

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
**AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL**

**GESTIÓN DE RIESGO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL A NIVEL LOCAL**  
EN EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL FISDL

INFORME FINAL\*

Joan Mac Donald M.  
Francisco Otava v.R.

Septiembre 2001

SAN SALVADOR, SEPTIEMBRE 2001

---

\* Esta consultoría ha sido financiada por el Asdi-BID Partnership

## RESUMEN EJECUTIVO

Esta consultoría, financiada por el “Asdi-BID Partnership” establecido entre la Agencia Sueca para la Cooperación Internacional Asdi y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, responde a la inquietud del FISDL, de incluir consideraciones en materia de gestión de riesgos y ordenamiento territorial entre los ajustes de sus procedimientos de planificación participativa (MPP). Estos cambios se concretarían en la nueva iniciativa de apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo al Programa de Desarrollo Local II (ES-0120) que ejecutará el FISDL en los próximos años.

### Contexto para la aplicación de la gestión de riesgo y el ordenamiento territorial

En la primera parte del informe se describe de manera general el contexto en que se sitúa el desarrollo local en El Salvador. Se analiza el patrón de asentamiento que ha desarrollado el país en general y en sus espacios subnacionales. Se identifican características asociadas a este patrón, como es la inequidad territorial y la peculiar expresión de los tugurios en las principales ciudades, y se presentan antecedentes sobre las desiguales condiciones de vulnerabilidad frente a los desastres en los municipios sobre la base de las evaluaciones efectuadas, de los efectos de los sismos recientes en los municipios.

Luego, se analiza el panorama existente en el país respecto del ordenamiento territorial y la gestión de riesgos, en cuanto a institucionalidad, normativa existente y en desarrollo, y algunas experiencias relevantes desarrolladas en este campo. La descripción concluye con una caracterización de las posibilidades y limitaciones existentes en el ámbito local para incorporar el ordenamiento territorial en el quehacer municipal.

### Incorporación de ambos temas en la operatoria actual del FISDL

Los siguientes capítulos abordan la actuación del FISDL, identificando posibilidades y limitaciones para enfatizar el ordenamiento territorial y la gestión de riesgos en su áreas de acción. Explorando de manera general el ámbito de operación de la institución, sus instrumentos, las experiencias desarrolladas y las revisiones sugeridas o en marcha, se identifican áreas en que es posible reforzar la temática que trata esta consultoría. Ellas son, básicamente, acciones tendientes a introducir ambos aspectos en la planificación participativa municipal, para que ésta genere planes de desarrollo local y proyectos de inversión más adecuados desde la perspectiva territorial y de prevención de desastres.

El Salvador está iniciando el desarrollo de una institucionalidad en el campo de la prevención y atención de desastres y ordenamiento territorial. En el mediano plazo van a estar disponibles los resultados de varios estudios, planes territoriales, mapas de peligro e instrumentos para el control de desastres naturales. En este escenario, el FISDL asumiría un papel específico y acotado, de vínculo entre las instancias especializadas y los gobiernos locales. A su vez, en el corto plazo, mientras aún no se haya instalado o completado esta institucionalidad y normativa, se requiere actuar con el limitado instrumental disponible, y el FISDL podría colaborar transitoriamente con una actuación más decidida en el campo de la gestión de riesgos y el ordenamiento territorial. Mientras las acciones de corto plazo sugeridas como resultado de esta consultoría pretenden sobre todo sensibilizar a las autoridades municipales y a la comunidad respecto de temas de uso del suelo y manejo de riesgos, en el mediano plazo la evolución de iniciativas institucionales, normativas, técnicas y políticas por parte de otras entidades nacionales y territoriales competentes

en esta materia podría ofrecer una plataforma más sólida para incorporar el ordenamiento territorial y a la gestión de riesgos en el contexto nacional y local. En ese momento, el FISDL podría revisar la agenda propuesta de cara a la oferta de programas e instrumentos que elabore el conjunto de entidades públicas y privadas que actúen en este campo, asumiendo probablemente un papel más específico que aquel que se propone para la fase inicial.

Sobre la base de estas consideraciones se formulan recomendaciones y propuestas para el corto plazo. En materia de gestión de riesgos, se estima posible que el FISDL actúe de manera significativa sobre la vulnerabilidad de los asentamientos, incluyendo en el componente ambiental que contemplan sus procedimientos habituales de asignación de recursos los conceptos de “peligro” y “seguridad”. Por otra parte, en materia de ordenamiento territorial se reconoce que las iniciativas de ordenamiento territorial en marcha en el nivel nacional y regional, requieren ser articuladas con aquellas de las comunidades locales, rol que podría asumir el FISDL por su liderazgo en el ámbito municipal, y el rasgo participativo que caracteriza a su actuación.

Las recomendaciones se orientan a las dos etapas o niveles de acción que contempla la operatoria del FISDL: la formulación del Plan de Desarrollo Local y la formulación de los Proyectos de Inversión.

#### Gestión de riesgos y ordenamiento territorial en los planes de desarrollo local

En materia de gestión de riesgo en la formulación de Planes de Desarrollo Local, se proponen medidas tendientes a incorporar, de manera gradual, consideraciones de gestión de riesgo en los procesos de formulación de los planes de desarrollo de los municipios. Más que agregar nuevas condicionantes a dichos procedimientos (lo que podría ser percibido como un factor que dificulta o atrasa el proceso que conduce a la aprobación de fondos de inversión), se incorporaría en el componente ambiental que especifica el Manual Operativo, la elaboración del *mapa de peligro*. Se trata de un documento eminentemente gráfico que permite identificar atributos de una determinada localización o terreno, y amenazas o fenómenos perturbadores a los que está expuesto. La mayor o menor complejidad urbana y territorial del municipio determinaría la naturaleza del mapa de peligro: *mapa básico* (escala 1: 100.000 a 1: 250.000); *mapa de municipio* o asentamiento (1: 50.000 a 1: 25.000); *mapa síntesis de peligro* (1: 20.000 a 1: 10.000) o *mapa de microzonificación* (1: 5.000 o mayor detalle). En estos mapas, se definirán cuatro tipos de zonas: i) zonas de riesgo inexistente, sin restricciones para localizar inversiones; ii) zonas de riesgo medio y mitigable, para las cuales es viable realizar obras de mitigación y protección; iii) zonas de riesgo alto y mitigable, que requieren un tratamiento especial.

En cuanto al ordenamiento territorial, al igual que para la gestión de riesgo, se propone incluirlo en una etapa inicial dentro del componente ambiental, incluyendo en el manual operativo lineamientos para que los municipios preparen instrumentos que se ajusten a su realidad territorial y urbana, a su disponibilidad de recursos, a la urgencia con que se requiere el instrumento, etc. La consultoría identificó numerosos estudios y planes – ya sea vigentes o en proceso de preparación – que son utilizables para ayudar a confeccionar los planes municipales de ordenamiento territorial. Para los municipios más pequeños y rurales, se sugiere completar el mapa básico de zonificación de riesgo con la información sobre los principales elementos estructurantes (vías, recursos naturales, asentamientos, etc.). En el caso de municipios de mayor tamaño o se proponen tres categorías de planes de ordenamiento: i) *Definición de áreas urbanizables y no urbanizables* de las localidades, sobre los antecedentes que aporten los mapas

de peligros, estableciendo condiciones de uso del suelo; ii) *Planes de ordenamiento municipal*, en el caso de municipios de tamaño medio y mayor, de tipo rural, con una definición de los elementos fundamentales del área local – incluido el espacio rural- como su sistema de localidades, su infraestructura, etc., iii) *Planes de ordenamiento urbano*, cuando los municipios son eminentemente urbanos, en cuyo caso deberían poder postular a recursos de FISDL o del VMVDU para realizar o encargar estudios más complejos que les permitan contar con planes de ordenamiento convencionales.

#### Gestión de riesgos y ordenamiento territorial en los proyectos de Inversión

En cuanto a la introducción de criterios de gestión de riesgo a la formulación de proyectos de inversión, se propone incluir en el modelo del Ciclo de Proyectos y como parte de los antecedentes ambientales, un componente de “seguridad”, concepto más fácil de entender por parte de los municipios que aquel de “gestión de riesgos”, incorporando el análisis de este aspecto tanto en la etapa de prefactibilidad como en la etapa de formulación del proyecto. Para cada una de estas etapas se solicitarán antecedentes respecto de la probabilidad de amenazas o peligros derivados de fenómenos naturales que presente el lugar donde se programa efectuar la inversión o construcción. Si no se dispone de antecedentes para ello, se incluirá un informe de un especialista que permita al menos calificar la localización propuesta en alguna de las categorías descritas anteriormente: zona de riesgo inexistente, zona de riesgo medio y mitigable o zona de riesgo alto y mitigable, con las correspondientes sugerencias sobre acciones y/u obras de mitigación.

De manera similar a lo propuesto para la gestión de riesgo, se sugiere que la integración del componente de ordenamiento territorial en el Ciclo de Proyectos sea gradual y asociada a la naturaleza de los proyectos. En una primera etapa, se incluiría en las fases de prefactibilidad y formulación del ciclo de los proyectos un análisis de los siguientes tres atributos de los proyectos: i) localización propuesta, exponiendo las condiciones de seguridad frente a peligros o amenazas naturales, ventajas derivadas de la proximidad de otros servicios o la disponibilidad de redes de infraestructura, etc., ii) escala del proyecto, justificando el tamaño desde la perspectiva de la demanda a que responde y su delimitación territorial o “área de mercado”. iii) integración, o relaciones del proyecto con su contexto y con otros proyectos. La incorporación de estos criterios en las decisiones del proceso de formulación de los proyectos es un primer paso para avanzar hacia una mejor adecuación de las inversiones a las características del territorio y los centros poblados.

El informe concluye proponiendo algunas acciones de apoyo técnico y capacitación requeridas para implementar la estrategia.

#### Información territorial para el nivel local

Por el momento, los antecedentes disponibles para sustentar las acciones arriba mencionadas son aún insuficientes, y con frecuencia tienen formatos, escalas y lenguajes que los hacen poco útiles para el manejo en el nivel local. Para completar y “traducir” la información disponible se propone la organización de un Sistema de Información Territorial Local (SITL) por parte del FISDL, como parte de una red de entidades que generan o podrían generar información a los usuarios de nivel local. El SITL recopilaría y organizaría la información disponible en el país respecto a riesgos naturales, mapas de peligro y cartografía de centros urbanos y su normativa, para ingresarla en un Sistema de Información Geográfico (SIG) y divulgarla a los cuerpos técnicos de

los municipios en una forma sencilla y comprensible. La unidad podría quedar radicada en el mismo FISDL o ser compartida con otras entidades con las cuales FISDL tiene relación.

#### Asistencia técnica y capacitación

La capacitación y asistencia técnica a los municipios y comunidades deberá sensibilizar a los equipos técnicos y comunidades locales respecto del ordenamiento territorial y la gestión de riesgos, y entregar herramientas para incorporar estos aspectos en la formulación de los PDL y los proyectos de inversión. Contempla cursos y talleres dirigidos a los actores involucrados en la formulación de estos instrumentos en los municipios y en el FISDL. Un ciclo de seminarios o talleres orientados a los municipios agrupados según sus características territoriales abordará al menos los siguientes puntos: i) ejecución de mapas de peligro y de zonificación con participación de la comunidad, y su aplicación en los PDL; ii) condiciones mínimas para que una localización cumpla con las condiciones de “seguridad” y la aplicación de las categorías propuestas a casos específicos; iii) análisis de ubicación, tamaño e integración, como componentes del ordenamiento territorial, en las etapas de prefactibilidad y formulación de proyectos. Se proponen además talleres intensivos para los asesores municipales y departamentales del FISDL, de modo que ellos puedan proveer orientación a los gobiernos municipales respecto a los cambios que se proponen en el Manual Operativo y el PATDEL.

La consultoría sugiere al Grupo Consultivo que éste establezca la gestión de riesgos y el ordenamiento territorial como áreas prioritarias en la operatoria del Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local PATDEL, de modo de contar con recursos para promover en el nivel local el interés por dichos temas. Paralelamente, será conveniente prever actividades y recursos que apunten a la introducción más permanente del ordenamiento territorial y la gestión de riesgo en el desarrollo local del país, en una visión de mayor plazo.

En materia de difusión, se propone incorporar en los órganos que posee el FISDL – página web [www.fisdl.gob.sv](http://www.fisdl.gob.sv) y Boletín, información sobre las modificaciones propuestas al Manual Operativo y las oportunidades que se abren a los municipios para postular a recursos para asistencia técnica disponibles. Para una segunda etapa se propone utilizar el sitio web del FISDL para proveer información actualizada a los municipios sobre mapas de riesgo, planes de desarrollo territorial, estudios y otros antecedentes que puedan ser útiles para un mejor manejo del territorio en el nivel local.

Con el fin de ajustar los procedimientos y acciones recomendadas en este informe, se sugiere organizar un proceso de evaluación “en proceso” de las experiencias iniciales en municipios seleccionados, que mida aspectos operativos y sustantivos de la tarea asumida por el FISDL de instalar el ordenamiento territorial y la gestión de riesgo en el nivel local, como base a nuevos ajustes que aumenten la eficacia y eficiencia del proceso.

#### Recomendaciones para la preparación del nuevo préstamo BID

El proceso preparatorio del nuevo préstamo del BID para prolongar el Programa de Desarrollo Local del FISDL constituye una ocasión propicia para efectuar los ajustes arriba mencionados. Por ello, se adjuntan al informe un listado de ajustes a los borradores del reglamento operativo – en la versión de fines de agosto recién pasado a que tuvieron acceso los consultores- que consolidarían un marco adecuado para las propuestas y revisiones.

## CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	8
	Contexto y actividades de la consultoría.....	8
	Enfoque y alcances del estudio.....	8
	Definiciones utilizadas en relación al concepto de riesgo.....	9
	Agradecimientos.....	10
2.	LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL SALVADOR.....	10
2.1.	Panorama general.....	10
	Intensa ocupación del territorio.....	10
	Veloz urbanización.....	12
	Concentración urbana.....	12
2.2.	Realidad local.....	13
	Fragmentación político-institucional del territorio.....	13
	Municipios urbanos y rurales.....	14
	Desigual crecimiento de población.....	15
2.3.	Distribución territorial de las oportunidades.....	16
	Pobreza urbana y rural.....	16
	Desarrollo humano en los departamentos.....	17
	Vulnerabilidad y actividad económica.....	18
3.	MARCO INSTITUCIONAL.....	20
3.1.	Características generales.....	20
3.2.	Actores relevantes.....	21
4.	CONTEXTO NORMATIVO.....	24
4.1.	Normativa Vigente.....	24
	Ley de Urbanismo y Construcción.....	24
	Ley de Medio Ambiente.....	25
	Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Area Metropolitana de San Salvador y de los Municipio Aledaños.....	25
	Código Municipal.....	26
4.2.	Normativa en proceso de estudio.....	27
	Anteproyecto de Ley Ordenamiento Territorial.....	27
	Estudio del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.....	29
4.3.	Otros Estudios y Consultorías.....	30
	Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés.....	30
	El Salvador: Manejo de Riesgos Ambientales en Areas Urbanas, Mapas de Areas Habitables.....	31
4.4.	Panorama general.....	32
5.	EL FISDL Y EL TERRITORIO.....	33
5.1.	Ámbito institucional.....	33

Ordenamiento territorial desde el espacio local .....	33
Tipos de proyectos y desarrollo territorial.....	34
5.2. Planificación participativa local y gestión territorial .....	35
5.3. Estrategia Nacional de Desarrollo Local .....	37
6. PROPUESTAS DE AJUSTES DEL MANUAL OPERATIVO DEL PDL .....	37
6.1. Consideraciones generales.....	37
Prevención de desastres naturales .....	37
Ordenamiento Territorial.....	38
6.2. Plan de Desarrollo Local y gestión de riesgos .....	39
Mapas de peligro .....	39
Zonificación de riesgo .....	40
6.3. Plan de Desarrollo Local y ordenamiento territorial.....	42
Mapas de ordenamiento territorial.....	42
6.4. Proyectos de Inversión y gestión de riesgos .....	43
6.5. Proyectos de Inversión y ordenamiento territorial .....	44
7. PROPUESTAS DE APOYO TÉCNICO Y CAPACITACIÓN .....	45
7.1. Información territorial para el nivel local .....	45
7.2. Capacitación .....	46
7.3. Apoyo técnico y difusión.....	47
Evaluación de las experiencias iniciales.....	47
7.4. Recomendaciones para la preparación del nuevo préstamo BID.....	48
7.4. Plan de Acción.....	48
ANEXO 1      Cuadros y Gráficos	
ANEXO 2      Ajustes propuestos a los documentos del nuevo Préstamo PDL II	
ANEXO 3      Bibliografía consultada	
ANEXO 4      Siglas	

## 1. Introducción

### Contexto y actividades de la consultoría

A partir de los terremotos de enero y febrero de 2001 se acentúa la preocupación del FISDL por incorporar los temas de gestión de riesgo y ordenamiento territorial en su modelo de planificación local. Se plantea que la gestión de riesgo es una actividad necesaria para reducir en el nivel local la vulnerabilidad frente a eventos catastróficos, y que el ordenamiento territorial constituye una herramienta útil para minimizar impactos ambientales negativos, evitar conflictos entre usos de la tierra y en general, optimizar la localización espacial de nuevas inversiones. Considerando además el carácter participativo de la metodología que aplica, el FISDL concibe la instalación de estas actividades en sus procedimientos habituales sobre todo “desde abajo”, a partir del desarrollo de una conciencia de la comunidad local sobre los riesgos y potencialidades del espacio en que ella habita, y su voluntad de construir una imagen compartida acerca de la forma en que este espacio debería ser ocupado en el futuro.

En el contexto anterior se sitúa la presente consultoría, financiada por el “Asdi-BID Partnership” entre la Agencia Sueca para la Cooperación Internacional Asdi y el Banco Interamericano de Desarrollo BID. Ella analiza la gestión de riesgo y el ordenamiento territorial en el marco del Programa de Desarrollo Local del FISDL, con el fin de proponer ajustes de sus procedimientos de planificación participativa (MPP) que se concretarían en la iniciativa de apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo a una nueva fase de este Programa (ES-0120).

Las diversas actividades desarrolladas por los consultores durante la estadía en El Salvador y en los períodos de estudio previo y posterior a la misma, se orientaron a analizar la temática de gestión de riesgo y ordenamiento territorial a partir de una revisión de la documentación disponible, visitas a experiencias desarrolladas en el país y entrevistas a especialistas y autoridades.<sup>1</sup> Como producto del análisis se elaboraron, dentro de las limitaciones propias de una consultoría de cinco semanas, algunas herramientas que podrían ser introducidas en la operatoria de Planificación Participativa Local. Luego de someter el informe preliminar a la consideración de FISDL, Asdi y BID, se incorporaron las observaciones enviadas por dichas instituciones en esta versión final del documento. Con el fin de que dichas propuestas sean incorporadas en las acciones e inversiones que financie el nuevo Programa Desarrollo Local II (ES-0120), se revisaron además los borradores del documento de proyecto y del reglamento operativo del mismo, para incluir sugerencias en Anexo que puedan ser consideradas en las etapas finales de negociación de dicho préstamo.

### Enfoque y alcances del estudio

El análisis se plantea a partir de dos consideraciones. Por una parte, se estima que más allá de la razón coyuntural de las recientes catástrofes que hoy detona el interés por el ordenamiento territorial en el país, existen poderosas razones relacionadas a los patrones de asentamiento, las tendencias de desarrollo y la conformación político-administrativa, para incluir de manera urgente y sostenida el enfoque territorial en las diversas acciones que emprenden actores públicos

---

<sup>1</sup> La información detallada de la bibliografía consultada se encuentra en el Anexo 3 de este informe.

y privados en El Salvador. Estas razones no sólo se refieren a prevenir riesgos y amenazas en el plano ambiental y territorial, sino sobre todo a potenciar las posibilidades que ofrece el espacio nacional salvadoreño para avanzar en su desarrollo. Por eso, se propone que el FISDL aborde este tema privilegiando una visión positiva de lo que se puede y debe efectuar en el territorio para acelerar el desarrollo, por sobre aquella más bien defensiva, que busca prevenir o mitigar los efectos negativos asociados a la vulnerabilidad territorial en los municipios. El análisis y las propuestas de la consultoría se enmarcan en esta óptica.

Por otra parte, y dadas los múltiples y complejos desafíos que enfrentan hoy los municipios de cara a los escasos recursos de que disponen, es aconsejable incorporar el ordenamiento territorial en el nivel local por medio de una estrategia gradual. Considerando que los ajustes institucionales, legales y programáticos asociados a la planificación del territorio y a la prevención de desastres están en una etapa inicial, y que además se sitúan en gran medida fuera del ámbito de competencias del FISDL, el análisis contenido en este informe apunta a objetivos relativamente modestos, posibles de instrumentar en el corto plazo. Dentro de sus limitaciones, las propuestas que emanan del estudio permitirían iniciar un proceso de sensibilización y preparación de la comunidad respecto de temas de uso del suelo y manejo de riesgos. Sin embargo, conviene recordar que los alcances de estas medidas son acotados, y que no reemplazan los necesarios esfuerzos que los organismos nacionales y territoriales competentes en esta materia realizan o deberían iniciar cuanto antes para instalar en un nivel técnicamente adecuado al ordenamiento territorial y a la gestión de riesgos en el plano nacional y local.

#### *Definiciones utilizadas en relación al concepto de riesgo*

Este informe adopta la distinción que hacen los estudios consultados en relación a la gestión de riesgos, entre los términos de peligro, vulnerabilidad y riesgo: <sup>2</sup>

**Peligro** es la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno que puede producir daños a los bienes o personas. El término amenaza se usa en forma equivalente.

**Vulnerabilidad** es la propensión, o disposición interna de un sistema o comunidad a ser afectado por un peligro o amenaza.

**Riesgo** es la cuantificación de los efectos adversos susceptibles de ocurrir en el área de influencia de un peligro o un conjunto de peligros. El riesgo es resultado de la intersección de un peligro o conjunto de peligros con la vulnerabilidad del sistema afectado.

De acuerdo a estas definiciones la **gestión de riesgos** incluye las medidas de mitigación de los factores que los generan: disminuyendo los peligros o amenazas, cuando eso es posible, y/o la vulnerabilidad de las comunidades sujetas a esas amenazas.

Para ello es importante identificar los aspectos que usualmente inciden en la vulnerabilidad. Estos son: <sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Véase Vargas, Jorge Enrique: *Políticas Públicas para la Reducción de la Vulnerabilidad frente a los Desastres Naturales y Socio-naturales* e Ismael Minjárez: *Metodología para la Delimitación de Peligro y Deslizamientos y su Uso en Planeación Urbana*.

- a) El grado de exposición a un tipo de peligro, aspecto en que la localización de bienes y personas es un factor relevante
- b) El nivel de información disponible respecto a los peligros y amenazas
- c) Las características del diseño de las viviendas y otras construcciones
- d) El nivel de organización de las comunidades expuestas a peligros
- e) La voluntad política de quienes toman las decisiones para incorporar medidas de prevención y mitigación
- f) La capacidad de las instituciones de emergencia para actuar frente a estas situaciones.

La formulación de los PDL y los factores considerados en las distintas etapas del Ciclo de Proyectos, de acuerdo a los manuales del FISDL, permite intervenir, en todos estos aspectos, ya sea mediante consideraciones relacionadas directamente con ellos o a través de acciones de ordenamiento territorial que tienen incidencia específica en los puntos los puntos a y b.

### Agradecimientos

Los consultores agradecen especialmente la colaboración brindada por las instituciones organizadoras de este estudio, por los profesionales que actuaron de contraparte técnica del mismo, y por los numerosos especialistas que compartieron generosamente sus conocimientos y experiencias, para hacer posible esta primera exploración del tema de la gestión de riesgo y del ordenamiento territorial dentro del contexto del Programa de Desarrollo Local del FISDL.

## **2. Los asentamientos humanos en El Salvador**

### 2.1. Panorama general

Tres aspectos característicos del panorama urbano y territorial explican la importancia que adquiere hoy el tema del ordenamiento territorial: la alta densidad de población, la urbanización acelerada y la concentración urbana.

### Intensa ocupación del territorio

Con una extensión estimada de 20,877 km<sup>2</sup> y una población de 6,340.000 habitantes a comienzos de 2001<sup>4</sup>, El Salvador alcanza una densidad superior a los 300 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo el país más densamente poblados de América Latina, como señala el Cuadro A-1 del Anexo. El Gráfico siguiente ilustra el ritmo acelerado con que se elevó la densidad de ocupación del territorio salvadoreño a partir de mediados del siglo pasado.

La densificación ocurre además en un contexto de masivos traslados de población dentro del país, generados a partir de los años sesenta con el desarrollo económico y reforzados por el conflicto armado en los años ochenta. Estos movimientos agudizan aún más los problemas de ocupación de territorios urbanos y rurales.

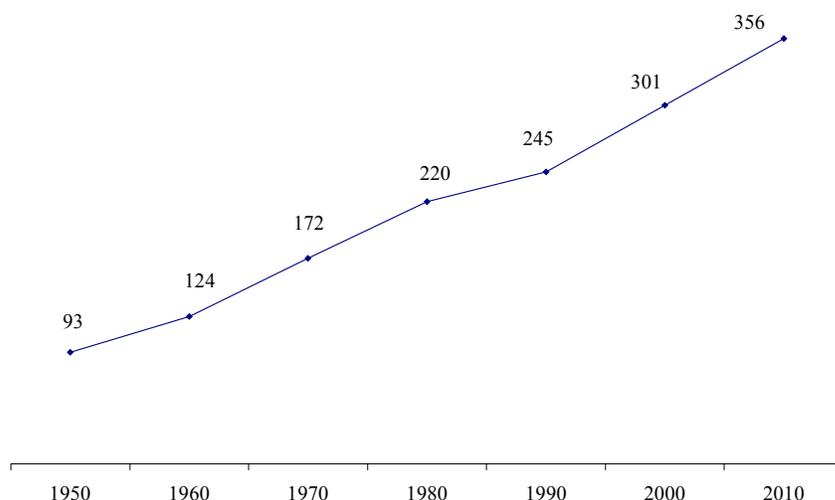
---

<sup>3</sup> Ismael Minjárez. op. cit., pág 11.

<sup>4</sup> CEPAL, población a enero de 2001 sobre la base de proyecciones de CELADE

Gráfico 1

**EVOLUCIÓN DENSIDAD DEMOGRÁFICA**  
HABITANTES POR KM2, 1950-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CELADE, Boletín Demográfico Junio 2000

El hecho de que hoy la población deba acomodarse en el territorio nacional triplicando la densidad de ocupación que tenía hace medio siglo, explica por qué el ordenamiento territorial tiene una importancia fundamental. El aumento gradual de la presión sobre los espacios habitables sin un acompañamiento de normas y procedimientos que regulen la densificación, ha llevado a formas de ocupación del suelo en muchos casos poco eficientes e inseguras. En efecto, por el atraso relativo con que surgió una conciencia política y social respecto de la importancia de un adecuado uso del territorio, se han consolidado situaciones localizaciones inadecuadas de viviendas, equipamientos e instalaciones productivas en las ciudades y los territorios, que resultarán difíciles de revertir en el futuro.<sup>5</sup>

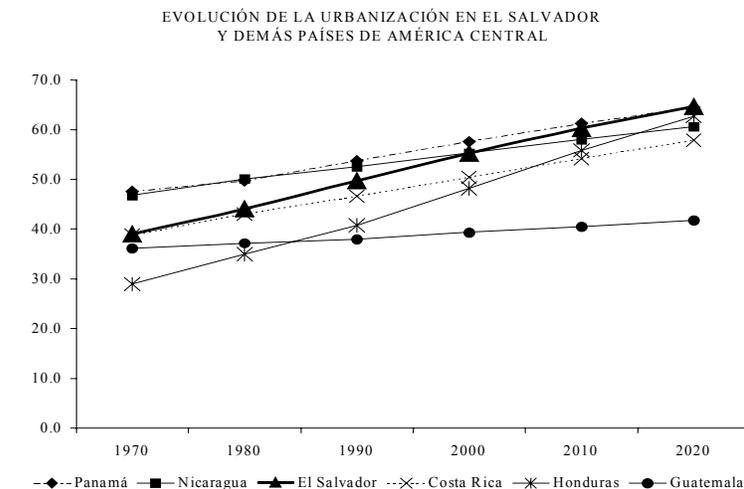
Sin embargo, la alta densidad no constituye por sí misma un factor negativo. Por el contrario, la compactación del poblamiento ofrece oportunidades para una mejor calidad de vida, al establecer escalas de atención viables para los servicios sociales sobre todo en los espacios rurales y semirurales, y aumentar la accesibilidad a los mismos por parte de la población. Esto también es válido para las instalaciones productivas y las oportunidades de empleo. A su vez, el patrón de alta densidad permitiría potenciar las relaciones entre centros urbanos y conformar sistemas de ciudades competitivos y eficientes, si se recurre al ordenamiento territorial.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en la medida que se ocuparon los terrenos planos o de pendientes moderadas se ha recurrido a la instalación de viviendas en terrenos de fuerte pendiente expuestos a deslizamientos y deslaves.

### Veloz urbanización

Otro factor que justifica el fortalecimiento del ordenamiento territorial es la fuerte urbanización que experimenta el país, si se lo compara con otros países de la región centroamericana. El Gráfico siguiente señala que El Salvador llegará a ser el país más urbanizado de América Central en el año 2.020.

Gráfico 2



Hoy se incorporan anualmente unos 105.000 salvadoreños a las ciudades, generando una creciente demanda sobre la infraestructura y los servicios urbanos.

### Concentración urbana

El tercer aspecto a considerar es la expresión altamente concentrada que tiene la urbanización en algunos departamentos y municipios. Esta concentración se asocia a diversos hechos como fueron, en los años de 1960, las transformaciones de la economía, o en los años de 1980, el conflicto armado. Es así como el Área Metropolitana de San Salvador AMSS se constituye hoy en el espacio más relevante del país, que casi llegó a duplicar su población entre 1971 y 1992, hasta albergar a más de 1,5 millones de personas. Un tercio de esta población habita en el municipio de San Salvador, cuya densidad de ocupación – 6.127 habitantes por km<sup>2</sup>- es la más alta del país<sup>6</sup>. En este centro urbano de características complejas y fuerte crecimiento, el desarrollo territorial ha sido desordenado, creando bajos niveles de eficiencia y calidad ambiental.

La escasez de suelo urbano en los grandes centros aumenta las probabilidades de que los sectores de bajos ingresos se asienten en zonas peligrosas desde una perspectiva territorial. Según señala una tipología de comunidades marginales del AMSS, en 1992 uno de cada tres tugurios existentes

<sup>6</sup> Alberto Enríquez Villacorta: *Participación Ciudadana en el Desarrollo del Municipio de San Salvador*, en Participación Ciudadana y Concertación, FUNDE, 2001

se ubicaba en quebradas y ríos. En el municipio de San Salvador, casi la mitad de las viviendas que integraban los tugurios se ubicaban en estos espacios<sup>7</sup>, que en general presentan riesgos ante los desastres naturales. En años recientes, la tendencia parece haber sido hacia la densificación de estos asentamientos, y su expansión hacia zonas de aún mayor pendiente, lo que habría aumentado tanto el riesgo como la población expuesta a él.

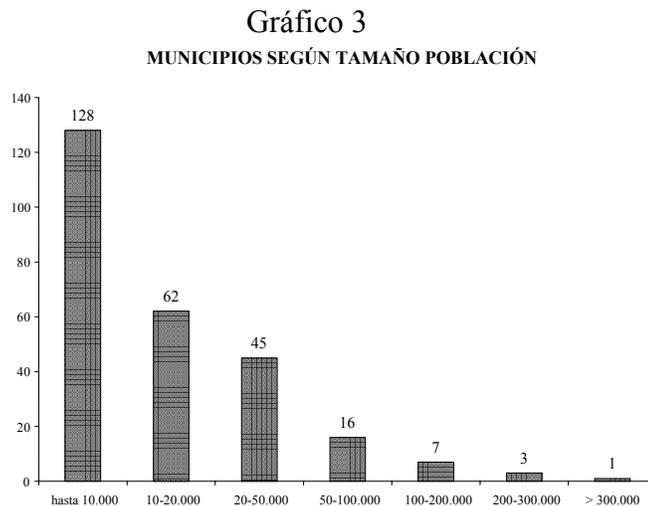
Este rápido crecimiento ha implicado una acelerada extensión de las manchas urbanas por densificación de las áreas rurales perimetrales, fenómeno que hace particularmente difícil en algunos casos establecer cual es el “límite urbano”. Esta misma situación establece además una gran dependencia de los residentes en áreas rurales respecto a los servicios y el equipamiento urbano localizado en los centros más próximos, los que atienden por lo mismo no sólo a los residentes en cada localidad sino asimismo a una población rural que gravita sobre ella.. Esta realidad permite plantear que en un país de relativo pequeño tamaño una distinción tajante entre áreas rurales y áreas urbanas no explica correctamente la elevada interacción entre ambas.

## 2.2. Realidad local

Junto con las características de la ocupación del espacio nacional salvadoreño, existen aspectos relacionados con la organización territorial del país que hacen especialmente necesario enfatizar el ordenamiento territorial para regular los procesos urbanos y territoriales en marcha y encauzarlos de modo que faciliten el desarrollo integral de la población.

### Fragmentación político-institucional del territorio

El gráfico siguiente señala la distribución de los 262 municipios salvadoreños por tamaño de población.



Fuente: Elaboración consultores con información FISDL de proyecciones de población DIGESTYC para 2001

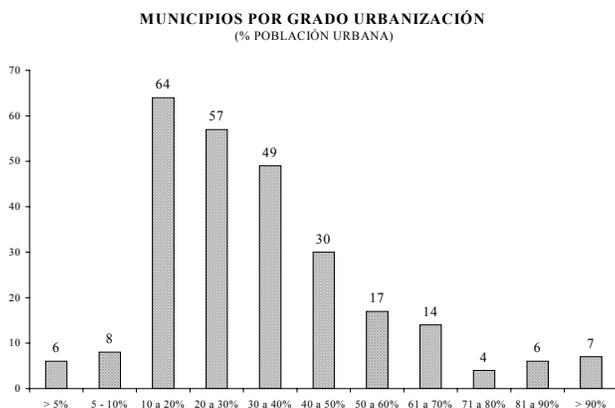
<sup>7</sup> Zschaebitz, Ulrike: *La Situación de las Comunidades Tugurizadas en el AMSS*, Ensayo de Caracterización, FUNDASAL, 1999

Como señala el Gráfico, casi la mitad de los municipios tiene menos de 10.000 habitantes, y solo un 10% supera los 50.000. La existencia de un gran número de municipios de escasa población ha sido señalada con frecuencia como un problema para el desarrollo efectivo del territorio, por fragmentar al país en parcelas poco viables y dispersar los escasos recursos de gestión que se encuentran en el nivel local. Por otra parte, también hay quienes opinan que la cantidad y el tamaño reducido de los municipios no deberían constituir necesariamente un problema, sino una ventaja porque permiten escalas de operación manejables, proximidad entre la autoridad comunal y la población y facilidad para instalar procesos participativos. De acuerdo con esta posición, el problema sería más bien la existencia de una estructura administrativa altamente centralizada que no se ajusta a la realidad municipal.

### Municipios urbanos y rurales

La urbanización no está distribuida en El Salvador de manera equilibrada en el conjunto de municipios. En menos del 30% de éstos predomina la población urbana (Gráfico 4). El Cuadro 1, que combina el tamaño de población con el grado de urbanización, permite apreciar diferentes demandas de ordenamiento territorial para los municipios. Los municipios pequeños no necesariamente son los más rurales; mayoritariamente ellos están por sobre el nivel de urbanización nacional(25%). A su vez, entre los de tamaño medio (entre 20.000 y 50000 habitantes) son más frecuentes los municipios rurales. Es de destacar que también entre los más poblados hay una proporción importante de municipios rurales.

Gráfico 4



Fuente: Cuadro A-3 del Anexo

Cuadro 1

Municipios por tamaño y % de población urbana

% Pob. Urb.	< 10000	10 a 50000	> 50.000	Subtotal
< 25%	50	54	4	108
25 a 50%	58	41	7	106
>50%	20	12	16	48
Subtotal	128	107	27	262

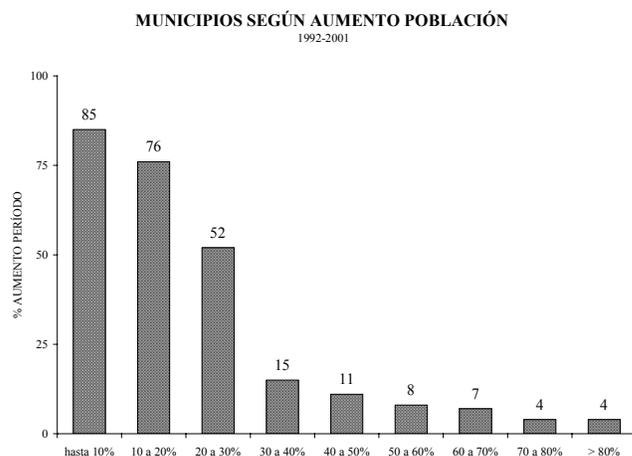
Fuente: Cuadros A-3 y A-4 del Anexo

Un primer grupo de 50 municipios pequeños y rurales requiere un tratamiento especial para retener su población, incorporando la asociatividad para lograr escalas de intervención mínimas factibles. Otros 78 municipios pequeños más urbanos necesitarían un ordenamiento territorial y urbano sencillo y adecuado a sus posibilidades técnicas, siendo posible un alto grado de participación directa de la comunidad. En 58 municipios de tamaño medio y mayor, de tipo rural, resulta especialmente importante el ordenamiento de áreas rurales de modo ambientalmente sostenible. En cambio, otros 53 municipios de tamaño medio presentan una urbanización incipiente y plena, por lo que se requiere incorporar de manera urgente instrumentos más complejos de planificación urbana y territorial. Por último, 23 municipios de gran tamaño y más bien urbanos deberían ser apoyados para que cuenten lo antes posible con instrumentos de ordenamiento de mayor complejidad para manejar sus ciudades.

### Desigual crecimiento de población

Sobre la base de proyecciones de DIGESTYC se identifica en el Gráfico 5 a un grupo muy importante de municipios que habría aumentado su población de manera escasa o moderada entre 1999 y 2000, lo que podría explicar la menor importancia asignada al tema del uso del suelo y la expansión de zonas habitables. En cambio, en 15 municipios existe hoy sobre un 60% más población que en 1992. En estos últimos es probable que se generaran grandes presiones sobre el stock de tierras disponibles.

Gráfico 5



Fuente: Cuadro A-5 del Anexo

El mayor aumento de población no ocurrió necesariamente en los espacios urbanos, como lo señala el Cuadro 2. Es cierto que el 76% de los municipios rurales creció menos que el total de la población nacional, pero 26 municipios rurales aumentaron por sobre esa proporción. Además, 29 municipios de características predominantemente urbanas (60% del total en esa categoría) no aumentaron su población de manera significativa. Ello indicaría un rasgo distintivo de los asentamientos en El Salvador, que es la alta compactación que está experimentando el espacio rural. Se sugiere establecer sobre la base de una tipología más completa que actualmente prepara FISDL con cooperación de GTZ, criterios diferenciados para el ordenamiento territorial en cada uno de estos grupos.

**Cuadro 2**  
Municipios por nivel de urbanización y aumento de población 1992-2001 (%)

% Urbanización	< 25%	25% o más	
Hasta 25%	82	26	108
25 a 50%	79	27	106
>50%	29	19	48
Subtotales	190	72	262

Fuente: Elaboración de los consultores sobre la base de información DIGESTYC

### 2.3. Distribución territorial de las oportunidades

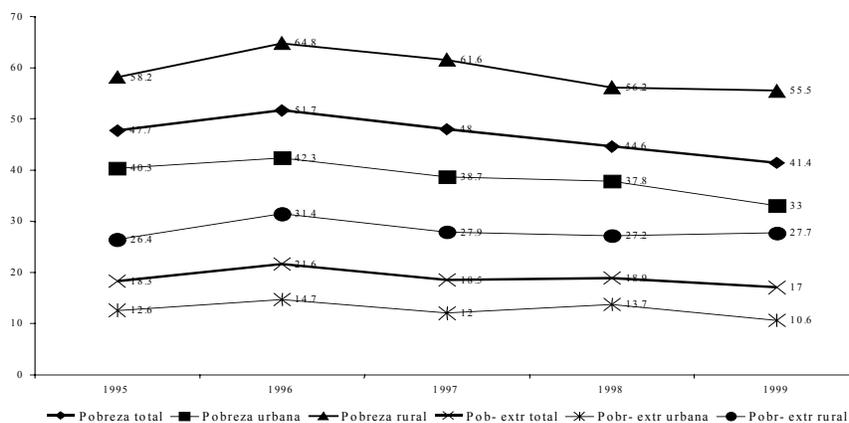
La estructura compacta de ocupación del territorio no ha evitado las enormes desigualdades sociales entre los diversos espacios subnacionales. La urbanización y la alta densidad de ocupación pueden haber acercado físicamente a los habitantes urbanos y rurales, pero a pesar de esta relativa proximidad – si se la compara con otros países – las condiciones de vida y oportunidades difieren sustancialmente para unos y otros. Del mismo modo, hay diferencias importantes entre territorios y departamentos.

#### Pobreza urbana y rural

El Gráfico 6 señala que en los años 90 se lograron avances importantes en la reducción de la pobreza urbana, pasando de un 40% de pobres urbanos en 1995 a un 33% en 1999. La pobreza extrema urbana ha demostrado ser bastante más complicada de atacar, lográndose solo un 2% de reducción en el período. Con todo, los sectores urbanos muestran una evolución significativamente mejores que los rurales. La pobreza rural sigue sobre el 55%, y la pobreza extrema rural cercana al 30%. La evolución en este último segmento ha sido incluso negativa: si en 1995 un 26,4% de la población rural vivía en pobreza extrema, hoy lo hace un 27,7% (Cuadro A-6 del Anexo).

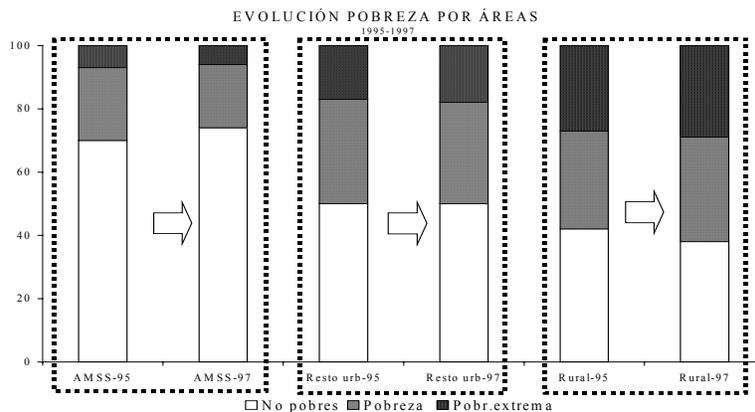
**Gráfico 6**

EVOLUCIÓN POBREZA URBANA Y RURAL  
1995-1999 (%)



Fuente: Cuadro A-6 del Anexo

Gráfico 7



Fuente: Cuadro A-7 del Anexo

El Gráfico 7 ilustra las diferencias en magnitud y evolución que tuvo la pobreza en el AMSS, en el resto de las ciudades y el mundo rural. Mientras en la metrópolis el cuadro comparativamente favorable sigue mejorando, en las otras ciudades se observa estancamiento, y en las áreas rurales, un retroceso.

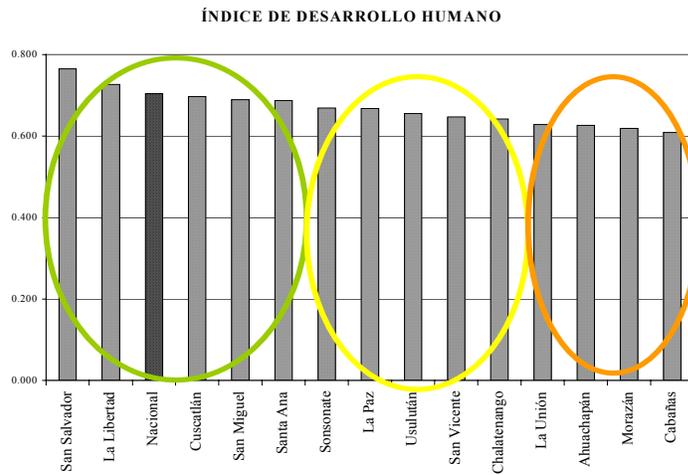
Las características peculiares del asentamiento humano en El Salvador podrían contribuir de manera significativa a acercar de manera espacialmente más igualitaria los beneficios del desarrollo entre su población urbana y rural, si se aplica una visión territorial en los planes e intervenciones en el nivel local, considerando estándares de localización y construcción para instalar viviendas y servicios urbanos y sociales, o para prever alternativas eficaces y eficientes de crecimiento de los centros poblados.

### Desarrollo humano en los departamentos

Los 14 departamentos del país se pueden agrupar según el Índice de Desarrollo Humano en tres categorías: en un extremo, aquellos que presentan IDH similar al promedio nacional (San Salvador, La Libertad, Cuscatlán, San Miguel y Santa Ana); en el otro extremo, los que presentan un IDH significativamente menor (La Unión, Ahuachapán, Morazán y Cabañas) y entre ambos, los que se sitúan en un desarrollo intermedio (Sonsonate, La Paz, Usulután, San Vicente y Chalatenango) (Gráfico 8).

Las diferencias entre departamentos generan las importantes migraciones que hacen especialmente complejo el manejo del territorio salvadoreño. Las migraciones impulsan el crecimiento de los cinturones marginales y la densificación de los tugurios existentes en el AMSS y otras ciudades, con la consecuente mayor peligrosidad para el alojamiento y la subsistencia de los pobres. Por otra parte, estos fenómenos afectan seriamente las posibilidades de integración al interior de las ciudades y en los territorios, promueven la violencia urbana y dificultan la incorporación efectiva de la población en los procesos participativos. El aumento que se observa en los últimos años en el IDH en casi todos los departamentos no ha disminuido esta disparidad, hecho que otorga especial importancia y urgencia a los instrumentos de ordenamiento territorial del país que se comentan más adelante.

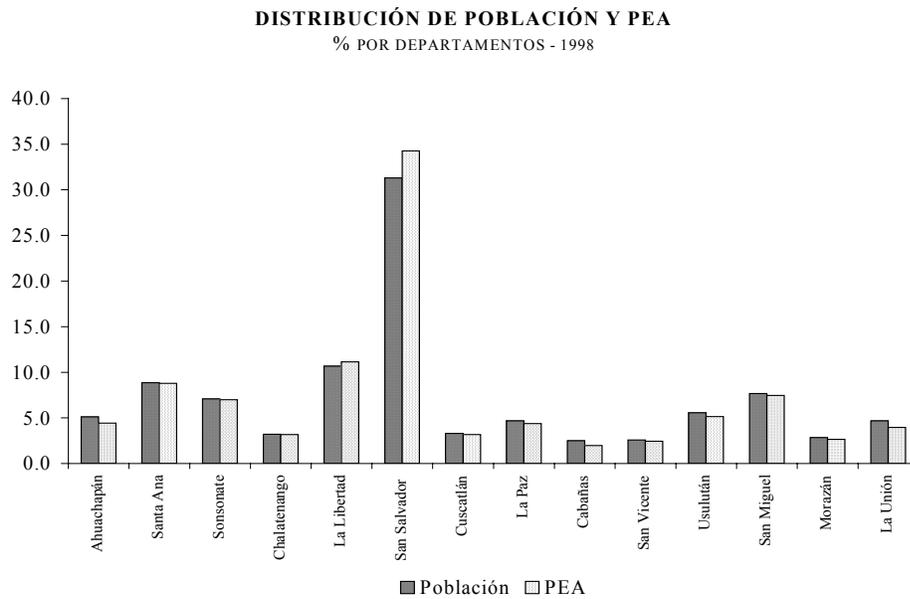
Gráfico 8



Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2001

Vulnerabilidad y actividad económica

Gráfico 9



Fuente: Encuesta de Hogares Digestyc

El gráfico 9 señala la desigual distribución de la población económicamente activa en el país. Tanto el asentamiento humano como las actividades productivas se han localizado históricamente sobre todo en zona volcánica, que a su vez implica los mayores riesgos ante eventuales desastres. En cambio, las Zonas Norte y Costa son más pobres y atrasadas, por lo que la población tiende a abandonarlas pese a que son menos vulnerables a los desastres. La guerra profundizó estos

desequilibrios, acentuando la contradictoria situación de que precisamente las zonas más inseguras llegan a ser cada vez más pobladas.

Si los procesos migratorios reflejan las preferencias de localización de la población, se puede afirmar que en el caso salvadoreño la perspectiva de alcanzar mejores condiciones de vida prevalecería por sobre aquella de habitar en lugares de menor riesgo. La posición geográfica de El Salvador, por un lado en una zona de intensa actividad sísmica y volcánica, y por otro lado sobre en la cuenca del Caribe combinada con el deterioro ecológico, otorga al asentamiento humano y a la base productiva una fragilidad que requiere ser asumida en las estrategias de desarrollo de modo de prevenir, mitigar o manejar los riesgos implícitos para la seguridad humana y material.

A raíz de los desastres ocasionados por el Mitch en 1999 se abre la discusión sobre la vulnerabilidad ambiental y su relación con asuntos económicos y sociales. A comienzos de 2001 con los terremotos la preocupación sobre el tema se asocia definitivamente al ordenamiento territorial. Los sismos dejaron en evidencia la inseguridad de los asentamientos humanos en El Salvador. Un 18,3% de la población salvadoreña fue afectada directamente por el terremoto: la mitad perdió su casa, y el resto vio dañadas temporal o permanentemente sus fuentes de ingreso. En muchas comunidades colapsaron escuelas y centros sociales, se produjo aislamiento y se interrumpieron los servicios básicos. Un 63% de los municipios se vio afectado, y una proporción importante sufrió daños significativos en su parque habitacional (Gráfico 10).

Gráfico 10



Fuente: Elaboración consultores con información FISDL, Base de datos 1999-2001

De acuerdo con la evaluación efectuada por CEPAL, los departamentos más afectados — expresado en términos de la relación entre daño total y el PIB departamental— fueron San Vicente (35%), La Paz (21%) y Usulután (19%). La concentración de población en estas zonas determinó que se dañara una proporción muy significativa del parque habitacional y de los servicios sociales, entre ellos salud y educación, agravando los déficit preexistentes; además, se

vieron afectadas la infraestructura productiva y de transporte, así como las instalaciones y existencias de las micro, pequeñas y medianas empresas agropecuarias, industriales y comerciales.<sup>8</sup> A ello se agrega el daño significativo al medio ambiente, al perderse amplias extensiones de tierras por deslaves, y al quedar desestabilizadas numerosas laderas. No se encontraron estimaciones de pérdidas de suelo habitable como efecto del terremoto, pero es probable que el stock de tierras seguras haya disminuido de manera significativa y que muchos suelos en que se asienta población hayan incrementado su nivel de riesgo.

### **3. Marco institucional**

#### **3.1. Características generales**

A partir de los años 60, diversas entidades han formulado iniciativas de ordenamiento territorial que han tenido un impacto limitado sobre la evolución de los asentamientos al no ir acompañado su contenido técnico por una voluntad política para hacerlas funcionar, ni existir una institucionalidad coherente y fuerte que se encargue de ello. Aún hoy, muchas instituciones que tienen competencias formales en gran medida carecen de facultades o recursos para ejercerlas. Por otra parte, aún son débiles o inexistentes los mecanismos de articulación entre las diversas entidades sectoriales que intervienen en el ordenamiento territorial, y no existe un consenso acerca de cómo debería operar la gestión territorial para avanzar hacia un desarrollo sostenible del espacio urbano y rural.<sup>9</sup>

La desconexión vertical entre las entidades que operan en el nivel nacional, subnacional y local también dificulta la concreción de planes coherentes para las diferentes escalas del territorio. La fragmentada realidad municipal se enfrenta a una rígida estructura de gobierno central y a débiles instancias intermedias en el nivel departamental. En este cuadro, la dinámica de los procesos sociales y políticos ha desafiado la rigidez que presenta la estructura formal de gobierno, y generado interesantes instancias de articulación entre los municipios, con participación de organismos privados, no gubernamentales y la comunidad, para acumular recursos y potenciar acciones de desarrollo.

En materia de gestión de riesgos el marco institucional es aún más complejo. Por una parte, debe considerarse el origen de las acciones y preocupaciones en este campo, que son los desastres. La alta frecuencia y gravedad de los desastres naturales que ocurren en El Salvador genera sucesivas etapas de emergencia cuyo dramatismo ha impedido la consolidación de cursos de acción y favorecido la improvisación y desorganización de los ámbitos de competencia que operan en períodos normales. Por otra parte, lo “excepcional” de los desastres y las consecuentes fases de

---

<sup>8</sup> Desde una perspectiva positiva, la concentración de los daños en las áreas geográficas de mayor desarrollo evitó una pérdida en desarrollo humano en los departamentos donde se concentra la mayor pobreza. A su vez, contribuyó de alguna manera a la reconstrucción, ya que la población afectada tuvo una cierta capacidad para enfrentar los daños que no se habría encontrado en los departamentos donde existe mayor pobreza.

<sup>9</sup> Por ejemplo, se ha mencionado que el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano propicia un ordenamiento enfocado a los asentamientos humanos – de carácter más bien urbano- mientras el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Nacionales visualiza un manejo del territorio en que predominan consideraciones ambientales; a su vez, el Ministerio de Agricultura y Ganadería presentaría un sesgo hacia la planificación de áreas rurales y productivas.

emergencia hace que los arreglos institucionales sean transitorios y tiendan a desaparecer una vez que se soluciona la emergencia.

Los actores e instituciones que hoy intervienen en el campo de gestión de riesgos enfocan el tema desde perspectivas muy diversas. En algunos sectores aún predomina la visión de la gestión de riesgo asociada a las emergencias, y consecuentemente a acciones de asistencia y reconstrucción. El sector de desarrollo urbano y vivienda en cambio enfatiza un ordenamiento territorial desde el punto de vista de la seguridad de los asentamientos humanos, y se preocupa sobre todo de las normativas y ordenanzas sobre localización y construcción de viviendas y otros edificios. Esta visión tiene especial vigencia a raíz de los episodios más recientes - el Huracán Mitch y los sismos de enero y febrero de 2001- que demostraron cómo muchos desastres se asocian a falencias en el uso y manejo del territorio. Otra visión importante, liderada por entidades públicas y privadas del sector medio ambiente, hace énfasis en la generación de condiciones que aminoren la vulnerabilidad ambiental en el territorio, por ejemplo a través de un manejo racional de cuencas y la preservación del recurso hídrico. Estas diferentes aproximaciones requieren clarificarse y conciliarse en el mediano plazo para estructurar una estrategia coherente de gestión territorial.

### 3.2. Actores relevantes

La reciente sensibilización ante los temas de ordenamiento territorial y gestión de riesgos se refleja en la gran cantidad de entidades que hoy intervienen de diversa manera en el sector. Aunque prevalece una cierta atomización de competencias e intereses, se observan esfuerzos por acercar posiciones y establecer un marco institucional más estable. Los principales actores identificados se agrupan en siete áreas según el carácter de sus actuaciones (ver Cuadro 2).

a. Varias entidades del Gobierno Central tienen o podrían llegar a tener incidencia en la formulación de políticas en la materia. La Comisión Nacional de Desarrollo (CND) ha logrado involucrar en torno a la iniciativa Plan de Nación a un espectro amplio de personalidades e instituciones. Por otra parte, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales – MARN también adquiere una presencia importante en materia de gestión de riesgo, apoyado por un organismo de alcance subregional como es el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC. Sin embargo, las posibilidades efectivas que poseería hoy el MARN para influir en los procesos de ordenamiento dependerán de que se le logren transferir competencias desde otros organismos del nivel central, y el MARN adquiera el peso político suficiente para asumir un liderazgo en un ámbito muy amplio y de límites difusos como es la gestión ambiental. En contraste, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano – VMVDU- avanza desde una esfera acotada en que se encuentra validado, como es la acción habitacional, hacia la planificación urbana y, de manera más reciente, el ordenamiento territorial. Sus competencias en el plano territorial y urbano quedarán reforzadas por los instrumentos legales en estudio que se describen más adelante, y por la importancia que dé en su política habitacional a criterios de localización y construcción de viviendas y edificaciones en general. Por último, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local – FISDL ha sido identificado como relevante para la orientación de políticas de ordenamiento territorial, por su influencia sobre los planes de desarrollo y las inversiones que ejecutan los municipios.

b. Algunas de estas entidades del Gobierno Central, y otros organismos nacionales y locales tienen a su vez un papel importante como ejecutores – efectivos o potenciales – del ordenamiento territorial, de manera directa o indirecta. En primer lugar, están los proyectos de inversión que impulse o posibilite el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local – FISDL. La OPES del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano también debe considerarse entre los actores a considerar para concretar el ordenamiento territorial y la gestión de riesgos, junto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería para intervenir en las áreas rurales y desocupadas. A su vez, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal ISDEM podría influir a través de su oferta de capacitación y asistencia técnica a los municipios. El Comité de Emergencia Nacional COEN es otro organismo que especialmente en las emergencias estaría llamado a desempeñar un papel relevante, aunque su operación ha estado más bien ligada a episodios coyunturales. Especial mención merece la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador – OPAMSS, institución técnica descentralizada del Consejo de Alcaldes de San Salvador, que de manera autónoma planifica y controla el desarrollo urbano del AMSS.

c. Otro conjunto de entidades apoya al sector desde una perspectiva técnica. El Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, CENTA, en el marco del Proyecto Agricultura Sostenible en Zonas de Ladera, está desarrollando un “Sistema de Información de Tierras”, que incluye la recopilación, sistematización y análisis sobre la capacidad de uso y usos actuales del suelo agrícola. Esta información se ha vertido en la cartografía digitalizada a escala 1: 50.000, y ha permitido generar un mapa de conflictos de usos en que se identifican los puntos en que el uso actual se contrapone a las características de los suelos. En materias de riesgos geológicos el Centro de Investigaciones Geotécnicas del Ministerio de Obras Públicas aporta información y apoyo técnico a las instituciones públicas y al sector privado. Ha elaborado un mapa geológico de El Salvador y dispone de servicios de laboratorio para estudios de mecánica de suelos y ensayos de materiales. Finalmente el Centro Nacional de Registros centraliza la cartografía oficial de El Salvador en escalas que van desde la cartografía general a la de detalle. Parte importante de esta información ha sido digitalizada.

d. Debería considerarse además al sector político, por su relevancia para avanzar en un marco normativo y legal para el ordenamiento territorial. La Comisión de Medio Ambiente y la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa son actores importantes que deberían ser provistos de información actualizada sobre la importancia y los alcances de estos temas. En el ámbito municipal, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador – COMURES, es un actor político decisivo para crear un puente entre las iniciativas del nivel central y los 262 municipios del país. Otro poderoso actor político es el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana - COAMSS, que reúne a los 14 municipios de la aglomeración urbana del Gran Salvador.

e. Un quinto grupo lo constituyen las organizaciones privadas de desarrollo ONGs. Algunas de ellas abordan el ordenamiento territorial y la gestión de riesgos desde la temática del desarrollo local (por ejemplo, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local – SACDEL; Fundación Nacional para el Desarrollo- FUNDE; Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo – FUNDAUNGO; FUNDAMUNI; Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral – FUSAI). Otras ONGs tratan el ordenamiento territorial a partir de su preocupación por el medio ambiente (Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente PRISMA y

UNES). Finalmente, también incorporan en sus proyectos, publicaciones y discusiones el ordenamiento territorial una gama de organismos que operan en el campo de la vivienda social (Por ejemplo Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima – FUNDASAL, Cooperative Housing Foundation – CHF, Hábitat, Hábitat para la Humanidad, etc.).

f. En el sector privado empresarial destaca la Cámara Salvadoreña de la Construcción CASALCO. El sector de la construcción comercial en El Salvador es bastante dinámico, llegando a una producción anual importante que incluso determinó una sobreoferta de viviendas en los meses pasados. Como “consumidores de suelos”, los empresarios de la construcción requieren ser sensibilizados respecto de las ventajas del ordenamiento territorial, al cual percibe hoy más bien negativamente como limitación a su actividad. Algo similar situación sucede con las demás organizaciones empresariales existentes en El Salvador, muchas de ellas agrupadas en la Asociación Nacional de la Empresa Privada ANEP, que debería ser incluida en la discusión nacional sobre los temas de gestión territorial, urbana y de riesgos.

g. Por último, entidades del sector académico (UCA, UES, UJMD y FLACSO) aportan hoy desde el ámbito conceptual y de formación profesional a la consolidación del sector.

**Cuadro 3**  
Entidades que requerirían ser involucradas para promover la Gestión de Riesgo y el Ordenamiento Territorial en el nivel local

Área en que operaría	Características del organismo		
	Nivel nacional	Nivel sub-nacional y local	Privados
Sensibiliz./ aprobación política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com. Medio Ambiente, Asamblea Legislativa</li> <li>• Comisión Asuntos Municipales, Asamblea Legislativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporación de Municipalidades de El Salvador COMURES</li> <li>• Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana COAMSS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara Salvadoreña de la Construcción CASALCO</li> <li>• Asociación Nacional de la Empresa Privada ANEP</li> </ul>
Formulación de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com. Nac. de Desarrollo CND</li> <li>• Min. Medio Ambiente y Recursos Naturales MARN</li> <li>• Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano VMVDU</li> <li>• Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL</li> <li>• Centro Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Centr. CEPREDENAC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporación de Municipalidades Rep. El Salvador COMURES</li> <li>• Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana COAMSS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red de ONGs de desarrollo local</li> <li>• Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social FUSADES</li> </ul>
Apoyo Técnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal CENTA</li> <li>• Centro de Investigaciones Geotécnicas, Min. Obras Públicas</li> <li>• Centro Nacional de Registros</li> </ul>		

(continúa)

(continuación Cuadro 3)

Área en que operaría	Características del organismo		
	Nivel nacional	Nivel sub-nacional y local	Privados
Desarrollo Programas y proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL</li> <li>• Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano VMVDU (OPES)</li> <li>• Ministerio de Agricultura y Ganadería</li> <li>• Comité de Emergencia Nacional COEN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador OPAMSS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local SACDEL</li> <li>• Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral FUSAI</li> <li>• FUNDAMUNI</li> <li>• Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima FUNDASAL</li> <li>• Cooperative Housing Foundation CHF</li> <li>• Cámara Salv. de la Construcción CASALCO</li> </ul>
Estudios y Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal ISDEM</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE</li> <li>• Fundación Dr. G.M. Ungo FUNDAUNGO</li> <li>• Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente PRISMA</li> <li>• Universidades: UCA, UES; UJMD y FLACSO</li> </ul>

Fuente: Elaboración consultores

El Cuadro anterior entrega una visión general de las entidades de nivel nacional, subnacional y del ámbito privado que actúan - o requieren ser involucradas – en las principales tareas que implicaría una inserción de los temas de gestión de riesgo y ordenamiento territorial en el ámbito local.<sup>10</sup>

#### 4. Contexto normativo

En la actualidad existe un conjunto de normas vigentes que regulan las edificaciones que se llevan a cabo en el territorio, a las que deben ceñirse los proyectos. Otro conjunto de normas está en proceso de estudio, con el objeto de perfeccionar las existentes o de ampliar las áreas y aspectos en los que se han detectado ciertas carencias.

##### 4.1. Normativa Vigente

##### Ley de Urbanismo y Construcción.

La Ley de Urbanismo y Construcciones define al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano como autoridad competente para formular y dirigir la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano, así como elaborar los Planes Nacionales y Regionales y las disposiciones

<sup>10</sup> Esta apreciación se basa en los antecedentes recogidos y entrevistas efectuadas por los consultores durante su estadía en el país, y probablemente requiere ser perfeccionada y/o ampliada con un mayor acopio de información.

generales a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio de El Salvador.

Asimismo en los Municipio que no cuenten con sus propios planes de desarrollo local y sus Ordenanzas Municipales, la ejecución de proyectos como los antes señalados debe ser aprobada por el mismo Viceministerio.

El Reglamento de la Ley en lo relativo a parcelaciones y urbanizaciones habitacionales especifica los requerimientos que deben cumplirse para la aprobación de estos proyectos,

### Ley de Medio Ambiente

La Ley de Medio Ambiente (Decreto N° 233) establece que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deberán incorporar la dimensión ambiental, tomando como base los parámetros siguientes:

- a) Los usos prioritarios para áreas del territorio nacional, de acuerdo a sus potencialidades económicas y culturales, condiciones específicas y capacidades ecológicas, tomando en cuenta la existencia de ecosistemas escasos, entre los que se deben incluir laderas con más de 30% de pendiente, la zona marino-costera y plataforma continental, las zonas de recarga acuífera, los manglares, las áreas altamente erosionadas o degradadas o con altos niveles de población, que sean establecidas como áreas frágiles;
- b) La localización de las actividades industriales, agropecuarias, forestales, mineras, turísticas y de servicios y las áreas de conservación y protección absoluta y de manejo restringido;
- c) Los lineamientos generales del plan de urbanización, conurbación y del sistema de ciudades;
- d) La ubicación de las áreas naturales y culturales protegidas y de otros espacios sujetos a un régimen especial de conservación y mejoramiento del ambiente;
- e) La ubicación de las obras de infraestructura para generación de energía, comunicaciones, transporte, aprovechamiento de recursos naturales, saneamiento de áreas extensas, disposición y tratamiento de desechos sólidos y otras análogas;
- f) La elaboración de planes zonales, departamentales y municipales de ordenamiento del territorio; y
- g) La ubicación de obras para el ordenamiento, aprovechamiento y uso de los recursos hídricos.

### Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Area Metropolitana de San Salvador y de los Municipio Aledaños.

Esta ley tiene como precedente la creación del Consejo de Alcaldes del Area metropolitana de San Salvador, (COAMSS) y de la Oficina de Planificación del Area Metropolitana de San Salvador (OPAMSS). En ella se establece que dadas las características especiales de los municipios que conforman el Area Metropolitana éstos constituyen una sola unidad urbanística o

conurbación. Su expresión como instrumento de ordenamiento es el PLAMADUR, plan estratégico cuya implementación corresponde a la OPAMSS.

El PLAMADUR está integrado por:

- Un plan general denominado Esquema Director.
- Planes y Programas Sectoriales.
- Modernización de las Normas Urbanísticas y Arquitectónicas.
- Programa de Inversión Estratégica.
- Programa de Fortalecimiento Institucional

El Esquema Director tiene como objetivo definir los usos del suelo y determinar los tipos de actuación urbanística y valorización del suelo. Su implementación se realiza mediante una Ordenanza de Zonas de Protección y Conservación de los Recursos Naturales aprobada por los 14 municipios del Area Metropolitana de San Salvador durante 1998, la que define las siguientes categorías:

a. Zonas de Máxima Protección : Son aquellas que por la integridad de sus recursos ambientales, por su nivel de biodiversidad existente o potencial, por su singularidad, por su ubicación y por la presencia de importantes elementos paisajísticos, históricos y culturales; deben conservar y proteger dichos caracteres únicos.

b. Zonas de Desarrollo Restringido: Son las que requieren de un uso limitado por su efecto positivo en la conservación, protección y restauración de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, de las áreas boscosas y matorrales (tanto naturales como agrícolas, es decir, cafetales, cortavientos, frutales, etc.), en las áreas con valores paisajísticos y culturales, en la estructura rural y en los ecosistemas presentes. De acuerdo a las características ambientales y de los recursos a proteger, se reconocen dos niveles de restricción, diferenciados por las exigencias que se establecen para los tamaños mínimos de los lotes, frente mínimo, y porcentaje de ocupación de los lotes..

c. Zonas de Desarrollo Agropecuario : Son zonas que por sus características físicas, hidrológicas, geográficas, agronómicas y pedológicas, son aptas para un desarrollo agrícola sostenible y compatible con los usos y la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables.

### Código Municipal

De acuerdo al Artículo 2 de Código Municipal (Decreto N° 274) el Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente.

El Municipio tiene personalidad jurídica, con jurisdicción territorial determinada y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta ley

Entre otras atribuciones le corresponde al Municipio la elaboración y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad y el incremento y protección de los recursos renovables y no renovables, teniendo las facultades para el decreto de ordenanzas y reglamentos locales, que aseguren el cumplimiento de las disposiciones que establezca con ese fin.

Este marco jurídico es que respalda las Ordenanzas dictadas por los Planes Maestros de Desarrollo Urbano, cuyas disposiciones deben ser refrendadas por Ordenanzas de cada Municipio para hacer obligatorio su cumplimiento

#### 4.2. Normativa en proceso de estudio.

##### Anteproyecto de Ley Ordenamiento Territorial

Conscientes de que el ordenamiento jurídico y la administración político territorial actualmente vigente resulta insuficiente para conducir y regular el asentamiento humano en el territorio, las autoridades del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano han formulado un Anteproyecto de Ley relativo al Ordenamiento y Desarrollo Territorial cuyo objetivo principal es adecuar la distribución territorial de población y actividades a la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo.

El Instrumento básico previsto en el Anteproyecto de ley es el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, y los siguientes Planes en los cuales éste se desagrega:

- Los Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
- Los Planes Especiales, relacionados con la protección y conservación del Medio Ambiente, y del Patrimonio Histórico y Cultural.
- Los Planes de Area bajo Administración Especial
- Los Planes Locales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Un insumo relevante para la formulación de los instrumentos señalados es la definición de “regiones”, entendidas como los ámbitos espaciales básicos a los efectos de la planificación del desarrollo económico, social y físico del país, del proceso de ordenamiento y desarrollo del territorio rural y urbano, y de la efectiva gestión de la Administración Pública Nacional y Municipal.

Asimismo se considera la posibilidad de formular Planes Especiales, relacionados con la protección y conservación del Medio Ambiente, y del Patrimonio Histórico y Cultural. Planes que podrían aprobarse aún cuando no se haya dictado con anterioridad el Plan Nacional, sujetos a que al producirse la sanción de este último, se procederá automáticamente a su adaptación .

Se definen como Areas bajo Régimen de Administración Especial, las áreas del territorio que se encuentran sometidas en un régimen especial de manejo conforme a leyes especiales, en particular son las siguientes:

1. Parques Nacionales
2. Areas Protegidas

3. Reservas Forestales
4. Reservas de Fauna Silvestre
5. Areas de valor paisajístico y/o de interés Histórico, Cultural o Arqueológico.
6. Zonas de interés turístico
7. Areas sometidas a un régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales.

También se consideran Areas bajo Régimen de Administración Especial, las siguientes áreas del territorio nacional que se sometan a un régimen especial de manejo:

1. Las áreas de Manejo Integral de Recursos Naturales, compuestas por los espacios del territorio que respondan a algunas de las siguientes categorías:

- Zonas de Reservas para la construcción de Presas y Embalses, compuestas por aquellas áreas que por sus especiales características y situación, se consideren idóneas para la construcción de obras de infraestructura para producción de energía hidroeléctrica o para obras de riego y avenamiento.
- Zonas Marino-Costeras y Plataforma Continental, así como aquellas zonas marítimas que por sus especiales características y situación, sean consideradas óptimas para el desarrollo de puertos de carga y embarques.
- Zonas de Hábitat Acuático Especial para Explotación o Uso Intensivo Controlado, tales como golfos, esteros, y otras similares, que por sus riquezas marítimas, lacustres o fluviales, sean de especial interés para la Nación.
- Zonas de Aprovechamiento Agrícola, compuestas por aquellas áreas del territorio nacional, que por sus condiciones edafoclimáticas deben ser resguardadas para su explotación agrícola, dentro de un régimen de mayor o menor preservación.
- Las Planicies Anegables, compuestas por aquellas porciones del territorio nacional, adyacentes a los cursos de aguas superficiales, y que puedan llegar a ser inundados por los excesos de agua, cuando se desbordan de sus cauces naturales.

2. Las Areas Rurales de Desarrollo Integrado, compuestas por aquellas zonas que deben ser sometidas a una estrategia de desarrollo, fundamentada en la participación coordinada de las cantidades públicas y privadas, con el objeto de concentrar y concertar esfuerzos hacia el logro de una auténtica prosperidad agropecuaria.

3. Las Areas de Protección y Recuperación Ambiental, compuestas por todas aquellas zonas, en las cuales los problemas ambientales provocados o inducidos, bien por la acción del hombre o por causas naturales, requieran de un plan de manejo que establezca un tratamiento de recuperación, o que elimine los fenómenos de degradación.

4. Los Sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológico, compuestas por todas aquellas edificaciones y monumentos de relevante interés nacional, así como las áreas circundantes que constituyen el conjunto histórico, artístico, cultural o arqueológico.

5. Las Reservas Nacionales de los Recursos Hídricos, compuestas por los territorios en los cuales estén ubicados cuerpos de agua subterráneos o superficiales, naturales o artificiales, que por su naturaleza, situación o importancia, justifiquen su sometimiento a un régimen de administración especial.

Todos ellos deberán ser refrendados por decretos Ejecutivos u Ordenanzas Municipales siendo una vez cumplido este trámite de obligatorio cumplimiento para los organismos públicos, como para los particulares.<sup>11</sup>

### Estudio del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Como complemento a la iniciativa jurídica antes reseñada el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano ha llevado adelante la licitación de un estudio orientado a entregar las recomendaciones que requiere la puesta en marcha de las disposiciones de dicha Ley. Según los términos de referencia, los objetivos generales de este estudio son los siguientes:

- i. Formular y concertar el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- ii. Integrar, bajo una visión unitaria, la definición de las propuestas de fortalecimiento institucional, capacitación, normativas técnicas y legal en el ámbito del desarrollo territorial; así como todas aquellas necesarias para la implementación inmediata y también aquellas propuestas a desarrollarse a corto, mediano y largo plazo.

A su vez, los objetivos específicos son:

- I. Diseñar una propuesta de Regionalización y Zonificación, para fines de la planificación territorial, que sea adoptada y respetada por las instancias sectoriales, públicas y privadas; como un elemento clave para solventar el irregular patrón de uso de los recursos y mejorar la capacidad de gestión de la estructura política-administrativa de los 14 departamentos y 262 municipios.
- II. Desarrollar bajo una visión unitaria e integral los instrumentos necesarios para orientar el desarrollo a nivel nacional, en el referido al uso del territorio; en lo que concierne a las áreas: ambiental, desarrollo económico y social, transporte, infraestructura de apoyo productivo, patrimonio histórico – cultural.

Se señalan asimismo los siguientes alcances de la Consultoría:

“El proyecto considerará los horizontes de planificación a partir de su implementación: a) acciones inmediatas (implementación inicial que comprende 1 a 2 años después de ser formulado

---

<sup>11</sup> Artículo 5°

el Plan) , b) corto plazo (5 años), mediano (10 a 15 años), y largo plazo (25 años); a efecto de ayudar a consolidar la Gestión Territorial en las actuaciones públicas y privadas, a través de una orientación efectiva en la formulación e implementación de planes y proyectos sectoriales de inversión.”

“El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial considerará la definición de los usos y potencialidades del territorio nacional, con el propósito de impulsar la gestión territorial; como una forma de articular la estrategia de desarrollo económico y social, con la protección y conservación del medio ambiente, la cual involucra tanto los recursos culturales como el patrimonio cultural-arqueológico y urbano-arquitectónico, bajo un enfoque de sostenibilidad en las intervenciones del territorio. “

#### 4.3. Otros Estudios y Consultorías

Durante esta consultoría se revisaron los estudios recientes realizados en esta materia, que a juicio de la Contraparte podían aportar antecedentes para la incorporación de este componente en los manuales del FISDL. Estos estudio fueron los siguientes:

##### *Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés*

Este estudio fue contratado por la Oficina de Planificación Estratégica en calidad de Oficina Técnica del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, teniendo como área de actuación la Cuenca hidrográfica del Río Sucio a efectos del estudio medioambiental, y la planicie central del Valle de San Andrés a efectos territoriales. Sus objetivos generales fueron:

- Propiciar el desarrollo sostenible de la región, a través de los instrumentos para la gestión integral del Valle, que permitan a su vez la definición de propuestas que potencien, optimicen y mejoren las condiciones productivas, sociales, ambientales, territoriales e institucionales.
- Dotar a las instituciones públicas con un instrumento que les permita la gestión territorial del área geográfica del Valle de San Andrés.
- Mitigar el impacto ambiental generado por las diferencias entre los marcos normativos del AMSSA y el correspondiente al área geográfica del estudio<sup>12</sup>

El resultado del estudio presenta particular interés metodológico como propuesta de ordenamiento territorial. En lo específicamente relacionado con metodologías aplicables en el nivel local se puede mencionar el aporte del diagnóstico en materias ambientales, y las estrategias propuestas para el Ordenamiento Ambiental y el Ordenamiento Territorial Urbano.

El ordenamiento territorial y urbano que se propone incluye la clasificación del suelo para los doce municipios que conforman el Valle de San Andrés. Dicha clasificación, establece las condiciones de los diferentes usos para todo el ámbito, señalando los derechos y las obligaciones, respecto a la propiedad de cada clase de suelo y divide el territorio de cada municipio en las siguientes clases de suelo:

---

<sup>12</sup> Síntesis del respectivo Informe Final, página 7

- Suelo urbano: Está constituido por el suelo ya consolidado por la edificación de diferentes usos, o que por su proximidad al mismo y por estar edificado en su mayor parte, solo necesita de pequeñas obras de infraestructura para adquirir esa condición.
- Suelo urbanizable: Son los suelos que soportan el crecimiento de las áreas de nueva urbanización, por reunir las condiciones apropiadas para ser urbanizados y responder a los objetivos y criterios que se proponen para cada municipio.
- Suelo no urbanizable: Son los suelos definidos como protegidos y no transformables, salvo mediante las actividades permitidas específicas definidas en dicho estudio.

Todo lo anterior, se resume en un Mapa de Clasificación del Suelo para los doce municipios, en el cual se incluyen las diferentes categorías del suelo no urbanizable.

Los elementos anteriores pueden mencionarse como un ejemplo del aporte que se puede esperar de estudios de nivel regional a los municipios involucrados en el área de análisis, en lo referente a criterios de ordenamiento territorial. En lo que respecta a áreas de riesgo aporta un marco general que no exime de la necesidad de estudios de mayor detalle para la localización de proyectos específicos

*El Salvador: Manejo de Riesgos Ambientales en Areas Urbanas, Mapas de Areas Habitables*

Esta consultoría, realizada en febrero del presente año, entregó como producto un análisis de los mecanismos e instrumentos actualmente utilizados en El Salvador para el manejo de riesgos ambientales, elaboró un manual que incluye una metodología para la delimitación de peligro, en lo relacionado con deslizamientos e inundaciones, y llevó adelante una aplicación en los municipios de Santa Ana y La Libertad.

Además de los productos señalados incluye consideraciones respecto a la situación actual en El Salvador, y recomendaciones para la el manejo de los riesgos ambientales. Entre ellas parecen pertinentes a los objetivos del FISDL las siguientes:<sup>13</sup>

1. Los Planes Maestros de Desarrollo Urbano constituyen una gran herramienta jurídica de implementación de declaraciones de Zonas de Riesgo al interior o en la proximidad de áreas urbanas, por lo que se recomienda un programa nacional para cubrir con estos instrumentos las ciudades principales. En una primera etapa se consideraría la ejecución de Mapas de Síntesis de Riesgo de escala 1:20,000 a 1:10,000 con curvas de nivel cada 5 metros para cada ciudad. Para los sectores donde fuera necesario se debería complementar lo anterior con mapas a escala 1:5.000, con curvas de nivel cada metro
2. Sería conveniente el incorporar en el Centro Nacional de Registros la información de áreas clasificadas sujetas a restricciones de desarrollo o parcelación por razones de inundaciones o derrumbes.

---

<sup>13</sup> El Salvador: *Manejo de Riesgos Ambientales en Area Urbanas, mapas de Areas Habitables*, Stephen Joseph y otros, febrero 2001 Reporte Intermedio, pág 4

3. El levantamiento e implementación de los planos de riesgo de inundación y derrumbes, y reservas territoriales, requieren de recursos adicionales y el fortalecimiento institucional del CNR, MARN, VMVDU (OPES), Los Municipios y las agrupaciones de Municipios como AMSS, AMSO, Santa Ana, San Miguel, y Usulután.
4. Se recomienda emprender un programa nacional para el levantamiento de la información anteriormente mencionada, e integrarla al *GIS* que desarrolla IGN. Es posible que este programa pueda ser implementado por MARN, el Centro de Investigaciones Geotécnicas, o una Consultoría. La escala adecuada sería 1:50,000
5. Se recomienda que los estudios de impacto ambiental para la aprobación de fraccionamientos habitacionales tomen en cuenta los riesgos ambientales para los habitantes futuros y no solo el impacto a la flora y la fauna existente.
6. Se recomienda una amplia difusión de los resultados de estos estudios de riesgos ambientales

#### 4.4. Panorama general

Como señala el Cuadro 4, existe a esta fecha en El Salvador un importante conjunto de iniciativas relacionadas con el Ordenamiento Territorial y la Gestión de Riesgos que van desde las orientadas a perfeccionar el marco jurídico que enmarca estos aspectos, hasta la definición de metodología específicas para la identificación de áreas sujetas a riesgos naturales y su prevención.

En ese contexto no parece necesario que FISDL agregue nuevos recursos a estas iniciativas, ya que ellas cubren todos los requerimientos que fue posible detectar. Sin perjuicio de ello sí se pudo detectar que una parte importante de la información correspondiente está dispersa o es de difícil acceso, dificultad que se acentúa a nivel de los encargados municipales de formular planes y proyecto, situación que sí es necesario enfrentar. Asimismo es necesario señalar que la información sobre riesgos naturales, existente o en elaboración, que tiene como producto final una cartografía de escalas superiores a 1: 50.000, es de escasa utilidad en el nivel de proyectos, cuando se requiere tomar decisiones sobre predios específicos, cuyas características particulares no pueden ser deducidas de mapas generales.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Un análisis de este aspecto se encuentra en el informe *El Salvador: Manejo de Riesgos Ambientales en Area Urbanas, mapas de Areas Habitables*.

**Cuadro 4**  
**Cuadro síntesis del marco normativo**

Estado de avance	Normativa Legal	Principales características y contenidos
Vigentes	Ley de Urbanismo y Construcción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Define al VMVDU como responsable de formular y dirigir la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano y elaborar Planes Nacionales y Regionales</li> <li>Responsabiliza al VMVDU de aprobar proyectos para aquellos municipios que no cuentan con planes propios.</li> <li>El Reglamento de la Ley especifica requerimientos para parcelar y urbanizar</li> </ul>
	Ley de Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establece incorporación de dimensión ambiental en planes de desarrollo,</li> <li>Define parámetros para usos prioritarios del territorio, localización de actividades, lineamientos de urbanización, ubicación de áreas protegidas, macroinfraestructura energética, de transporte, manejo del recurso hídrico, etc., y elaboración de planes de ordenamiento territorial</li> </ul>
	Ley Desarrollo y Ordenamiento Territorial AMSS y Municipios Aledaños	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establece el PLAMADUR cuya implementación corresponde a la OPAMSS</li> <li>El PLAMADUR contiene un Esquema Director cuyo objetivo es definir usos del suelo y tipos de actuación urbanística. La Ordenanza de Zonas de Protección y Conservación de recursos Naturales aprobada por 14 municipios (1998) define zonas de máxima protección, zonas de desarrollo restringido y zonas de desarrollo agropecuario.</li> </ul>
	Código Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atribuye al Municipio la elaboración y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales, y de Ordenanzas y reglamentos locales para asegurar su cumplimiento.</li> </ul>
En estudio	Anteproyecto de Ley Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Define como instrumento básico para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial al Plan Nacional de Ordenamiento Territorial</li> <li>Especifica además Planes para la escala Regional y Local.</li> </ul>
	Estudio Plan Nacional Ordenam. y Desarrollo Territ.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluirá una propuesta de Regionalización y Zonificación del país</li> <li>Desarrollará instrumentos para orientar el desarrollo territorial</li> </ul>
	<b>Normativa Técnica</b>	
Disponible	Plan Desarrollo Territorial Valle de San Andrés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión ambiental, de la Cuenca hidrográfica del Río Sucio; y Ordenamiento Territorial de la planicie central del Valle de San Andrés.</li> <li>Clasificación de Suelo para los doce municipios distinguiendo i) suelo urbano; ii) suelo urbanizable; iii) suelo no urbanizable</li> </ul>
	Manejo Riesgos ambientales en Áreas Urbanas, Mapas de Áreas Habitables	<ul style="list-style-type: none"> <li>Metodología para delimitar áreas de peligro por deslizamientos e inundaciones, y su aplicación en los municipios de Santa Ana y La Libertad</li> <li>Evaluación de instrumentos disponibles de ordenamiento territorial y recomendaciones para declarar zonas de riesgo en áreas urbanas, incluyendo Mapas de Síntesis de Riesgo.</li> <li>Recomendaciones para implementar planos de riesgo en el nivel municipal</li> </ul>

Fuente: Elaboración consultores

## 5. El FISDL y el territorio

### 5.1. Ámbito institucional

#### *Ordenamiento territorial desde el espacio local*

El FISDL ha financiado en la década pasada unos 12.400 proyectos. Esta importante labor ha tenido en la práctica un efecto significativo en la forma de ocupar el territorio en los municipios.

<sup>15</sup> Sin embargo, la institución considera hoy adoptar una posición más explícita en este campo, al

<sup>15</sup> Estas líneas de trabajo del FISDL son i) financiamiento de proyectos de inversión a través de una operatoria que apoya la descentralización, trasladando a los municipios tareas de formulación, ejecución y supervisión de proyectos; ii) asistencia técnica y capacitación para fomentar la planificación participativa en los municipios apoyando la

incorporar el aspecto territorial como una variable importante en sus decisiones de inversión, de modo de reforzar o asegurar los impactos positivos de las inversiones locales sobre los espacios en que se concretan.

Para visualizar la forma en que es posible concretar esta inquietud, es importante tener en cuenta el estilo de trabajo del FISDL, que ha evolucionado desde un modelo cerrado de ejecución de proyectos de inversión, en que realizaba todo el ciclo del proyecto, a otro descentralizado en que facilita, financia, fortalece, pero ya no necesariamente ejecuta<sup>16</sup>. A partir de 1998, los criterios y procedimientos para transferir fondos de inversión a los municipios se orientan al objetivo de fortalecer la participación directa de los municipios en el desarrollo local. Se han ejecutado unos 1.700 proyectos en el marco del Programa de Desarrollo Local (PDL) a través de la transferencia de fondos a municipios y, de manera más reciente, de la modalidad de concurso de fondos.<sup>17</sup>

Considerando la tendencia arriba descrita, será necesario incorporar los criterios e instrumentos de ordenamiento territorial y gestión de riesgo en las operatorias del FISDL de manera indirecta, previendo incentivos en las bases de asignación de fondos y en los programas de asistencia técnica, que sensibilicen a las autoridades y comunidades respecto de la importancia de estos temas, y les entreguen herramientas para incorporarlos en sus planes de desarrollo y proyectos de inversión. De este modo, se esperaría que los propios actores locales programen la ubicación de obras - sobre todo aquellas incluidas en la nueva fase del Programa de Desarrollo Local- con miras a una mejor ocupación del territorio desde la perspectiva de calidad de vida, productividad y seguridad en los asentamientos.

### *Tipos de proyectos y desarrollo territorial*

La cartera de proyectos que ejecuta el FISDL cubre una amplia gama de obras, en su mayoría de naturaleza decisiva para la conformación del espacio local, tanto en el ámbito público como privado<sup>18</sup>. El Gráfico 11 señala la distribución de las obras ejecutadas entre 1999 y 2000 según su naturaleza.

---

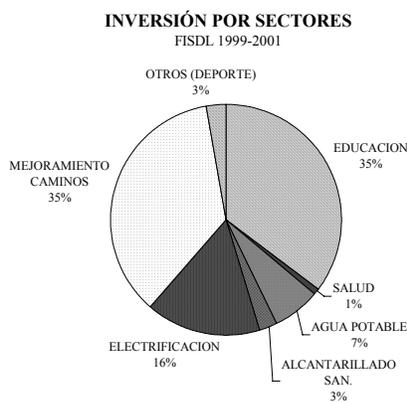
formulación de planes de desarrollo y condicionando el acceso de los municipios a sus fondos a la existencia de dichos instrumentos; y iii) convocatoria para la formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, por un Grupo Consultivo de amplio espectro.

<sup>16</sup> La evolución hacia la descentralización ha sido significativa en los últimos años. De acuerdo a información proporcionada por FISDL, si en 1997 un 76% de los proyectos correspondía a la modalidad centralizada, y un 24% era efectuado por los municipios, para el año 2000 sólo un 28% de los proyectos seguía siendo ejecutado enteramente por FISDL, y el 72% por los municipios. En la modalidad centralizada se ejecutan proyectos de mayor monto más importantes (entre US\$ 50-60.000) que en la descentralizada (Aprox. US\$ 20.000 en promedio).

<sup>17</sup> En este último caso, se convoca a los gobiernos locales a competir por fondos para proyectos estratégicos. Se han efectuado tres llamados y seleccionado en total 72 obras por un total de US\$ 16 millones. El criterio de selección aplicado en los tres concursos es básicamente el monto de contrapartida, y en segundo término, la asociatividad. Las primeras evaluaciones de esta modalidad indicarían que en ella no se da la atomización de proyectos que aún caracteriza la transferencia directa a municipios. Además se incentivan sinergias y la complementariedad de inversiones municipales y sectoriales, y se fortalecen capacidades de gestión en el nivel local. FISDL: “Evaluación del Concurso de Fondos FISDL” Documento de trabajo, Junio 2001

<sup>18</sup> Si bien en general el FISDL no financia ni ejecuta viviendas, ha tenido una labor importante en este sector a raíz de los recientes desastres naturales. En el período posterior a los terremotos construyó unas 100.000 viviendas de emergencia para los damnificados. En el futuro seguirá actuando en el sector habitacional a raíz de la cooperación de la Unión Europea y de Canadá para la reconstrucción. Es importante acotar que el programa de cooperación

Gráfico 11



Fuente: FISDL: Base de datos 1999- 2001

Dentro del PDL, los gobiernos municipales solicitan fondos para los siguientes tipos de proyectos:

- Reconstrucción y rehabilitación de caminos vecinales de responsabilidad municipal
- Sistemas municipales y locales de distribución de agua potable, saneamiento y evacuación de aguas pluviales;
- Construcción, reconstrucción y rehabilitación de edificaciones públicas como alcaldías, mercados, casas comunales, teatros, bibliotecas, etc.
- Equipamiento para servicios escolares, de salud, municipales y locales;
- Construcción, reconstrucción y rehabilitación de infraestructura recreativa, áreas verdes y deportes;
- Reforestación, construcción de obras de mitigación, reforestación, obras de riego, etc.

Para todas estas categorías de proyectos es posible establecer criterios y normas que permitan por una parte decidir ubicaciones seguras y adecuadas, y prever condiciones de edificación que se conformen con las características de los terrenos en que se ubican. De manera más general, la inclusión de consideraciones respecto del ordenamiento territorial y de la gestión de riesgo en los planes de desarrollo permitiría dar mayor prioridad a aquellos proyectos que mejoren la seguridad en el espacio local.

## 5.2. Planificación participativa local y gestión territorial

El programa de asistencia técnica PATDEL, orientado hasta el momento a incrementar la efectividad y capacidad de la gestión local y promover la concertación entre actores públicos y

---

habitacional implica acciones de ordenamiento territorial los programas UE. US\$ 23 millones más 600.000 de Canadá. Se exigirá ordenamiento territorial.

privados, podría ser un instrumento eficaz para sensibilizar a la comunidad local respecto del ordenamiento territorial y la gestión de riesgo, y así incentivar la postulación de proyectos territorial y ambientalmente adecuados. El PATDEL provee recursos para apoyar los procesos de planificación participativa local en los municipios, fortalecer las capacidades administrativas-financieras de las municipalidades, mejorar su capacidad de manejo del ciclo de proyectos y colaborar con la sostenibilidad de los proyectos concursados.

La planificación participativa en el nivel municipal constituye un mecanismo fundamental del PDL. A principios de 1999 unos 160 municipios ya desarrollaban estos procesos por cuenta propia o apoyados por diversas instancias nacionales e internacionales, por lo que el FISDL se concentró en aquellos municipios que carecían de este instrumento o bien no lo habían actualizado. Para ello, se confeccionó y difundió una guía técnica de Planificación Participativa<sup>19</sup>. Mientras se trabajaba en lograr una cobertura nacional y actualización de planes, se flexibilizaron las exigencias de contar con dicho plan para ser elegibles a los recursos FISDL, haciendo admisibles temporalmente para esos efectos a los Programas de Inversión Participativa (PIP), que permiten al menos una cierta participación ciudadana en el proceso de priorización de proyectos.

En general, se ha señalado que la labor respecto de los procesos de planificación participativa ha sido positiva, al favorecer una discusión abierta de la realidad y potencialidad del municipio, propiciar una gestión más ordenada y acoger las inquietudes de la comunidad en las prioridades de inversión municipal. Aumentó además la comunicación y colaboración al interior de las comunidades, entre éstas y diversas entidades públicas y privadas, y entre municipios. Al mismo tiempo, se reconocen debilidades que requerirían superarse, como por ejemplo la mencionada neutralidad de los procedimientos aplicados por el FISDL respecto de la distribución territorial de la pobreza. Además, se observan debilidades en cuanto al seguimiento a los planes, a la concreción de las acciones y proyectos postulados como complementos de aquellos postulados al FISDL.

En el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local se han definido algunos criterios mínimos para los procesos de Planificación Participativa que desarrollan los municipios<sup>20</sup>. Entre estos 9 criterios, dos hacen referencia al tema del ordenamiento territorial. Uno de ellos alude a la necesaria sustentabilidad de la gestión local, que obliga a considerar de manera simultánea las dimensiones económica, social y ambiental en el plan. Otro criterio básico sería la complementación entre el componente territorial y el sectorial, lo cual implica una visión espacial del desarrollo local.

Los antecedentes arriba consignados señalan la importancia que ha adquirido, en el último tiempo, la inquietud por incorporar criterios territoriales y de gestión de riesgo en la batería instrumental del PDL. Esta inquietud podría concretarse en una definición del ordenamiento territorial y la gestión de riesgos como áreas prioritarias del PATDEL.

---

<sup>19</sup> Guía de Planificación participativa PDL. FISDL 1998.

<sup>20</sup> Darquea, Gonzalo: *Planificación Participativa Local. Criterios mínimos e indicadores*; FISDL/ Grupo Consultivo; julio 2000

### 5.3. Estrategia Nacional de Desarrollo Local

La ENDL ha sido elaborada a partir de un Grupo Consultivo en que participan el gobierno nacional (Secretaría Técnica de la Presidencia, ISDEM y FISDL), los municipios (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES), organizaciones no gubernamentales (Red para el Desarrollo Local, RDL) y la empresa privada (Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP, y la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social, FUSADES). También se cuenta con el acompañamiento de organismos internacionales (BID, PNUD, PROMUDE/GTZ y USAID/RTI). El Plan de Gobierno 1999-2004 asignó al FISDL la coordinación y concreción de este instrumento.

La ENDL identifica 4 áreas de trabajo para potenciar al municipio como gestor relevante en el avance hacia un país más democrático, competitivo, socialmente justo y equilibrado territorialmente: i) Reorganización del Marco Institucional; ii) Financiamiento del Desarrollo Local; iii) Desarrollo Socioeconómico; y iv) Desarrollo Territorial y Ambiental. De estas líneas, el FISDL ha asumido hasta ahora sobre todo las dos primeras a través del Programa de Desarrollo Local (PDL), pero ha operado escasamente en el área territorial. A su vez, el Subprograma de Asistencia solo ha provisto de manera esporádica y lateral recursos de asistencia técnica para el desarrollo territorial y ambiental<sup>21</sup> a los Gobiernos Municipales y asociaciones de municipios, que debería corregirse en las próximas fases de concreción de la ENDL. Correspondería al Grupo Consultivo proponer los temas de ordenamiento territorial y gestión de riesgos como áreas prioritarias del PATDEL si se desea incorporarlos de manera más decisiva en la formulación de planes de desarrollo local y de proyectos de inversión.

## 6. **Propuestas de ajustes del Manual Operativo del PDL**

### 6.1. Consideraciones generales

Las propuestas siguientes, orientadas a incorporar la gestión de riesgos y el ordenamiento territorial en los procedimientos que actualmente utiliza el FISDL, se basan en algunos planteamientos generales en ambas áreas, como se expone a continuación.

#### Prevención de desastres naturales

La prevención de los desastres naturales se enmarca por lo general en dos ámbitos de acción<sup>22</sup> i) adelantar acciones para reducir la amenaza o peligro sobre los asentamientos humanos; ii) intervenir sobre uno o más de los factores que generan la vulnerabilidad de éstos asentamientos ante fenómenos naturales.

La primera alternativa, de reducir la amenaza de desastres naturales, solamente es posible en algunos casos, de acuerdo con la naturaleza de los fenómenos. Es prácticamente imposible impedir la ocurrencia de peligros sísmicos; se pueden reducir sólo parcialmente las amenazas de carácter meteorológico, mediante el control de las actividades que inciden negativamente en el

---

<sup>21</sup> FISDL, Gerencia de Investigación y Desarrollo/Unidad de Fortalecimiento Local: *Programa de Desarrollo Local; Sub programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local*; Mayo de 2001

<sup>22</sup> Vargas, Jorge Enrique, op. cit

clima. Y aunque es posible disminuir las amenazas asociadas a la topografía de un lugar por medio de acciones locales en materia ambiental, tales como reforestación, control de los procesos de erosión y correcto manejo de las cuencas, las posibilidades de actuación son limitadas.

En cambio, la reducción de la vulnerabilidad es una modalidad más eficaz de prevención de desastres naturales, si se actúa - individual o simultáneamente- en cinco áreas: i) se reduce el tiempo y la intensidad de la exposición, porque el sistema o sus elementos se alejan de la zona amenazada; ii) se realizan acciones de protección; iii) se mejora la capacidad de reacción inmediata mediante mecanismos de alerta temprana, organización y entrenamiento comunitario; iv) se crea capacidad para atender de manera integral la recuperación básica de las condiciones necesarias para satisfacer las necesidades esenciales del ecosistema afectado; v) se crea capacidad para garantizar la reconstrucción del ecosistema afectado, logrando la recuperación definitiva y el desarrollo del mismo. A diferencia del control de las amenazas, que solamente es posible en algunos casos, la reducción de la vulnerabilidad siempre es posible. El ordenamiento territorial es un instrumento básico para reducir de manera integral y eficaz la vulnerabilidad ante las amenazas naturales, considerando los diferentes riesgos específicos.<sup>23</sup>

Teniendo en cuenta que no se requiere disponer de recursos cuantiosos para reducir buena parte de los riesgos de desastre en los territorios del país, en la medida que se aprovecha la información disponible y la capacidad técnica instalada, estimamos factible incorporar en el corto plazo un componente explícito orientado sobre todo al manejo de la vulnerabilidad a la formulación de los planes de desarrollo local y de los proyectos de inversión respectivos.

### Ordenamiento Territorial

Es frecuente que muchas recomendaciones que emanan de los instrumentos de nivel general resulten insuficientes, requieran flexibilizarse o incluso sean inadecuadas para manejar el espacio local. Por ello, el ordenamiento requiere ser realizado en el propio medio y por parte de quienes lo habitan y lo conocen. La acción municipal en estas materias tiene una singular relevancia. Por otra parte, en el ámbito local es especialmente notoria la necesidad de que las decisiones en esta materia tengan origen en una efectiva participación. Las prohibiciones o las medidas impuestas frecuentemente fracasan, cuando los habitantes no atribuyen importancia a las acciones de prevención de desastres y del uso del medio natural, o cuando no se logran los acuerdos necesarios entre los diferentes actores sobre las medidas a adoptar. Las iniciativas que están en marcha para dotar a El Salvador de los instrumentos de ordenamiento territorial de nivel nacional y regional requieren entonces ser articuladas con aquellas de las comunidades locales, para que éstas perciban los beneficios que representa el ordenamiento general propuesto, e incorporen las directrices de los instrumentos de orden general en aquellos más específicos que orientarán la ocupación del espacio local.

---

<sup>23</sup> Complementariamente, es necesario establecer sistemas de alerta temprana para cada tipo de amenaza - por ejemplo, red de alertas hidro-meteorológicas en las cuencas más vulnerables, red de seguimiento y pronóstico de huracanes y tormentas- y desarrollar capacidad de reacción de las comunidades en riesgo, mediante su conocimiento de los peligros, la capacidad de valoración de las situaciones críticas, y el entrenamiento para reaccionar de manera adecuada.

Como se ha mencionado, la importante acción desarrollada por el FISDL hasta ahora en el nivel local implica un impacto sobre el territorio local, que no ha sido valorado cualitativamente por la institución ni los municipios. Los consultores estiman que algunos ajustes en la operatoria vigente podrían en una primera instancia minimizar los riesgos de que dichos impactos sean negativos para el desarrollo del territorio local, y promover un uso más racional, eficiente y equitativo del mismo. Considerando además el liderazgo que tiene la entidad en el ámbito municipal, y el rasgo participativo que caracteriza a su actuación, es probable que el FISDL se mantenga como un actor relevante en la tarea de mayor plazo de implementar un modelo coherente de ordenamiento territorial en el país.

En el contexto de las consideraciones anteriores se proponen a continuación recomendaciones para las dos etapas o niveles de acción que contempla la operatoria del FISDL: i) la formulación del Plan de Desarrollo Local y ii) la formulación de los Proyectos de Inversión.

## 6.2. Plan de Desarrollo Local y gestión de riesgos

### Mapas de peligro

En materia de gestión de riesgos se propone - más que agregar nuevos capítulos en dichos instrumentos, lo que podría ser percibido como un factor que dificulta o atrasa el proceso que conduce a la aprobación de fondos de inversión - explicitar y desarrollar en mayor grado el componente ambiental. Este componente ya aparece incluido formalmente en el Manual Operativo, pero en la práctica tiene una presencia insuficiente.

Se recomienda para este efecto incluir en el componente ambiental del plan la elaboración del mapa de peligro. Se trata de un documento eminentemente gráfico que permite, mediante la simbología adecuada, identificar de manera rápida y clara los atributos de determinadas zonas o terrenos en que se localizarían las inversiones, y las amenazas o fenómenos perturbadores a los que están expuestos. El mapa de peligro incluye antecedentes de gran utilidad para la gestión de riesgos y constituye un insumo importante para las normas de uso de suelo que definirán los instrumentos de ordenamiento territorial, como se verá más adelante. Para la elaboración de mapas de peligro se dispone en el país de informes actualizados que abordan tanto los aspectos metodológicos como su aplicación a algunos municipios de El Salvador.<sup>24</sup>

Un aspecto relevante es la definición de la escala que se adoptará al confeccionar este instrumento, ya que ella condiciona el nivel de detalle de la información a presentar, los medios de obtención de la misma y las posibilidades de su uso posterior en los instrumentos de ordenamiento territorial. Para la elaboración de Mapas de Peligro Municipales se recomiendan tres tipos de instrumentos, con sus respectivas características y escalas:<sup>25</sup>

- a) **Mapa Básico o de Referencia.** Señala la ubicación del Municipio dentro del departamento o el país, donde aparecen las principales características geomorfológicas (ríos, cerros, vías de

---

<sup>24</sup> Minjares, Ismael: *Texto explicativo de Mapas de Peligro de Deslizamiento de Tierra e Inundación en Santa Ana y La Libertad*, El Salvador, Febreo 2001

<sup>25</sup> Minjares, Ismael. *El Salvador: Metodología para la Delimitación de Peligro y Deslizamientos y su Uso en Planeación Urbana*. Un Manual

comunicación más importantes) y los fenómenos perturbadores sobresalientes. Las escalas más comunes para estos mapas son 1:100, 000 y 1: 250,000 con curvas de nivel cada 50 o 100 metros

- b) **Mapa del Municipio o Población.** Incluye las características del relieve y el ordenamiento territorial en forma específica. En este tipo de mapa es posible indicar zonas de vegetación, cañadas, asentamientos humanos y las vías de comunicación y zonas que generan riesgo. Las escalas de trabajo suelen ir de 1: 50, 000 a 1: 25,000 con curvas de nivel cada 10 metros. Estos mapas y los mapas de referencia serán asimismo el insumo cartográfico para las acciones de ordenamiento territorial.
- c) **Mapa Síntesis de Peligro.** En estos mapas se localizan los agentes perturbadores con mayor detalle, así como sus áreas de influencia. En ellos se definen las zonas de alto, mediano y bajo peligro, y la posibilidad de mitigación, ubicando las colonias afectadas, así como posibles vías de escape en caso de desastre. Las escalas en las que se trabajan los mapas de peligro van normalmente entre 1: 20,000 y 1: 10,000, con curvas de nivel cada 5 metros.
- d) **Mapas de Microzonificación.** En este tipo de mapas es factible modelar diferentes escenarios para los fenómenos como períodos de retorno, impacto ambiental, entre otros. En ellos la determinación de zonas de peligro (alto mediano o bajo) puede llegar a detallar condiciones para lotes o viviendas específicas. Las escalas de trabajo son de 1: 5.000 o aún de mayor detalle, con curvas de nivel de un metro o menores

### Zonificación de riesgo

Los mapas anteriormente nombrados definirán básicamente cuatro tipos de zonas: i) zonas de riesgo inexistente; ii) zonas de riesgo medio y mitigable; iii) zonas de riesgo alto y mitigable; iv) zonas de riesgo alto no mitigable. Por definición, se excluiría la posibilidad de postular un proyecto en zonas de riesgo no mitigable, definidas como las partes del territorio donde la presencia de una amenaza puede generar altas pérdidas y no es posible realizar obras de protección o bien éstas no son económica- o socialmente viables. Las zonas de alto riesgo no mitigable deben convertirse en **zonas de protección**, en las cuales se restringe el asentamiento humano y tan solo se acepta usos recreacionales con actividades reguladas.

Las zonas de riesgo medio y mitigable son aquellas donde la presencia de uno o más peligros puede generar daños, pero es técnica, social y económicamente viable realizar obras de mitigación y protección. Esta medidas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- **Medidas estructurales:** programas que intervienen las condiciones de vulnerabilidad (por ejemplo, para una zona de riesgo por inundación, planes integrales de manejo de crecientes incluyendo adecuación hidráulica de los cauces mediante dragado y ampliación, embalses de amortiguación, muros de protección de márgenes, despeje de rondas y restauración ambiental de cuencas).
- **Medidas complementarias:** acciones externas a la zona de riesgo que contribuyen a reducir su vulnerabilidad (por ejemplo, construcción de redes de alcantarillado sanitario y pluvial)

- **Medidas de mantenimiento:** actividades permanentes destinadas a conservar las condiciones de menor riesgo posible (por ejemplo, limpieza de cauces, limpieza de drenajes de aguas lluvias y residuales y control de erosión).
- **Medidas de reacción inmediata:** sistemas de alerta temprana y movilización ciudadana. Se incluye en los sistemas de alerta temprana la información respecto de
  - Red de alertas hidro-meteorológicas en las cuencas más vulnerables.
  - Red de seguimiento y pronóstico de huracanes y tormentas.
  - Red sísmica y observatorios sismológicos.
  - Observatorios vulcanológicos.
  - Red de detección y alerta de maremotos.
  - Sistema de detección de peligros de remoción en masa y laderas peligrosas.
  - Red de prevención y atención de incendios forestales.
- **Medidas de recuperación:** planes de emergencia y contingencia

En las zonas de riesgo medio se requiere asociar las medidas de mitigación con las regulaciones de los usos de suelo mediante definiciones en los instrumentos de ordenamiento territorial. En este aspecto se articulan las consideraciones que se formulan en el Plan de Desarrollo Local respecto a los peligros o amenazas con las recomendaciones referidas al ordenamiento territorial. En términos generales se deberán excluir las zonas residenciales de alta densidad, y la construcción de establecimientos como escuelas u hospitales, salvo que vayan acompañadas de las debidas medidas estructurales de mitigación.

*Las zonas de alto riesgo mitigable* son aquellas donde la presencia de uno o más peligros puede generar daños significativos, pero es técnica, social y económicamente viable realizar obras de protección para evitarlas. Estas zonas de alto riesgo mitigable deben convertirse en *zonas de tratamiento especial por riesgo*. A ellas se les asigna la máxima prioridad para análisis detallado de los riesgos y el diseño y ejecución de medidas de protección. Estas medidas pueden ordenarse en las mismas categorías antes señaladas, siendo asimismo aplicable su identificación en los instrumentos de ordenamiento territorial. En términos generales no deberían ser consideradas como áreas de expansión urbana, salvo en los casos en que la conformación geográfica no permite otra alternativa.

La incorporación de mapas de peligro en la formulación de los Planes de Desarrollo Local puede y debe ser gradual, e ir acompañada de una tarea de capacitación y sensibilización respecto a los beneficios que conlleva esta tarea. Un apoyo importante serán los antecedentes que puede aportar el Sistema de Información Territorial que se propone más adelante, en particular los planes de desarrollo urbano, y estudios específicos disponible para cada municipio. En el caso de municipios para los que no se dispone de información pertinente se recomienda utilizar la experiencia de crear estos mapas con aportes directos de la comunidad.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Los consultores tuvieron oportunidad de conocer en San Miguel esta modalidad, que es aplicada por ONGs en los casos en que no hay otros antecedentes disponibles, y estiman que ella constituye un avance significativo en la incorporación de esta variable a nivel local.

### 6.3. Plan de Desarrollo Local y ordenamiento territorial

La estrategia de formulación de Planes de Ordenamiento Territorial que impulsa el VMVDU se propone avanzar desde el nivel nacional y regional hacia el ámbito local, de modo que los municipios se enmarquen en las directrices de planificación de mayor jerarquía territorial para especificar el ordenamiento de sus localidades. Esta aproximación presenta ventajas para desarrollar coherentemente el territorio; sin embargo, tiene algunas limitaciones como es su probable lentitud para concretar efectivas mejoras en el uso del espacio local, o el riesgo de que los planes no sean reconocidos o respetados como válidos por las comunidades que los sienten impuestos “desde arriba”. Como se comentó anteriormente, conviene acompañar el proceso de “ordenamiento territorial hacia abajo” que promueve el VMVDU con otro de “ordenamiento territorial hacia arriba” en que los municipios sean los principales actores. Por su presencia en el nivel local, el FISDL podría liderar este último, en articulación estrecha con el VMVDU para asegurar la coherencia entre los diferentes niveles de planificación.

Al igual que para la gestión de riesgo, se propone incluir en una etapa inicial al ordenamiento territorial dentro del componente ambiental, incluyendo en el manual operativo lineamientos para que los municipios preparen algunos instrumentos que se describen a continuación. En la medida que avance por una parte el proceso de ordenamiento territorial impulsado por el VMVDU a partir de los planes nacional y departamentales, y se consolide por otro lado la capacidad de los propios municipios para generar instrumentos para el desarrollo del espacio local, podría convenir más adelante establecer en el manual operativo un componente específico que se constituya en la imagen “territorial” del plan de desarrollo local.

#### Mapas de ordenamiento territorial

Considerando las diferencias entre municipios descritas en los capítulos anteriores, se especificarían distintas exigencias de ordenamiento territorial. Se recomienda abordar el tema con un enfoque acumulativo, de modo que los municipios puedan avanzar desde la preparación y gestión de instrumentos relativamente simples hacia otros de mayor complejidad en el mediano plazo. Es importante en este proceso identificar y analizar los estudios y planes – ya sea vigentes o en proceso de preparación – que sean aplicables al municipio, a parte de él o a niveles más amplios como el regional o intermunicipal, con el fin de utilizar al máximo los avances ya realizados y centrar los esfuerzos en actualizar, completar u operacionalizar estos antecedentes para mejorar la gestión del territorio local.

Los municipios decidirán el modelo que más se ajuste a su realidad territorial y urbana, a su disponibilidad de recursos, a la urgencia con que se requiere el instrumento, etc. En unos casos será preferible encargar el estudio para elaborar un plan relativamente complejo; en otros casos sería mejor disponer lo antes posible de un plan simple que pueda perfeccionarse más adelante.

Es razonable pensar que para los municipios más pequeños y rurales sea suficiente disponer del Mapa Básico o de referencia que se menciona para abordar la zonificación de riesgo, complementado con la información sobre los principales elementos estructurantes (vías, recursos naturales, asentamientos, etc.). Para aquellos que puedan preparar instrumentos específicos de ordenamiento territorial, se preparará un manual sencillo que se difundirá en los municipios, que

les permita combinar los mapas resultantes del componente de gestión de riesgos con mapas de diferentes categorías:

- a) **Definición de áreas urbanizables y no urbanizables:** Para los municipios pequeños, pero de características más bien urbanas, se promoverá la confección de planos de localidades urbanas, que cuenten con una delimitación de sus áreas urbanizadas, urbanizables y no urbanizables, establecidas sobre los antecedentes que aporten los mapas de peligros. En una primera etapa podrá omitirse una zonificación detallada de las áreas calificadas como sin riesgos, estableciendo únicamente las condiciones de uso del suelo y ocupación para las áreas en que se han identificados distintas categorías de peligros o amenazas.
- b) **Planes territoriales municipales:** Sobre todo los municipios de tamaño medio y mayor, de tipo rural requerirán una imagen general del ordenamiento de sus áreas urbanas y rurales, a partir de una definición de los elementos fundamentales del área rural, como su sistema de localidades, su infraestructura, los espacios y elementos de resguardo ambiental y las áreas productivas.
- c) **Planes de ordenamiento urbano:** Los municipios más urbanos, con una población por sobre los 10.000 habitantes, deberían orientarse a obtener acceso a recursos de FISDL o del VMVDU para realizar o encargar estudios más complejos que les permitan contar con planes de ordenamiento convencionales. En muchos casos, estos municipios están o van a estar acogidos en estudios de escala mayor (como por ejemplo los PLAMADUR, por lo que podrían solicitar fondos para especificar en mayor detalle el uso del suelo asignado en éstos instrumentos de mayor jerarquía.

#### 6.4. Proyectos de Inversión y gestión de riesgos

En un nivel diferente, corresponde ahora sugerir ajustes al Manual Operativo para fomentar la gestión de riesgos y el ordenamiento territorial en la decisión municipal acerca de los proyectos concretos. Se propone incluir en el modelo del Ciclo de Proyectos y como parte de los antecedentes ambientales, un componente de “seguridad”, concepto más fácil de entender por parte de los municipios que aquel de “gestión de riesgos”, incorporando el análisis de este aspecto tanto en la etapa de prefactibilidad como en la etapa de formulación del proyecto.

Dadas las definiciones que se consignan en el Manual Operativo, la etapa de prefactibilidad se entiende como un “chequeo rápido de experto”, y la formulación como un estudio – en mayor profundidad y detalle - de la factibilidad del proyecto (incluida una visita al lugar del proyecto). Se propone que se soliciten para cada una de estas etapas, antecedentes respecto de la probabilidad de amenazas o peligros derivados de fenómenos naturales que presente el lugar donde se programa efectuar la inversión o construcción. El volumen de antecedentes deberá ser proporcional a la magnitud del proyecto y su naturaleza, debiéndose consignar a lo menos si el proyecto se localizará en un área en que exista normativa derivada de un instrumento de ordenamiento territorial, o su calificación en un mapa de peligros aportado por el plan de desarrollo. Si no se dispone de antecedentes para ello, se incluirá un informe de un especialista que permita calificar la localización propuesta en alguna de las categorías descritas anteriormente: zona de riesgo inexistente, zona de riesgo medio y mitigable o zona de riesgo alto y mitigable, con las correspondientes sugerencias sobre acciones y/u obras de mitigación.

## 6.5. Proyectos de Inversión y ordenamiento territorial

De manera similar a lo propuesto para la gestión de riesgo, se sugiere que la integración de un componente de ordenamiento territorial en el Ciclo de Proyectos sea gradual y asociada a la naturaleza de los proyectos. En una primera etapa, se incluiría en las fases de prefactibilidad y formulación del ciclo de los proyectos un análisis de los siguientes tres atributos de los proyectos:

- a) **Localización:** Un breve análisis de las ventajas de la ubicación propuesta para el proyecto, que indique en primer lugar las condiciones de seguridad frente a peligros o amenazas naturales, para lo cual se requiere incorporar las recomendaciones antes señaladas sobre gestión de riesgos. Para ello es necesario avanzar en la disponibilidad de mapas de riesgos para poder calificar al sitio escogido para el proyecto en alguna de las categorías arriba señaladas. Otro aspecto importante se refiere a las ventajas derivadas de la proximidad de otros servicios o la disponibilidad de redes de infraestructura, de transporte o de comunicaciones, radios de acción, distancias o viajes de los usuarios, proximidad a otros elementos con los que el proyecto pueda tener cierta relación, etc. ( economías de aglomeración).
- b) **Escala del proyecto:** Este componente se refiere al análisis y justificación del tamaño del proyecto, desde la perspectiva de la demanda a que responde y su delimitación territorial - o “área de mercado”. Un ejemplo es el análisis que se requiere en el caso de un establecimiento educacional respecto a la población a que se espera atender, a su localización y distancia con relación al lugar en que se ubicará el proyecto, y su probable evolución futura. En la medida de lo posible se debe incluir un análisis de alternativas que combinen localización y tamaño, para poder decidir, por ejemplo, entre soluciones más dispersas o concentradas para determinados servicios o infraestructuras.<sup>27</sup>
- c) **Integración :** Un análisis de las relaciones que el proyecto tiene con su contexto y con otros proyectos será especialmente útil para sensibilizar a la comunidad respecto de la importancia del ordenamiento territorial. Un proyecto de mejoramiento vial, una escuela, o una posta de salud forman parte de una red, o de un sistema, y la percepción que la comunidad vaya adquiriendo de esta integración le permitirá una mejor comprensión del desarrollo territorial, y colaborará en la percepción de los beneficios de instrumentos de ordenamiento de nivel regional o nacional.

Si bien la incorporación de los criterios arriba mencionados en las decisiones del proceso de formulación de los proyectos no cubre todos los aspectos requeridos para asegurar un impacto territorial positivo, ella permite avanzar hacia una mejor adecuación de las inversiones a las características del territorio y los centros poblados, y promueve una sensibilización de la comunidad respecto del tema que la llevará más adelante a participar en la formulación de mejores instrumentos de ordenamiento territorial.

---

<sup>27</sup> En el ejemplo del equipamiento educacional, es generalmente posible formular alternativas para atender a una población escolar mediante soluciones más dispersas, ( mayor número de unidades, cada una de menor tamaño), o más concentrada, obteniendo ciertas economías de escala, pero aumentando las distancias que deben recorrer los alumnos.

## 7. Propuestas de apoyo técnico y capacitación

Como se comentó anteriormente, en El Salvador se destinan actualmente una cantidad significativa de acciones y recursos para desarrollar una institucionalidad en el campo de la prevención y atención de desastres, así como para formular y poner en vigencia un sistema jerarquizado de instrumentos de ordenamiento territorial. Ambos cursos de acción tienen una estrecha relación y los resultados de cada uno beneficiarán y alimentarán al otro. En este contexto, la incursión del FISDL en ambos campos debería situarse en dos escenarios. En el mediano plazo estarían disponibles los resultados de estudios en curso o en vías de contratación como el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, mapas de peligro con amplia cobertura territorial, y los estudios y la organización institucional para el control de desastres naturales que lleva adelante el MARN conjuntamente con CEPREDENAC. Asimismo, es de prever que las diversas instituciones del sistema avancen en el desarrollo y la aplicación de medidas y normativas que promuevan la gestión de riesgo y el ordenamiento territorial en el país. En este escenario, podría corresponder al FISDL un papel específico y acotado para articular las diversas instancias especializadas con la actuación de los gobiernos locales en estos temas.

En cambio, en el corto plazo, mientras aún no se haya instalado o completado la institucionalidad y normativa respectiva, se requiere actuar con la información disponible a la fecha, que es limitada. En este escenario se justifica plenamente que el FISDL implemente medidas de apoyo técnico y capacitación en el campo de la gestión de riesgos y el ordenamiento territorial, que podrán ser revisadas más adelante, cuando opere el sistema más amplio.<sup>28</sup>

### 7.1. Información territorial para el nivel local

Una limitación que se deberá superar si se desea incorporar la gestión de riesgos al ámbito local es la escasa información disponible en formatos y escalas accesibles a los cuerpos técnicos y administrativos que operan en ese nivel. Mucha información existe sólo en organismos especializados, o está redactada en lenguajes muy complejos que no resultan comprensibles para quienes deben decidir acerca del uso del suelo. Por ello se propone la organización de un Sistema de Información Territorial Local (SITL) por parte del FISDL, que integre una red más amplia de entidades que actualmente generan o podrían generar información para los usuarios de nivel local. Esta unidad actuaría en forma subsidiaria, esto es, mientras no se implementen en el nivel nacional las iniciativas existentes respecto a la información relativa a riesgos naturales.<sup>29</sup> Paulatinamente, y en la medida que estas unidades de la red comiencen a operar, el SITL actuaría como unidad de enlace.

---

<sup>28</sup> En ambos escenarios, una efectiva acción en el campo de la gestión de riesgos debería tener las siguientes características: a. Más que una entidad especializada es necesario un sistema o red integrada por las entidades públicas y privadas que en su operación habitual tienen relación con el tema, con responsabilidades específicas para cada una de ellas. b. Asignar a los municipios una tarea fundamental en la prevención y mitigación de riesgos; complementada, coordinada y apoyada por acciones de entes sectoriales y nacionales cuando la magnitud de los problemas supera la capacidad de gestión de nivel local. c. Sensibilizar a la población y sus organizaciones sobre la posibilidad, necesidad y manera de prevenir los desastres naturales y actuar en caso de que se presenten. Ver. Vargas. Op.cit.

<sup>29</sup> Fortalecimiento Institucional del MARN y MINTER, en el marco del Plan Nacional de Mitigación de Riesgos ante Desastres que lleva adelante el CEPREDENAC

Los objetivos del SITL serían los siguientes:

- Recopilar y organizar la información actualmente disponible en el país respecto a riesgos naturales, específicamente respecto de i) Mapas de Peligro; ii) Cartografía de centros urbanos y su normativa;
- Ingresar esta información en un Sistema de Información Geográfico (SIG);
- Divulgar y promover el estudio de métodos sencillos y comprensibles para la confección de mapas de peligro, en estrecha coordinación con otras entidades del sistema que garantice una acción concertada entre quienes deben dar su aprobación a solicitudes de financiamiento de proyectos de nivel local;
- Procesar esta información y hacerla accesible a las personas encargadas de la Formulación de Proyectos en los Municipios.

La unidad podría estar radicada en el FISDL, en cuyo caso se debe considerar que ya existe en el FISDL una base como resultado del proyecto PREEICA, que permitió la implementación de un SIG para la identificación de proyectos de electrificación. Otra alternativa es que el SITL sea compartido con otras entidades con las cuales se tiene una relación institucional, como es la OPES- VMVDU; ello facilitaría coordinar criterios, métodos y acciones.

La efectividad de los ajustes propuestos para los procesos de formulación de planes de desarrollo local y proyectos de inversión dependerá en gran medida del apoyo técnico que se brinde a los municipios para tales tareas. Por lo tanto es necesario acompañar estos ajustes sobre todo en una etapa inicial, con un ciclo de actividades de capacitación que cumpla este objetivo.<sup>30</sup> En el primer momento, la capacitación y asistencia técnica a los municipios y comunidades deberá promover una percepción y comprensión del riesgo por la población, de modo que esta haga suyo el tema y gradualmente lo incorpore en los procesos participativos de priorización y el diseño de proyectos que presentará a FISDL. En esta tarea se incorporaría al sector privado y ONG con experiencia en el manejo de estos temas. Se proponen las siguientes actividades:

## 7.2. Capacitación

Se propone realizar seminarios o talleres dirigido a los actores involucrados en la formulación de estos instrumentos en los municipios y en el FISDL, en que se aborden, al menos los siguientes puntos: i) ejecución de mapas de peligro y de zonificación con participación de la comunidad, y su aplicación en los PDL; ii) condiciones mínimas para que una localización cumpla con las condiciones de “seguridad” y la aplicación de las categorías propuestas a casos específicos; iii) análisis de ubicación, tamaño e integración, como componentes del ordenamiento territorial, en las etapas de prefactibilidad y formulación de proyectos. Esta aplicación deberá diferenciar los tipos de proyectos más frecuentes en el FISDL y las características de este análisis en cada caso.

Se propone iniciar la capacitación con 4 talleres intensivos (Occidente, Central, Para-central y Oriental) para los 52 asesores municipales y 4 asesores departamentales, de modo que ellos puedan proveer orientación a los gobiernos municipales respecto a los cambios que se proponen en el Manual Operativo y el PATDEL.

---

<sup>30</sup> El documento Fortalecimiento Local para Atención de Emergencias y Gestión de Riesgos Ambientales, del FISDL, contiene una proposición para iniciar acciones como las recomendadas en un grupo de municipios

A continuación se organizaría un ciclo de seminarios o talleres orientados a los municipios. Se considerarían grupos de municipios que presenten características relativamente homogéneas en lo relativo al tamaño de su población, y al grado de concentración de dicha población en áreas urbanas. La caracterización preliminar que se indica en el Capítulo 2.1 de este informe constituye una base para organizar esta agrupación, al igual que la tipología elaborada con la colaboración de GTZ.

Para estas tareas, finalmente, sería conveniente identificar en el Banco de Contratistas del FISDL a aquellos que cuenten con experiencia en estas materias, abriendo una especialidad que podría agregarse a los tipos actualmente vigentes.

### 7.3. Apoyo técnico y difusión

Se propone establecer la gestión de riesgos y el ordenamiento territorial como áreas prioritarias en la operatoria del Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local PATDEL, y promover entre los Alcaldes el interés por asignar recursos a dichos temas, así como de postular al financiamiento de estudios y mapas en materia de gestión de riesgo y ordenamiento territorial mencionados en los puntos 6.2 y 6.3 del informe.

Paralelamente, será conveniente prever en el componente de apoyo técnico actividades que apunten a la introducción más permanente del ordenamiento territorial y la gestión de riesgo en el desarrollo local del país. Ello requiere enmarcar las acciones inmediatas en una visión de mayor plazo en que la consolidación del marco institucional, normativo e instrumental que ya está en marcha en el país, haga posible que se proyecten y multipliquen acciones de ordenamiento territorial en el ámbito municipal, departamental y nacional.

En otro plano, se recomienda incorporar en los órganos de difusión del FISDL – sobre todo en su página web [www.fisdgob.gov.sv](http://www.fisdgob.gov.sv) y en el Boletín <sup>31</sup> la información sobre las modificaciones propuestas al Manual Operativo, las oportunidades de asistencia técnica disponibles y, en general, la decisión del FISDL de asignar al ordenamiento territorial y a la gestión de riesgos un papel importante en su política de desarrollo local. Para una segunda etapa se propone utilizar el sitio web del FISDL de modo de proveer información actualizada a los municipios sobre mapas de riesgo, planes de desarrollo territorial, estudios y otros antecedentes que puedan ser útiles para un mejor manejo del territorio en el nivel local.

#### Evaluación de las experiencias iniciales

Con el fin de ajustar los procedimientos y acciones sugeridas en este informe, resulta conveniente organizar desde el comienzo un proceso de evaluación “en proceso” de las experiencias iniciales en municipios seleccionados. Este seguimiento debería contemplar en primer lugar, aspectos operativos relacionados con la incorporación de la gestión de riesgos y el ordenamiento territorial en la formulación de planes de desarrollo local y en el Ciclo de Proyecto, de modo de identificar

---

<sup>31</sup> Los consultores fueron informados por el FISDL que el Boletín circularía nuevamente en los próximos meses, luego de su interrupción a raíz del terremoto.

los eventuales problemas que puedan surgir una vez que se inicie una aplicación masiva. Además, se debería evaluar la estrategia desde una perspectiva cualitativa, midiendo la eficacia de las medidas implementadas para promover un desarrollo territorial que otorgue mayor seguridad y calidad de vida en el nivel local.

#### 7.4. Recomendaciones para la preparación del nuevo préstamo BID

El inicio de un nuevo préstamo del BID para prolongar el Programa de Desarrollo Local del FISDL constituye una ocasión propicia para efectuar los ajustes arriba mencionados. El borrador de Documento de Proyecto respectivo reconoce que los municipios han tenido respuestas efectivas ante la reciente emergencia, por la estrecha colaboración que han desarrollado con las comunidades, y propone incluir en la nueva etapa del programa un componente de asistencia técnica y capacitación a los municipios en materia de ordenamiento del territorio y gestión de riesgo, para contribuir a la reducción de la vulnerabilidad en el país fortaleciendo las capacidades municipales para planificar y administrar el territorio comunal y poner en práctica una eficaz gestión de riesgo y ambiental.

En este contexto, los consultores han revisado los documentos preliminares utilizados en las conversaciones preparatorias a la firma del contrato de préstamo. Sobre la base del borrador de documento de proyecto y del reglamento operativo – en sus versiones de fines de agosto recién pasado - se propone una serie de complementos o precisiones que tienen como objetivo incorporar las recomendaciones del presente informe en la operatoria del préstamo. Estas propuestas se incluyen el Anexo 2 del informe.

#### 7.4. Plan de Acción

Las siguientes actividades a ser desarrolladas por el FISDL permitirían integrar en el corto plazo los componentes de gestión de riesgos y ordenamiento territorial en la actual operatoria de formulación de los planes de desarrollo local y los proyectos asociados a ellos. Su desarrollo no es necesariamente secuencial, siendo posible implementar varias acciones de manera paralela.

Actividad 1: Incorporación de las recomendaciones relativas a la Gestión de Riesgos y el Ordenamiento Territorial en los documentos del nuevo Préstamo.

Si bien los borradores que se han tenido a la vista se refieren a estos temas de manera general, se requiere ampliar y complementar estas referencias para explicitar la relevancia que el BID otorga a ambos aspectos, y permitir el acceso a recursos destinados específicamente a este objetivo cuando el préstamo entre en vigencia. Los plazos para cumplir con esta actividad estarán condicionados por el calendario de negociación del préstamo en su totalidad. Sin perjuicio de ello, las revisiones que se proponen en el Anexo 2 de este documento se podrían iniciar de inmediato.

Actividad 2: Actualización de los Manuales del FISDL

Sobre la base de las recomendaciones realizadas, el FISDL redactará los instructivos para la integración de los subcomponentes de gestión de riesgos y de ordenamiento territorial en el

componente ambiental- tanto en la formulación de los planes de desarrollo local como en el Ciclo de Proyectos. Se deberá precisar el alcance de ambos subcomponentes en las etapas de prefactibilidad y factibilidad que contempla dicho Ciclo de Proyectos, en consonancia con las exigencias que se establecen para otros puntos en el Manual, y con la experiencia adquirida en proyectos ya realizados. Estos instructivos pueden tener una formulación preliminar posible de ajustar con los resultados de la evaluación propuesta más adelante (Actividad 5). El plazo estimado para esta actividad es de 30 días.

### Actividad 3: Implementación del Sistema de Información Territorial Local

Esta actividad contempla tres acciones específicas:

- **Recopilación y adquisición de información:** La información pertinente sería por una parte la cartografía básica, cuya principal fuente es el CNR; la cartografía y normativa urbana de los planes existentes y las metodologías específicas para cada tema. Es importante, además de la formación de un stock inicial de antecedentes para iniciar la operación del Sistema, diseñar procedimientos de actualización. En estos procedimientos cabe incluir convenios o acuerdos del FISDL con otras instituciones, o su integración en una red más amplia que cumpla estos objetivos. El plazo estimado para la etapa inicial de esta actividad es de dos meses.
- **Organización de la información según objetivos:** Si bien parte de la información será útil para múltiples objetivo, como es el caso de la cartografía básica, hay material que deberá ser clasificado en temas especializados, (como por ejemplo, mapas de riesgo en lo referente a inundaciones, deslizamientos, riesgo sísmico, etc.) Además, se requiere procesar información especializada para hacerla accesible a usuarios que no lo sean. Esta actividad se puede realizar simultáneamente con la actividad anteriormente nombrada, siendo el procesamiento de información una actividad permanente.
- **Diseño de procedimientos de consulta y difusión:** Esta actividad es de gran relevancia, ya que la información recopilada será útil en la medida que sea fácil y oportunamente accesible a los usuarios. La disponibilidad en forma digitalizada, de información tanto de textos como de cartografía puede ser de gran utilidad; sin embargo, esta tecnología exige que los usuarios estén en condiciones de operar con ella tanto en cuanto a equipos como a personal. Una opción complementaria a la anterior es la implementación de una sección de una página web para estos efectos, en cuyo caso se definirán los grados de restricción en el acceso de la información. Se estima un plazo de tres meses para poner en marcha esta actividad, a partir de la fecha en que se cuente con un stock inicial de información recopilada y organizada. Luego se convierte en una actividad permanente.

### Actividad 4: Organización de la Asistencia Técnica y Capacitación

Los objetivos y alcances de esta actividad se señalan en los puntos 7.2 y 7.3 del presente informe. Su inicio debería llevarse a cabo a partir de la fecha en que se cuente con los instructivos que complementen los manuales de formulación de los PDL y del Ciclo de Proyectos. Antes del inicio de los cursos y talleres se desarrollarán las siguientes acciones específicas:

- Preparación de la actividad docente: Diseño de contenidos, preparación de textos docentes, selección de expositores y programación de sedes y participantes, en un plazo estimado de dos meses.
- Selección de los participantes: Definición de requisitos de participación, difusión de las actividades, postulación y selección de participantes, en un plazo estimado de un mes, con un desarrollo paralelo a los dos meses de la actividad anterior.
- Ejecución seminarios y cursos, en plazos variables según programación, y su evaluación.

#### Actividad 5: Implementación inicial de la estrategia en municipios seleccionados

Es probable que se requieran en un inicio establecer incentivos explícitos para que los municipios incorporen las nuevas variables en sus procesos de toma de decisión, para lo cual se establecería una fase experimental de “despegue” en municipios seleccionados. Este proyecto piloto de puesta en marcha y monitoreo de los ajustes en el Manual Operativo se aplicará a un conjunto manejable de municipios seleccionados de modo de poder ajustar los procedimientos según sean los resultados de esta etapa, incorporando las sugerencias que puedan emanar de los actores involucrados. inicialmente El desarrollo de esta actividad tendrá un plazo variable según programación a partir de la fecha en que se hayan realizado los cursos y talleres de capacitación.

## ANEXO 1

### CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro A-1  
América Latina: Densidad demográfica por países, 1990

	Superficie (KM2)	Población 19990	Densidad (Hab/km2)
Argentina	2766.9	32,322	11.7
Bolivia	1098.6	7,171	6.5
Brasil	8512	149,042	17.5
Colombia	1138.9	32,300	28.4
Costa Rica	51.1	3,034	59.4
Cuba	110.9	10,608	95.7
Chile	756.9	13,173	17.4
Ecuador	283.6	10,547	37.2
<b>El Salvador</b>	<b>21</b>	<b>5,127</b>	<b>244.1</b>
Guatemala	108.9	9,197	84.5
Haití	27.8	6,486	233.3
Honduras	112.1	5,138	45.8
México	1958.2	84,486	43.1
Nicaragua	130	3,676	28.3
Panamá	77.1	2,418	31.4
Paraguay	406.8	4,277	10.5
Perú	1285.2	21,550	16.8
Rep. Dominicana	48.7	7,170	147.2
Uruguay	177.4	3,094	17.4
Venezuela	912.1	19,321	21.2

Fuente: CELADE, 2001

Cuadro A-2  
Población urbana en los países de América Central  
% del total de población, 1970-2020

	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Panamá	47.6	49.7	53.8	57.6	61.2	64.5
Nicaragua	46.8	50.1	52.5	55.3	58.1	60.6
<b>El Salvador</b>	<b>39.0</b>	<b>44.1</b>	<b>49.8</b>	<b>55.2</b>	<b>60.3</b>	<b>64.7</b>
Costa Rica	38.8	43.1	46.7	50.4	54.2	57.9
Honduras	29.0	35.0	40.8	48.2	55.9	62.7
Guatemala	36.2	37.2	38.0	39.4	40.5	41.8

Fuente: CELADE, proyecciones de población vigentes.

Cuadro A- 3  
Municipios según nivel de urbanización

% población urbana	Cantidad de municipios
> 5%	6
5 - 10%	8
10 a 20%	64
20 a 30%	57
30 a 40%	49
40 a 50%	30
50 a 60%	17
61 a 70%	14
71 a 80%	4
81 a 90%	6
> 90%	7

Fuente: FISDL/ DIGESTYC

Cuadro A- 4  
Municipios según cantidad de habitantes  
Proyección 2001

Cantidad de población	Nº de municipios en el rango
hasta 10.000	128
10-20.000	62
20-50.000	45
50-100.000	16
100-200.000	7
200-300.000	3
> 300.000	1

Fuente: FISDL/ DIGESTYC

Cuadro A- 5  
Municipios según aumento de población  
entre Censo 1992 y proyección 2001

% de aumento en el período	Cantidad de municipios
> 5%	6
5 - 10%	8
10 a 20%	64
20 a 30%	57
30 a 40%	49
40 a 50%	30
50 a 60%	17
61 a 70%	14
71 a 80%	4
81 a 90%	6
> 90%	7

Fuente: FISDL/ DIGESTYC

Cuadro A-6  
Evolución de la pobreza en El Salvador  
Total y por áreas urbana y rural

	1995	1996	1997	1998	1999
Pobreza total	47.7	51.7	48	44.6	41.4
Pobreza urbana	40.3	42.3	38.7	37.8	33
Pobreza rural	58.2	64.8	61.6	56.2	55.5
Pob- extr total	18.3	21.6	18.5	18.9	17
Pobr- extr urbana	12.6	14.7	12	13.7	10.6
Pobr- extr rural	26.4	31.4	27.9	27.2	27.7

Fuente: CEPAL, Panorama Social para América Latina

Cuadro A-7  
Evolución de la pobreza según áreas  
metropolitana, resto urbano y rural, 1995 - 020

	País	A. Metrop	Resto urb	Rural
1995				
No pobres	52	70	50	42
Pobres no ind	30	23	33	31
Indigentes	18	7	17	27
1997				
No pobres	52	74	50	38
Pobres no ind	29	20	32	33
Indigentes	19	6	18	29

Fuente: CEPAL, Panorama Social para América Latina

Cuadro A-8  
Índice de Desarrollo Humano según Departamentos  
Total, urbano y rural, 1999

Departamento	I.D.H. total	Urbano	Rural
San Salvador	0.765	0.787	0.635
La Libertad	0.727	0.795	0.638
Cuscatlán	0.697	0.747	0.649
San Miguel	0.689	0.753	0.610
Santa Ana	0.687	0.755	0.607
Sonsonate	0.669	0.747	0.592
La Paz	0.668	0.726	0.614
Usulután	0.655	0.723	0.586
San Vicente	0.647	0.719	0.566
Chalatenango	0.642	0.710	0.581
La Unión	0.628	0.720	0.575
Ahuachapán	0.626	0.694	0.583
Morazán	0.619	0.710	0.558
Cabañas	0.609	0.694	0.538
<b>Nacional</b>	<b>0.704</b>	<b>0.764</b>	<b>0.604</b>

Fuente: PNUD: Informe de Desarrollo Humano 2001

Cuadro A- 9  
Población afectada por los terremotos según Departamentos  
Enero y Febrero 2001

		Población	Nº de afectados	% afectados
	País	6,340,486	1,160,316	18.3
1	Usulután	351,956	340,354	96.7
2	La Paz	297,726	227,034	76.3
3	San Vicente	165,230	92,395	55.9
4	Sonsonate	451,140	96,402	21.4
5	La Libertad	675,075	143,215	21.2
6	Ahuachapán	322,795	67,784	21.0
7	Cuscatlán	208,825	37,740	18.1
8	San Miguel	486,784	62,478	12.8
9	Santa Ana	558,761	38,432	6.9
10	La Unión	297,765	12,523	4.2
11	San Salvador	1,981,308	40,189	2.0
12	Cabañas	158,823	1,098	0.7
13	Chalatenango	203,803	492	0.2
14	Morazán	180,493	180	0.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Comité de Emergencia Nacional.

a/ Población estimada a enero de 2001, sobre la base de proyecciones del CELADE.

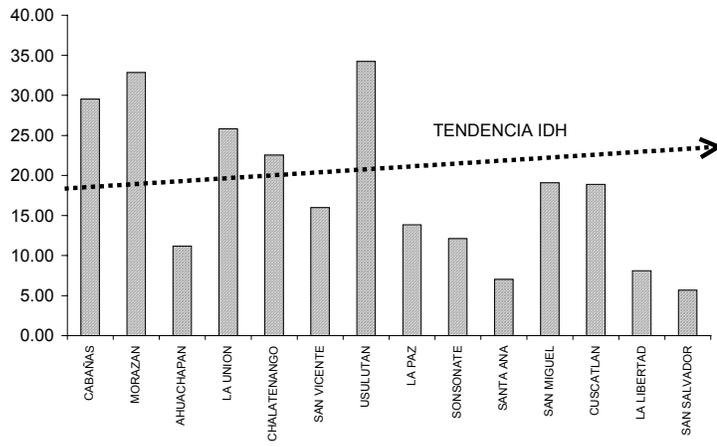
b/ Población considerada damnificada por el COEN, con pérdida o no de vivienda.

Cuadro A- 10  
Proyectos Ejectados por el FISDL por Sector de Atención  
Junio 1999 a Mayo 2001 según montos en dólares

Sector	Monto (US\$)
Educación	28,483,268.67
Salud	572,658.62
Agua potable	5,371,403.06
Alcantarillado sanitario	2,180,729.72
Electrificación	12,867,905.29
Mejoramiento caminos	29,016,359.86
Otros (deporte)	2,176,517.01
<b>TOTAL</b>	<b>80,668,842.23</b>

Gráfico A-11

**INVERSIÓN PER CÁPITA VS. IDH**  
DEPARTAMENTOS, FISDL 1999 2001



Fuente: Elaboración consultores con información FISDL y PNUD

## ANEXO 2

### AJUSTES PROPUESTOS AL REGLAMENTO OPERATIVO DEL NUEVO PRÉSTAMO PDL II (ES-0120)<sup>32</sup>

Se sugiere modificar o complementar el texto de los siguientes párrafos del Reglamento Operativo, para incorporar de manera clara los temas de ordenamiento territorial y gestión de riesgo:

**Párrafo 4.1** Intercalar lo que se señala en cursivas y subrayado:

El Programa apoyará el esfuerzo del gobierno para la reconstrucción que ha resultado de los dos terremotos de enero y febrero de 2001. El programa también continuará apoyando al PDL poniendo máxima atención a tres temas principales: (i) el fortalecimiento de la interacción entre los gobiernos locales y las comunidades en torno a la identificación, implementación y operación de proyectos de infraestructura social y económica; (ii) el incremento en la capacidad de las autoridades municipales para gestionar procesos de desarrollo local en áreas como subcontratación, financiamiento municipal, planificación participativa local a nivel municipal, focalización hacia la pobreza, género, *ordenamiento del territorio y* gestión de riesgos; y (iii) la incorporación del concepto de sostenibilidad del proyecto al diseño de los proyectos.

**Párrafo 5.9** Incorporar en el Anexo 2 que preparará el FISDL, las recomendaciones consignadas en el punto 6. del informe de esta consultoría

**Párrafo 5.10** Intercalar lo que se señala en cursivas y subrayado:

Formulación, supervisión y sostenibilidad de proyectos. Los recursos del Programa financiarán asistencia técnica y capacitación para la formulación de proyectos de conformidad con las guías técnicas establecidas por el FISDL. Éstos incluirán normas técnicas establecidas por los respectivos ministerios y agencias de línea y análisis de factibilidad tomando en consideración el tamaño y complejidad de los proyectos. El Programa proporcionará asistencia para la formulación de las carpetas de proyecto, la supervisión, así como el desarrollo de planes de sostenibilidad que cubran la operación, mantenimiento y consideraciones ambientales *y de ordenamiento territorial* del proyecto, así como los cargos tarifarios, cuando apliquen.

**Párrafo 5.13** Intercalar lo que se señala en cursivas y subrayado:

Gestión y administración municipal para fortalecer la capacidad municipal para manejar y administrar el ciclo de proyecto descentralizado, incluyendo la adquisición y contratación de bienes y servicios así como preparar e implementar los planes de sostenibilidad de los proyectos.

---

<sup>32</sup> Los ajustes mencionados en este Anexo se refieren al siguiente documento enviado por el BID a los consultores a fines de agosto recién pasado: *Reglamento Operativo Programa de Desarrollo Local II, Borrador al 26.09.01*. En consecuencia, las referencias a capítulos, secciones y puntos corresponden a esta versión, y se consignan en apartado por el carácter confidencial que a la fecha tendría dicho documento preliminar.

También apoyará el desarrollo de la capacidad gerencial en áreas como desarrollo de recursos humanos, sistemas de información municipal, coordinación inter-agencial en el nivel local, auditoría financiera, focalización a la pobreza, ordenamiento territorial, gestión de riesgo y mejoras en la prestación de servicios municipales.

**Párrafo 6.1** Incorporar a los criterios que definirá el FISDL para el punto (i) las exigencias en materia de mapas de peligro, zonificación de riesgo y mapas de uso del suelo sobre la base de señaladas en los puntos 6.2 y 6.3 del informe de esta consultoría

**Párrafo 7.3** Intercalar lo que se señala en cursivas y subrayado:

El programa financiará el reemplazo de edificios municipales que hayan sido declarados inhabitables por la autoridad correspondiente o destruidos, en ambos casos, por los terremotos, bajo los siguientes criterios: (i) la inversión ha sido priorizada en la PPL; (ii) la ubicación del proyecto ha sido evaluada positivamente desde el punto de vista ambiental y de ordenamiento territorial; (iii) una contraparte mínima en efectivo proveniente de la autoridad municipal de 50% del costo total del proyecto; y (iv) una contribución del FISDL por un máximo de US\$100,000.

**Párrafo 7.4** - Intercalar lo que se señala en cursivas y subrayado:

Todos los proyectos financiados bajo este programa requerirán de la formulación de carpetas técnicas de proyecto de acuerdo a las guías técnicas establecidas por el FISDL. De conformidad con las características de cada proyecto, el FISDL requerirá de la entidad solicitante la realización de un análisis de prefactibilidad, de factibilidad técnica ambiental y económica, según corresponda. Asimismo, deberá presentarse un plan de sostenibilidad que cubra la operación y mantenimiento, así como los cargos por tarifas, donde apliquen. La carpeta técnica también incluirá información sobre los beneficiarios (hombres y mujeres), antecedentes, estudios y/o planes de ordenamiento territorial que justifiquen la localización y/o las características de los proyectos, el impacto esperado del proyecto sobre la situación de pobreza de los beneficiarios, entre otros puntos. La carpeta también indicará la contribución en efectivo de los ingresos municipales o de otros actores hacia el costo del proyecto.

- Incorporar al Anexo 5 que preparará el FISDL según lo señalado al final de este punto, las sugerencias respecto de gestión de riesgos y ordenamiento territorial incluidas en los puntos 6.4 y 6.5 del informe de esta consultoría.

**Párrafo 8.1** Incorporar un nuevo punto:

(ix) Evaluación ambiental

**Párrafo 10.7** Intercalar a continuación del punto (ii) la siguiente tarea del FISDL, (aumentando así el listado a 8 puntos):

(iii) Mantendrá, elaborará y pondrá a disposición de los gobiernos municipales a través de su Unidad de Información Territorial Local, material cartográfico básico, mapas de riesgo, planes de ordenamiento territorial y otros antecedentes disponibles que sirvan para incorporar el

ordenamiento territorial y la gestión de riesgo en los planes de desarrollo municipal y en la elaboración de proyectos de inversión

**Párrafo 10.8** Intercalar a continuación del punto (iv) la siguiente tarea de autoridades y empleados municipales (aumentando así el listado a 11 puntos):

(v) Fomentarán el proceso de ordenamiento territorial y gestión de riesgo involucrando de manera activa a la comunidad para una ocupación del territorio que disminuya la vulnerabilidad ante los desastres naturales.

**Párrafo 10.14** Realizar los cambios señalados con cursivas y subrayado:

El FISDL contratará asistencia técnica para: (i) fortalecer su sistema de información gerencial y sus sistemas de monitoreo y evaluación de impacto; (ii) revisar sus sistemas de información y comunicación con los gobiernos municipales y otros actores locales ; (iii) desarrollar posiciones de política sobre el combate a la pobreza y la inequidad social y de género y desarrollo local; **(iv) implementar una unidad técnica que promueva la planificación del uso de la tierra y gestión de riesgos en el nivel local** (iv) desarrollar un sistema para monitorear y evaluar la implementación de los planes de sostenibilidad y (v) apoyar al FISDL en el desarrollo de una estrategia y un plan para la incorporación de la perspectiva de género al interno de FISDL y en la implementación del PDL incluyendo una propuesta para un proyecto piloto en cinco municipios.

**Párrafo 16.1** Intercalar textos señalados en cursivas y subrayado:

El Programa financiará pequeñas obras de infraestructura social y económica cuyo impacto ambiental se espera que será *positivo o* mínimo. El FISDL ha incorporado aspectos ambientales en sus políticas y programas y fortalecerá la capacidad de los gobiernos municipales de desarrollar evaluación de impacto ambiental. El programa apoyará la elaboración e implementación de planes de sostenibilidad que incluirán la factibilidad ambiental de las inversiones, *incluyendo una evaluación de los riesgos ante desastres naturales que presenten las localizaciones propuestas para los proyectos. También incorporará el ordenamiento territorial* ~~la incorporación de uso de la tierra~~ y gestión de riesgo en los procesos de PPL y proporcionará asistencia técnica a las municipalidades para facilitar la implantación de los planes.

## ANEXO 3

### BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Asamblea Legislativa de El Salvador,  
DECRETO N° 274: Código Municipal

Banco Interamericano de Desarrollo BID

- Local Development Program II- (ES-0120)- Loan Proposal; Avance a agosto 2001
- Reglamento operativo del Programa de Desarrollo Local II; Avance a agosto 2001

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central

- Plan Regional de Reducción de Desastres; Plan Básico, marzo 2000.
- Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, Declaración de Guatemala II, octubre 1999.

Concertación y Alianzas para el Desarrollo Local

- La experiencia del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa; Rodríguez, Marcos y Alfonso García, San Salvador, diciembre 2000

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

- Programa de Desarrollo Local, 1998
- Guía de Planificación Participativa
- Guía de Formulación de Carpetas de Proyectos
- Guía de Supervisión Externa
- Guía Sintetizada del Manual Operativo
- Modalidad de Financiamiento por Concurso: Bases de Participación
- Bases de Licitación
- Programa de Desarrollo Local, Modalidad de financiamiento FODES: Análisis estadístico de ejecución descentralizada de proyectos 1998-2000
- Fortalecimiento local para atención de emergencias y gestión de riesgos ambientales; febrero 2001
- Estrategia Nacional de Desarrollo Local, diciembre 1999.

Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE

- Reconstrucción Nacional: Desafío ineludible para avanzar hacia el desarrollo del país; marzo -abril 2001
- Participación ciudadana y Concertación: una lectura desde experiencias locales; varios autores, enero 2001

Fundación Salvadoreña de desarrollo y Vivienda Mínima FUNDASAL

- Carta Urbana 27: La evolución de Asentamientos Populares en el Área Metropolitana de San Salvador, agosto 1994
- Carta Urbana 52: Los tugurios en El Salvador; marzo 1997
- Carta Urbana 71: Intervenciones públicas y privadas en zonas tugurizadas; febrero 1999

- Zschaebitz, Ulrike: La Situación de las Comunidades Tugurizadas en el AMSS, Ensayo de Caracterización, 1999

Gobierno del Salvador, Dirección General de Estadística y Censos

- Encuesta de Hogares Propósitos Múltiples 1998, mayo 1999

Grun, Stephen; Mejía, Corina; Bellegarrigue, Alejandro

- El programa de Desarrollo Local- Las primeras experiencias: Un análisis de campo en nueve municipios; Informe de Consultoría; noviembre de 2000

Informes y Proyectos, S.A.

- Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés, Síntesis del Informe Final, Septiembre 2000.

Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal ISDEM

- Ley Orgánica del ISDEM, El Salvador 2000

Joseph, Stephen; Mac Donald, Charles L.; Development Ideas, Inc.

- Manejo de Riesgos Ambientales en Areas Urbanas, Mapas de Areas Habitables, Reporte Intermedio, febrero de 2001.

Minjárez, Ismael; Development Ideas, Inc

- Metodología para la Delimitación de Peligro y Deslizamiento y su uso en Planificación Urbana, 23 de Febrero de 2001.
- Texto Explicativo de Mapas de Peligro de Deslizamiento de Tierra en Inundación en Santa Ana y la Libertad, El Salvador, C.A., febrero de 2001.

Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL

- El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador: Impacto socioeconómico y ambiental; febrero 2001

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD

- El Salvador, Informe sobre Desarrollo Humano 2001

Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente PRISMA

- Boletín 36: Después del Mitch: Temas y Actores en la agenda de transformación de Centroamérica; Susan Kandel y Herman Rosa; 1999
- Boletín 37: El Salvador: la sociedad civil frente a la reconstrucción y transformación post-Mitch; Ileana Gómez y Nidia Umaña, 1999
- Sistematización de los planes o políticas de desarrollo territorial en El Salvador 1965-2000; Rosa Margarita García, Documento de trabajo sin fecha
- Terremotos, Urbanización y riesgo sísmico en San Salvador; Bommer, Julian, agosto 1996.

PROMUDE, Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización.

- Guía para la Planificación Participativa Municipal, Componente Asistencia Técnica ISDEM GTZ; octubre 1998.

República de El Salvador, Comisión Nacional de Desarrollo

- Bases para el Plan de Nación, 1998

The S.M. Group Internacional Inc.

- Apoyo al Programa Ambiental de El Salvador, Propuesta inicial, Dimensión Ambiental en el Ordenamiento Territorial, Abril 1997.

Vargas, Jorge Enrique

Políticas Públicas para la Reducción de la Vulnerabilidad frente a los Desastres Naturales y Socio-naturales. Mayo 2001

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

- Informe Nacional, Proceso preparatorio para la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos Estambul + 5. Octubre 2000
- Política Salvadoreña de Vivienda, octubre de 2000
- Términos de Referencia para la Elaboración de Estudio Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Oficina de Planificación Estratégica Sectorial, Fondo Salvadoreño para Estudios de Preinversión; enero 2001.
- Ley de Urbanismo y Construcción: Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo Relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales
- Anteproyecto de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Oficina de Planificación Estratégica Sectorial, marzo 2001.
- Programa de Desarrollo Territorial; Oficina de Planificación Estratégica Sectorial; julio 2000.

## ANEXO 4

### SIGLAS

ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
CASALCO	Cámara salvadoreña de la Construcción
CECADE	Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CENTA	Centro de Tecnología Agropecuaria
CEPRODE	Centro de Protección para Desastres
CIG/MOP	Centro de Investigaciones Geotécnicas
CONCULTURA	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte
DGRNR	Dirección General de Recursos Naturales Renovables
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El salvador
FOSEP	Fondo Salvadoreño para Estudios de Preinversión
GOES	Gobierno de El Salvador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OPAMSS	Oficina de Planificación del Area Metropolitana de San Salvador
OPES	Oficina de Planificación Estratégica de Vivienda y Desarrollo Urbano
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
VMT	Viceministerio de Transportes