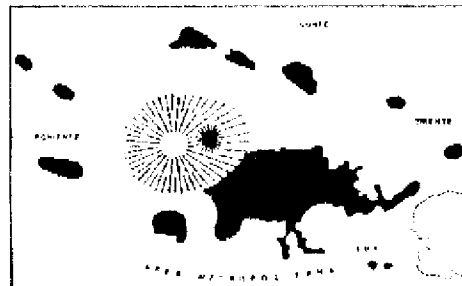
- Concentración
Considera la agrupación del 91% del crecimiento en o cerca del AMSS. Considera además la expansión del AMSS en dirección norte y sur limitándola al este y oeste. Requiere una intervención directa del

gobierno para encaminar el crecimiento en las direcciones deseadas y detenerlo en las no deseadas. Este esquema promete maximizar las economías externas para el sector privado y favorecer el uso de la región.



- **Descentralización a través de nodos** Aboga por el crecimiento de las municipalidades externas, centrando el desarrollo en ellas mientras se restringe el desarrollo en los 10 municipios del AMSS.

Esta alternativa es atractiva por los beneficios que trae a las municipalidades externas, pero la desventaja es el costo que conlleva: podría no tener un amplio rango de ventaja económica y restringir la expansión urbana en un amplio rango.



- **Nuevos crecimientos centralizados al norte**
Aboga por concentrar la tercera parte del crecimiento urbano entre 1966 y 1990 en los municipios de Apopa y Nejapa, separados de la aglomeración del AMSS por una barrera de espacios abiertos.

Esta alternativa ofrece la oportunidad de crear una elevada calidad del ambiente urbano a gran escala, pero la movilización de recursos necesarios para hacerlo en un futuro cercano dificulta el proceso.



- **Nuevos crecimientos centralizados al oeste**
Aboga por la concentración de población en el Valle de San Andrés. Es la más cara e injustificable puesto que el Valle de Zapotitán tiene un carácter eminentemente agrícola.

