



Planificación Regional: Esbozo de una legislación

Gabriel Pons

Ing. Civil experto en Planificación Física
pons_gabriel@hotmail.com

Planificación Regional

Esbozo de una legislación

Gabriel Pons

Ing. Civil experto en Planificación Física
pons_gabriel@hotmail.com

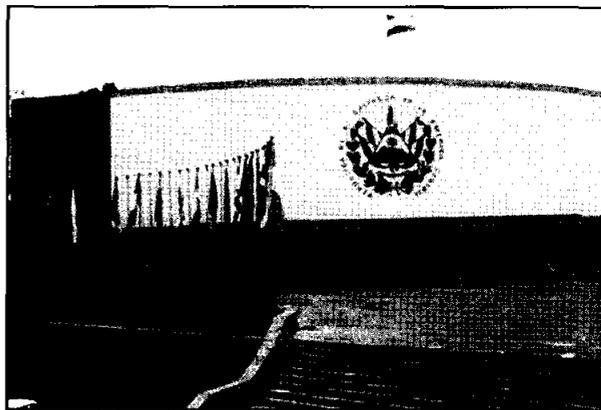
Introducción

Ampliando el informe "En donde se trata la necesidad de organizar el país para vivir en él ¿Cual sería la mejor política regional y urbana?", en el cual se esboza un planteamiento esquemático de la problemática organización del Estado, el presente trabajo trata de avanzar un paso más en el aspecto legal de la región y los municipios tratando de ampliar lo que se resume bajo el epígrafe: "Las relaciones interinstitucionales, las reglas del juego entre el Estado y el espacio donde actúa".

El espacio se ocupa, no cubriéndolo sistemáticamente, sino por la creación de nodos, (es decir de centros poblados), del establecimiento de vínculos y la definición de unas relaciones entre ellos. El conjunto forma un sistema por medio del cual el espacio se incorpora a la economía y forma con la sociedad una unidad ecológica. Las reglas del juego constituyen la estructura; se trata pues de definir las bases para las relaciones interinstitucionales entre el Estado, el espacio donde actúa, los nodos y demás partes que constituyen el Sistema; debe haber ante todo una funcionalidad en cada una de sus partes. Dicha funcionalidad puede ser evidente en algunos sistemas

simples y aun ajustarse automáticamente como en algunos sistemas más complejos; pero aquellos en los cuales interviene la sociedad con sus múltiples aspectos es necesario que dicha estructura sea definida.

Dejadas las cosas al azar, algún tipo de relación se forma, es decir de estructura; pero esta no se traduce de primera mano en una función al servicio del bien común, ya que las fuerzas capaces de imponer esta estructura son precisamente aquellas en las que el bien común es el último de sus intereses. La estructura resultante será la suma de las fuerzas actuantes sobre el sistema; en general las fuerzas que protegen el bien común son las más débiles y las más desorganizadas. El desarrollo es una lucha contra la entropía social.



Decíamos que el sistema consistía de centros poblados interrelacionados, de un Estado, de una Sociedad y de un Espacio. Son las leyes para el uso del espacio las que se encargan de estructurar el sistema; de ahí la necesidad de una Ley de Centros Poblados, de leyes de Zonificación Rural, Urbana y la necesidad de normar a través de una legislación sobre planes reguladores.

Si bien la ley manda, prohíbe o permite, su cumplimiento exige la creación de instituciones para su administración y estas a su vez dependen de un mecanismo financiero para entrar en el torrente circulatorio del sistema económico. Quien legisla, quien manda, tiene la obligación de proveer de los medios para que se cumpla su mandato. La ley debe proveer los métodos de financiamiento y la manera de organizar su cumplimiento. Hay pues que prever o ampliar la ley inicial con otras concomitantes. Para eso se prevé como primera etapa la legislación siguiente:

- 1.- Ley de Centro Poblados. Establece jerarquías entre centros poblados; las obligaciones de cada municipio según su jerarquía y sus necesidades locales; igualmente determina los derechos municipales en materia de jurisdicción y de imposiciones.
- 2.- Ley de Planos Reguladores. La obligación de preparar un plan regulador del crecimiento urbano exige la definición del mismo, las partes de que debe constar y los procedimientos para que dicho plan sea aprobado y revisado. Esta Ley tratara además de defender a las personas del exceso de poder del Estado, al mismo tiempo que le obliga a la actuar en función social.
- 3.- Ley de Tarifa de Arbitrios. Establecer un mecanismo por el cual las municipalidades tengan criterios efectivos para financiar sus propios servicios en función del área que sirven y de sus gastos de operación.
- 4.- Ley de Financiamiento de Obras Municipales. (Financiera Municipal). Servir de respaldo financiero a las municipalidades, crear instituciones especializadas en créditos edilicios y sus maneras típicas de financiación.
- 5.- Ley (o reglamento) sobre las Relaciones entre el Ejecutivo y el Municipio. Trataría de asignar la jurisdicción y responsabilidades de cada uno. Trataría de definir, por ejemplo, quien mantiene los caminos vecinales, quien daría asesoría técnica a quien, quien adquiere los equipos, etc.
- 6.- Ley de Desarrollo Regional. Esta ley trataría de la creación de instituciones de desarrollo regional, y de los procedimientos para participación y coordinación entre la acción regional y la edilicia.
- 7.- Ley de Expropiaciones. Establecimiento de un procedimiento que permita a la sociedad y al Estado estructurar su propia infraestructura sin interferir o dañar los intereses particulares según lo ordena la Constitución. La ley definiría los derechos de expropiación en función de los planes de desarrollo debidamente aprobados (planes reguladores, por ejemplo) y de acuerdo a una definición de "utilidad pública" y "necesidad nacional". Términos que deben ser definidos con precisión antes de poder aplicarse. Esta ley debe, además,

establecer procedimientos de adquisición y exponer las limitaciones del derecho de propiedad en sus aspectos sociales.

- 8.- Ley de Asignación de Categorías a los Centros Poblados. Sería el complemento de la ley de centros poblados, Debe asignar a cada centro poblado su categoría y filiación regional. Por ejemplo: La región de XXX tiene por límites...111, 222, 333, ... Se compone de YY cabeceras de Distrito a saber: AAA, BBB, CCC, DDD, ... Pertenecen al distrito de BBB los siguientes poblados de primer orden: MM, NN, PP...

Sin esta ley todas las otras aquí mencionadas no podrían tener efecto, por no definir las categorías de los diferentes centros poblados según tamaño y relación con el conjunto.

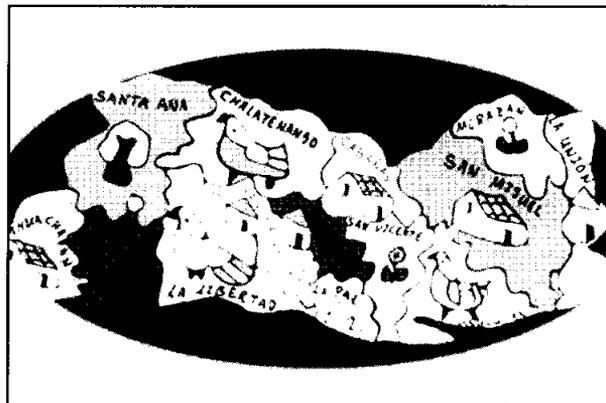
Esquema para formular una Ley de Centros Poblados

Las ciudades, según su tamaño y ubicación, adquieren responsabilidades entre ellas, que se reflejan en el grado de complejidad de sus organizaciones administrativas. Dicha complejidad varía desde servicios hacia el interior urbano, diferentes según categoría, -un caserío o aldea no proveerá los mismos servicios a sus habitantes que una metrópoli-, como de las diferentes políticas a seguir, igualmente son necesarios, según su categoría, ciertos controles que faciliten a los centros poblados el cumplimiento de sus obligaciones y sobre todo, el establecimiento de una interpelación funcional entre ellos.

Una ciudad no es un ente aislado, forma parte de un sistema regional -lo entiendan o no los encargados de la administración del país- y en la medida en que esta interpelación se define y se exige por ley, cada ciudad puede llegar a cumplir su función interna; la ley es además instrumento de orientación y de guía para la estructuración del sistema regional ya mencionado con los centros poblados: a) Clasificados en diferentes categorías, a) Con la obligatoriedad de establecer controles y servicios según dicha categoría.

Por ejemplo: Las ciudades de primera categoría o cabeceras de metrópoli son naturalmente polos regionales en potencia, y por lo mismo deben establecer los servicios y crear las instituciones necesarias para cumplir su cometido de liderato regional. Una ciudad en esas condiciones debe mantener oficinas de planificación regional y personal capacitado que las administre.

Para garantía de que cumpla con sus obligaciones de tipo específicamente urbano (agua, mercados, luz, cloacas, etc.), necesita del establecimiento de un límite urbano; de un reglamento de uso de la tierra (de zonificación); de un plan de vías de circulación urbana y la definición de





las áreas potencialmente urbanas dentro del agro que las circunda, etc., es decir, su crecimiento debe estar ordenado por un plan regulador. La garantía que dichas actividades se llevarán a cabo está en la exigencia legal de las mismas, exigiendo también personal capacitado, como la presencia de planificadores regionales, urbanistas, e ingenieros municipales dentro de sus oficinas.

Siguiendo con el ejemplo, las ciudades de segunda categoría son principalmente cabeceras de distrito y centros de distribución de la ciudad regional. Tienen la función de servir de puntos de apoyo y de coordinar la distribución de servicios dentro del agro al que sirven, lo que demanda la presencia de un Centro de Planificación Distrital. Las ciudades cabeceras de Distrito tienen sus propias obligaciones internas –relativas a los servicios de agua, luz, cloacas...– Estas ciudades tampoco pueden escapar a la necesidad de fijar límites urbanos y aunque un reglamento de zonificación pudiera ser más sencillo, deberá siempre contar con un plan de vías y una delimitación de sus unidades vecinales.

En materia de controles exigibles legalmente, dichas ciudades deben contar entre su

personal con ingenieros municipales; su oficina de planificación distrital deberá contar con urbanistas, a fin de dar asesoría a los Centros Poblados de primer grado que dichas ciudades sirvan.

A los centros poblados de primer grado les corresponde principalmente, la función de mercado y convertirse en lugares de primera transformación industrial. Urbanísticamente tienen necesidad y obligación de mantener su saneamiento urbano.

Toda aglomeración de seres vivos produce desechos que necesitan ser tratados para impedir contaminaciones, sobre todo, que los mismos desechos destruyen la vida que los originó. El cuerpo humano muere cuando no puede eliminar el ácido úrico y demás desechos que produce; las ciudades se vuelven endémicas –de tifoidea y otros males– cuando no eliminan sus basuras y demás desperdicios líquidos. Algunas civilizaciones parece que han muerto por ello, al menos así lo atestiguan los historiadores respecto a la cultura de los Mayas.*

Sus obligaciones en cuanto a normas de servicio podrán ser disminuidas; mantendrán siempre la obligación de establecer límites urbanos y definir sus unidades vecinales. Igualmente a falta de Ingeniero Municipal deben recibir y financiar asesoría distrital para su propio desarrollo y funcionamiento.

La propia exigencia de obligaciones debería dar a las municipalidades los derechos y privilegios necesarios para que puedan cumplir con ellas; derechos como de personería jurídica y capacidad de obtener empréstitos, los cuales deben condicionarse

a la existencia de planes reguladores de su crecimiento y al cumplimiento de las demás exigencias de esta ley. Igualmente las ciudades adquirirían el derecho a la disposición de sus arbitrios, ordenados según procedimientos indicados en una ley especial y aún tendrían el derecho a subsidios en mayor o menor grado según:

- a) su categoría,
- b) el grado de autosuficiencia financiera,
- c) el grado de cumplimiento de sus funciones básicas; y
- d) los controles legales establecidos en esta ley.

En materia de políticas de acción, la política de adquisición de tierras debe tener prioridad en las ciudades de potencial crecimiento rápido; igualmente las de vivienda. En las ciudades de menor categoría corresponderían las políticas de reserva de espacio para ser utilizadas eventualmente en promoción industrial (parques industriales) o para establecer un equilibrio en el precio de los arrendamientos rurales; para zonas de reforestación u otras reservas relacionadas.

Dicha ley podría ser expresada más o menos de la manera siguiente: Los centros poblados de El Salvador se clasifican en (N) categorías:

- a) Cabeceras de Región
- b) Cabeceras de Distrito
- c) Centros Poblados de Primer Grado
- d) Aldeas y Cantones

Las Cabeceras de Región tendrán las siguientes características:

- a) 50,000 ó más habitantes
- b) Ser denominadas por ley como Ca-

beceras de Región

- c) Tener establecidos servicios de ámbito regional como:
 - d) Oficina de Planificación Regional
 - e) Oficina de Ingeniería Municipal
 - f) Escuelas Profesionales (de medicina, agricultura, ingeniería, etc.)
- g) Tener establecidos servicios de ámbito distrital:
 - h) Dos Hospitales especializados
 - i) Hospital General de 500 camas
 - j) Instancias adecuadas de Justicia
 - k) Más los servicios que contiene una Cabecera de Distrito y un Centro poblado de Primer Grado repetidos modularmente en proporción al número de habitantes.

Las Cabeceras de Distrito:

- a) Número de Habitantes 15,000 ó más
- b) Ser denominadas por ley Cabeceras de Distrito.
- c) Oficina de Planificación Distrital
- d) Oficina de Ingeniería Municipal
- e) Plan Regulador
- f) Escuela Vocacional
- g) Escuela de Enfermeras
- h) Escuela Normal
- i) Hospital de 200 camas
- j) Más los servicios de una ciudad de Primer grado repetidos modularmente en proporción al número de habitantes.

Los Centros Poblados de Primer Grado:

- a) Número de habitantes 5,000
- b) Ser denominados por la ley de Centros Poblados como población de Primer Grado.
 - c) Escuela Secundaria
 - d) Límites Urbanos
 - e) Hospital de 50 camas
 - f) Juzgados, Policía, Puestos de Salud
 - g) Más los mismos servicios que tienen

las Aldeas repetidos modularmente en proporción al número de habitantes.

Las Aldeas:

- a) Servicios de Agua, cloacas, alumbrado, teléfono, comunicaciones
- b) Servicios de Transporte hacia sus centros poblados de Primer Grado.
- c) Casa Comunal
- d) Escuela Primaria
- e) Campos de juego
- f) Kinder.
- g) Los servicios básicos a los residentes según lo prescriban estudios más detallados que el presente esbozo.

Biológicamente las ciudades son centros de cultura. La evolución humana en su ascenso continuo hacia mas conciencia ha tenido para ello su apoyo en los núcleos urbanos. La ciudad es el cascaron en donde anida la sociedad y conforma, con su estructura, la personalidad de sus habitantes.

Si bien el derecho de las municipalidades a estructurarse orgánicamente está manifestado por la necesidad de proveer los servicios básicos a fin de que sus habitantes encuentren un ambiente sano y un lugar adecuado para sus intercambios, no se puede olvidar que la economía no es la cultura y por lo tanto no es la razón de ser de la ciudad ni del hombre. La esencia del hombre es su conciencia y su razón. La ciudad facilita, por su estructura al servicio del hombre, satisfacer sus necesidades materiales y además -resulta ser lo principal-, moldea y permite el desarrollo del carácter y personalidad de sus pobladores, de tal manera que estos se expresen con más responsabilidad social. Como decía Winston Churchill: "Inglaterra

no tiene idea de cuánto debe su cultura a sus ciudades". Si la sociedad está al servicio de las personas, éstas deben estar al servicio de la sociedad. Es la manera como fructifican las virtudes cívicas.

El derecho de la ciudad al autogobierno representativo es a la vez, un medio para despertar la responsabilidad cívica y por lo tanto uno de los mecanismos básicos de progreso y de formación de cultura. También, y por esto mismo, la estructuración y ordenamiento del cascarón urbano es determinante para la formación de cultura: a mejor ambiente, mejor cultura, a mayor cultura más conciencia social.

Después de este pequeño paréntesis podemos continuar:

Derechos

Todos los Centros Poblados tendrán derecho a:

- a.- La autonomía financiera, para la cual se establecerá el derecho a cobrar sus impuestos y a establecer sus propias políticas financieras dentro de los límites de su jurisdicción.
- b.- La autonomía administrativa, para lo cual deberá organizar o preparar su diagrama de organización y establecer su cuerpo de personal técnico. El Secretario Municipal podrá estar a la cabeza del cuerpo administrativo a manera de gestor el personal técnico administrativo, tendrá derechos legales de inmovilidad, formación, escalafón y retiro de acuerdo a la ley.
- c.- Al autogobierno por elección local, para lo cual establecerá su propio mecanismo institucional para nombra-

miento de alcaldes y concejales; el secretario municipal estará sujeto a las decisiones del Concejo en lo que no se oponga a la ley. La presidencia y representación del Concejo corresponde al Alcalde.

- d.- A la personería jurídica. La ley determinara la medida en que dichas personas podrán ser sujetas de embargo.

Obligaciones

Las obligaciones principales de los centros poblados serán:

- a.- Obligaciones para consigo mismo, principalmente de saneamiento ambiental y de proveer a sus habitantes de los servicios básicos.
- b.- Obligaciones con respecto a las otras ciudades, para estructurar, con el establecimiento de servicios, el sistema regional.
- c.- Obligaciones con el Estado del cual forman parte, es decir el Ejecutivo. Estas últimas serán definidas por la ley especial; la autonomía, la libertad de acción y demás derechos de los centros poblados estarán limitados únicamente por los procedimientos estatales establecidos por la ley.
- d.- Los Centros Poblados tienen la obligación de pagar una cuota en proporción a sus ingresos y a su categoría, para el sostenimiento de una escuela de planificación regional. Dicha cuota debe incorporarse al presupuesto anual de su tarifa de arbitrios.
- e.- Los Centros Poblados también tienen la obligación de contribuir financieramente a las obras de carácter na-



cional que lleve a cabo el Ejecutivo; por medio de una cuota anual que se incorporara en su presupuesto. (financiamiento de los caminos vecinales, por ejemplo.)

A fin de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones interurbanas, las Cabeceras Regionales deben:

- a) Mantener una oficina de planificación regional.
- b) Cumplir con la ley de Planos Reguladores.
- c) Dentro del personal técnico de sus instituciones debe contar con un planificador regional, un urbanista y con ingenieros municipales.

La obligación de proveer servicios urbanos se limita estrictamente al límite urba-

no establecido, siendo prohibido proveer dichos servicios fuera del área urbana.

Son obligaciones de las Cabeceras de Distrito:

- a) Proveerse de una oficina de planificación distrital
- b) Dar asesoría en materia de planificación urbana a los Centros Poblados de primer grado.
- c) Debe contar con un urbanista y un ingeniero municipal.

Las cabeceras Regionales son también Cabeceras de Distrito y deben proveer ambos servicios.

Provisionalmente la cabecera de Distrito podrá prescindir del urbanista, necesitando para ello obtener permiso especial de la Dirección General de Urbanismo hasta por un periodo de cinco (5) años (o con permiso especial del Ministerio de Planificación). Mientras los Centros Poblados bajo su comprensión regional carezcan de personal idóneo, la Cabecera Regional deberá dar dicha asesoría. La Dirección General de Urbanismo también deberá proveer asesoría técnica; pero debe organizar esta principalmente hacia la consecución financiera y técnica del personal faltante a dichos poblados.

Los Centros Poblados de primer orden deben contar entre su personal técnico con un ingeniero municipal o un técnico capacitado aprobado por la Dirección General de Urbanismo. Dichos permisos caducaran cada cinco años.

La necesidad de definir las relaciones entre el Ejecutivo y el Municipio

En general las funciones urbanas podrían terminar con su actuación interna, pero es

el caso que ni las ciudades ni las regiones pueden alcanzar por sí mismas el grado de autosuficiencia necesaria para lograr su prosperidad, ni para cumplir su cometido urbano. Tan pronto como internamente inician sus actividades aparece la necesidad de establecer nuevos sistemas que las entre conecten.

Básicamente estos sistemas corresponden a:

Normas

- a.- Una legislación uniforme, en materias económicas, jurídicas, administrativas, (circulación de moneda, Código de Comercio...) que exige instituciones adecuadas a nivel nacional para su funcionamiento y coordinación. Dichas instituciones forman a menudo parte del gobierno central.
- b.- Infraestructuras que escapan al ámbito de una ciudad (principalmente de comunicación, como teléfonos, carreteras, etc.) y servicios anexos que exigen de instituciones de diseño, construcción especializada, operación, mantenimiento, a nivel nacional.
- c.- Servicios de información, para fines de operación, planeamiento y previsión tanto a nivel nacional como local (un ejemplo sería la obtención de estadísticas) que también se expresen en la necesidad de intercambiar información exigiendo instituciones de apoyo por encima de las posibilidades locales.
- d.- La necesidad de unidad en materia de medidas y normas de servicio que piden la centralización de ciertas actividades a fin de que sean económicamente posibles por la especiali-

zación (algunos hospitales, educación superior...).

- e.- Existen otras actividades como la promoción a nivel nacional de algunos sectores: industrial, turístico, ... y aún actividades económicas internacionales que necesitan del ámbito nacional para que se establezcan y que puedan ser coordinadas.
- f.- Lo político no escapa a esto último: la unidad de Gobierno y la demanda de coherencia que nace de la acción de varias regiones actuando como un solo pueblo, exige la cooperación del municipio con el estado.

Correspondería al Ejecutivo la responsabilidad sobre estas actividades y a las municipalidades la obligación de contribuir, ya pecuniariamente, ya por actividades en común (mixtas), ya por la representatividad o participación pública de sus hombres en el gobierno central.

Las obligaciones de las municipalidades, relativas a cooperar con el ejecutivo en el desarrollo nacional, se deben definir con precisión, indicando el tipo de cooperación y colaboración que se les exige. Tal vez convendría limitar al Gobierno Central las funciones normativas, de mantenimiento y de operación de las infraestructuras básicas y comunes al desarrollo, como correos, comunicaciones, energía, transporte, ... Igualmente podrán asignarse al Ejecutivo la infraestructura sectorial en sus aspectos de complementariedad (universidades, escuelas especializadas de medicina, hospitales, ...)

A su vez, los servicios de mantenimiento que pudieran necesitar algunas instituciones nacionales huéspedes de las municipalidades podrían recibirlo de estas, ya en

forma gratuita, ya compensada por el Gobierno Central; en todo caso, las municipalidades tienen necesidad de establecer servicios de mantenimiento para sus propios edificios que al hacerse extensivo a las instituciones del Estado podrían abaratar los costos de ambos. El Gobierno Central no debería verse en la necesidad obligada de mantener una oficina desde la capital para reponer los vidrios rotos de una escuela de aldea.

Los caminos vecinales, que deben ser objeto de una ley especial para su operación y financiación exigen responsabilidad compartida con el Gobierno Central. Si existiese la obligación de cada centro poblado de mantener operativo su vínculo con el poblado inmediato de categoría superior, quedaría al Gobierno Central únicamente la obligación de los caminos de primer orden que comuniquen las cabeceras de región con la Capital y las salidas al exterior, junto con el establecimiento de normas y jerarquías de caminos

Este artificio garantiza la comunicación entre poblados y descarga al Gobierno Central de un gasto fuerte; pero no logra el mantenimiento de los caminos vecinales, que exigen siempre de una organización especial, por medio de la cual se distribuyen las responsabilidades: operativas, normativas, maquinaria, pronto servicios, etc. entre varias entidades -aldeas, centros de distrito, ministerio de Obras Públicas-

En todo caso las relaciones entre el Gobierno Central y Municipalidad deben estar basadas en el principio de que el Gobierno Central es en toda condición huésped del Gobierno municipal y en el hecho de que al Gobierno Central le corresponde aquello que a las municipalidades les resulte oneroso o imposible.

Sociológicamente la unidad de desarrollo cívico es la ciudad y debe existir una escala de relaciones que tengan envergadura humana. Cuando las organizaciones complejas adquieren un grado de abstracción que el ciudadano común deja de comprenderlas, este pierde toda posibilidad de acción y por ello deja de interesarse en la cosa pública; su opinión ya no pesa, la sociedad pierde su cometido humano y se convierte en un mecanismo desbordado del cual Orson Wells y Julian Huxley hablan como utopías deshumanizadas del futuro.

Desaparecido el interés, la cosa pública tiende hacia la corrupción. Al mismo tiempo, perdido el control de la opinión, un Estado pasa, por el mismo hecho, a control de fuerzas políticas externas al país.

En la medida que el pueblo es defraudado y frustrado por un gobierno centralizado cuya maquinaria es incapaz de atender pequeños problemas -precisamente por pequeños- y sobre los cuales los ciudadanos tampoco pueden actuar para resolverlos -por la misma centralización paralizante- en esa misma medida aumentan las enfermedades mentales -depresión, inseguridad, irresponsabilidad,- y las enfermedades sociales -rebelión, descontento social, drogas, delincuencia, etc.-

Desde el punto de vista de la planificación regional, con la política de estructuración descentralizada descargando responsabilidades en las ciudades, se está tratando de crear una firma dinámica capaz de convertir al municipio en un polo de desarrollo.

Los estudios de regionalización que está llevando a cabo el Ministerio de Planificación terminaran con la identificación de los principales polos de desarrollo y la

estructuración en forma jerárquica de los núcleos, para consolidar regiones.

Otra ley, o tal vez un decreto, debería asignar a cada ciudad su categoría a fin de que la ley de Centros Poblados comience a ejercer sus efectos benéficos en el desarrollo. Una vez definidas las estructuras, las etapas siguientes corresponderán a estudios sobre la base económica, según jerarquía, y sobre la rehabilitación del agro; pero antes de pasar a la etapa siguiente el presente estudio deberá completarse con la organización institucional, es decir con el establecimiento de la superestructura que le de operatividad al sistema.

Esquema para formular una Ley de Planos Reguladores

Un plan regulador es un documento que contiene los estudios básicos y las conclusiones para llegar a determinar los siguientes aspectos que rigen el crecimiento de un centro de población o nodo regional:

- 1.-
 - A.- Límites de Ciudad (de lo urbano)
 - B.- Delimitación de las áreas rurales potencialmente urbanas.
 - C.- Plan de Vías de Circulación
 - D.- Estudios de Accesos
 - E.- Delimitación de Unidades Vecinales (y barrios, y distritos, etc)
 - F.- Densidad de Población deseable (altura de edificios, tamaño de lotes, etc.)
 - G.- Diseño de unidades vecinales...
 - H.- Reglamento de Zonificación y Uso de la Tierra.
 - I.- Plan de Servicios Educativos (kinder, escuelas, campos de deporte...)
 - J.- Plan de Servicios de Saneamiento Ambiental. (agua, cloacas, drenajes, plantas de

- tratamiento, de depuración, etc)
- K.- Plan de Ornato y Recreación (Áreas verdes, plazas, parques, arquitectura de grandes espacios, centro cívico, etc.)
- L.- Plan de Mercados y Zonas Comerciales
- LL.- Plan de Localización de Edificios Institucionales.
- M.- Plan de Organización Municipal (oficinas: de permisos de construcción, de mantenimiento, del agua, oficina de ingeniería, sistema de recolección de basura, etc)
- N.- Estudios de Financiación (programas de inversiones, presupuestos anuales, etc)
- O.- Esquemas de la funcionalidad urbana.
- P.- Planes de vivienda, de Renovación Urbana, y planes de demás políticas resultantes del estudio. (adquisición de tierras, cirugía urbana, etc.)
- 2.- Los planes deben estar acompañados de sus reglamentos auxiliares tales como dimensionamiento de calles y aceras, control de molestias industriales, de ruidos, normas sobre rótulos, señales, etc.
- 3.- Además de los estudios de uso actual de la tierra, estado de los edificios, y demás inventarios urbanos, los estudios auxiliares para llegar a determinar estos planes y reglamentos, serán necesarios estudios adicionales de:
- 1.- Previsión de Población
 - 2.- Previsión de vivienda
 - 3.- Previsión de industrias y de base económica
 - 4.- Previsión del rol interurbano de la ciudad
 - 5.- Previsión de Tráfico
- 6.- Estudio de subsuelo (en zonas de terremotos para determinar áreas de extensión y crecimiento de la ciudad.)
- 7.- Previsiones para el transporte urbano, y para otras formas de comunicación.
- 8.- Previsiones para cuantificar las actividades básicas del nodo urbano
- a.- Uso residencial
 - b.- Uso comercial
 - c.- Uso institucional
 - d.- Uso industrial
 - e.- Uso para el transporte
 - f.- Otros usos (recreativo, espacios para emergencias, campos de feria, etc.)

Para las cabeceras de región, dichos estudios deberán ser completos y con firma responsable de un urbanista titulado e incorporado. La responsabilidad en la ejecución de los mismos recaerá también bajo profesionales urbanistas; para las cabeceras de distrito, se aceptara que la ejecución de los planes pueda ser controlada por ingenieros municipales; para Centros poblados de primer orden deberán contar con la asesoría a tiempo parcial de las oficinas de planificación de las cabeceras de distrito. Las cabeceras de Región deberán cumplir con todos los requisitos. En las cabeceras de distrito se podrán dispensar los aspectos D, F, K y N.

Los centros poblados de primer grado podrán ser dispensados de los estudios siguientes: B, D, E, F, H, K, L, M, N junto con la disminución en profundidad e intensidad de los estudios necesarios para preparar el plan.

Todo centro poblado tiene la obligación de elaborar su plan regulador, previa a la obtención de préstamos y elaboración de

sus presupuestos para programas de inversión.- No se podrá conceder subsidios ni autorizar créditos por las instituciones financieras si las ciudades no reúnen para su solicitud los requisitos exigidos por la presente ley; tampoco se podrán aprobar innovaciones a la tarifa actual de arbitrios sin la presentación de los estudios exigidos por la ley.

La ley debe tener además, su reglamento, en el cual se fijen las normas y criterios para preparar los diferentes planes y estudios; habrá también reglamentos para la definición de terminología y simbología urbana dentro de los planes, a fin de que los estudios y planes reguladores mantengan uniformidad de presentación y faciliten su comprensión. La Escuela Nacional de Urbanismo debe enseñar estas normas a fin de que puedan ser aplicadas. Este aspecto es importante para obtener uniformidad de criterios en la solución de problemas urbanos, particularmente cuando existe heterogeneidad en la formación de los cuadros técnicos como ocurre ahora en el país. La Oficina de Planificación Regional del Ministerio de Planificación emitirá este reglamento.

Aprobación de los planos reguladores

Para la aprobación de un plan, ya en todo ya en partes, este debe ser expuesto en los salones de la Alcaldía Municipal (por x días) y ser sujeto de discusión por los principales grupos organizados de la población (sociedades de Padres de Familia, Cámara de Comercio, Sindicatos, etc.) quienes deberán dar sus objeciones y opiniones por escrito; igualmente un particular que se sienta afectado tendrá derecho a intervenir manifestando por escrito la forma como el plan le afecte cualitativa o cuantitativamente.

Después de su exposición, los urbanistas diseñadores tomarán en cuenta las objeciones presentadas, las cuales servirán de base para continuar adelante con el plan o proceder a incorporar en el presupuesto un plan de indemnizaciones si hubiere mérito en ello.

Después de consultado y ponderado el consenso local, el Concejo Municipal tomará una decisión sobre el plan final, el cual debe ser presentado a la Dirección General de Urbanismo, a la Asamblea Nacional que lo decretará "de utilidad y de necesidad pública" por tanto de cumplimiento obligatorio junto con sus leyes y reglamentos; los planes podrán ser presentados a la Asamblea por partes, siempre que exista una visión del conjunto, una memoria descriptiva y un programa de futuros enfoques.

Revisión de los planes

Los planes reguladores y sus reglamentos de zonificación serán objeto de revisión periódica (cada 5 años, por ejemplo) con fecha fijada por la ley en el momento de la aprobación del plan; diez meses antes de la fecha de revisión deben presentarse las objeciones y peticiones de los particulares y de los grupos locales organizados. Dichas peticiones serán examinadas por una comisión municipal ad hoc, encabezada y/o asesorada por un urbanista titulado e incorporado y demás personal técnico asesor, luego, consultadas con la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura; una vez aprobadas por el Concejo Municipal serán presentadas a la Asamblea, que debe resolver a más tardar dos meses después de la fecha ordenada de revisión; caso de no presentarse a la Asamblea el plan regulador aprobado hasta ese momento continuará automáticamente en

vigencia por otros 5 años y ningún cambio en el plan podrá hacerse posteriormente hasta llegada la nueva fecha de revisión.

Esquema para formular una Ley de Tarifa de Arbitrios

La ley de Tarifa de Arbitrios trataría de señalar el procedimiento por el cual una municipalidad encontrase la manera de obtener los fondos para financiar los servicios públicos a que este obligada por ley, según su categoría. Se basaría en el hecho que los costos de dichos servicios son siempre proporcionales al área servida, lo que permite distribuir con justicia la carga financiera entre los habitantes cuando dichos servicios se les cobren en proporción al área de su propiedad.

Para ello es conveniente que se exija por principio que toda municipalidad fije con precisión los límites urbanos de los cuales se obligue a servir. Debe también definirse con igual precisión la calidad y tipo de servicio a los que estaría obligada. Su definición debe ser objeto de otra legislación (ley de Centros Poblados). La municipalidad debe, con los datos anteriores preparar un presupuesto anual en el cual incluya además del valor de operación de los servicios que preste, los costos de administración, los costos de recolección, sus gastos generales, deudas por empréstitos para edificios u obras nuevas.

El cociente resultante de dividir el área servida por el total de gastos anual, daría su costo por unidad de superficie, sin embargo antes de obtener este costo debe deducirse el área de calles, parques, y de sus propios edificios, no debiendo deducirse el área de edificios institucionales ajenos al municipio u otras propiedades del Gobierno Central. El costo por metro

cuadrado así encontrado representaría el coeficiente de base que habría que aplicar en la preparación de la factura del impuesto municipal para cada uno de los terrenos o edificios ubicados dentro de su recinto urbano.

Debe tomarse en cuenta la rentabilidad de los diferentes usos, en principio: industrial, comercial, residencial, recreativo transporte e institucional. Generalmente el área industrial no sobrepasa el 13%, mientras que el área residencial a menudo cubre 60% del área urbana.

A manera de ejemplo podría suponerse que la tarifa básica por M² se mejorase de la siguiente manera:

1 + veces para las áreas industriales, 2 veces para las áreas comerciales y la mitad para las áreas residenciales. Es decir, según la política de promoción de desarrollo de cada municipalidad, se podrá variar dicho coeficiente de base de manera que, una vez aplicado, siempre pueda coleccionar el total de fondos necesarios y totalizados en su presupuesto anual.

La política impositiva municipal debe ir mas lejos: la ley debe prever la posibilidad de variar cada uno de los coeficientes anteriormente clasificados según el uso, de tal manera que se pueda aplicar una política de promoción o de corrección por el mal uso. Si se llamase *normal* al coeficiente deducido por el uso tal como aquí se ha explicado, este podría ser varias veces superior cuando la propiedad en cuestión no este haciendo el uso adecuado del terreno(según la zona en que este ubicado) por ejemplo, a una empresa industrial instalada en el medio de una zona residencial en donde se prohíbe la instalación de toda clase de industrias se le podría

triplicar el impuesto básico; en cambio si dicha industria se ubicase en una zona a promover, el impuesto podría reducirse a la mitad. En esta forma la tarifa de arbitrios puede llegar a ser un instrumento de desarrollo urbano por el cual la municipalidad haciendo uso de diferentes criterios reglamentados y descritos en esta ley podrá no solo financiar sus propias obras y también impedir los abusos y aún hasta promocionar nuevas actividades. Aunque parece complicado el procedimiento es simple:

- 1.- La existencia de una cuota básica
- 2.- Su calificación por el uso de la tierra
- 3.- Su corrección por el buen o mal uso.

Además, dicha ley debe incluir el derecho municipal de aplicar una cuota especial por actividades o usos omitidos, u obligaciones abandonadas por el propietario: impuesto por lote baldío, impuesto por acera no construida, por cloacas no conectadas, por falta de instalación al servicio de aguas existente, etc. Esta segunda línea de impuestos no debería incorporarse al cálculo presupuestal mas bien constituiría el margen de seguridad, la reserva municipal para adquisición de tierras, financiación de otras obras por alguna razón no consideradas en el presupuesto, etc.

La ley debería también definir el procedimiento por el cual una municipalidad puede llegar a establecer su tarifa; la descripción anterior es solamente el mecanismo técnico para calcular sus finanzas. El procedimiento legal debería incluir la manera como el Concejo Municipal pudiera presentar dicha tarifa al público y después de obtener consensos locales y aprobación final del Concejo, proceder a su ratificación por la Asamblea., Igualmente deben existir provisiones en la ley para que

dicha tarifa sea revisada periódicamente, -digamos cada 5 años- a fin de incorporar nuevas cuotas o suprimir aquellas que correspondan a deudas canceladas.

Si las alcaldías adquieren el derecho o personalidad jurídica para adquirir prestamos, la ley podrá también ordenar el límite máximo al que las rentas municipales puedan ser sujeto de embargo en caso de juicios perdidos contra terceros; dichos juicios perdidos eventualmente podrían pasar a formar parte del presupuesto formal a su momento de revisión. Habría que regular esta situación para cuando se presentare.

Las obras municipales clasificadas como de conveniencia, de necesidad o de utilidad, facilitan que se establezca un mecanismo regulador a fin de que el Concejo pueda variar hasta cierto punto la tarifa por su propia iniciativa para financiar las obras de necesidad, como podrían ser los servicios básicos obligatorios por ley; no así las obras de conveniencia.

La ley de Tarifa de Arbitrios servirá para establecer un mecanismo financiero ligado a la ejecución de planos reguladores en concordancia con la obligaciones que establecerá la ley de Centros Poblados.

La necesidad de funda una Escuela de Planificación Nacional

Una legislación coherente como la esbozada, facilita y promueve el desarrollo, su principal efecto es la continuidad en la exigencia y estabilización en los planes.

Una ley sobrepasa, por su carácter permanente, a los funcionarios; la continuidad y la coordinación en el tiempo, a través de varios periodos de Gobierno es posi-

ble gracias a un marco legal como el aquí esbozado. Se planifica para toda la eternidad; la obra de ahora es la base para que las generaciones futuras la mejoren por ediciones sucesivas, no por demolición y reemplazo. La ubicación de una ciudad, el ancho de una calle, etc, no pueden alterarse continuamente, su función debe ser prevista desde el principio, de ahí la necesidad del plan previsor y además de la ley que ordena prever.

Al establecer exigencias se crea una demanda de técnicos y de servicios que son una fuente de trabajo para el país. En la realidad es una forma de combatir el desempleo y de canalizar inversiones y ahorros; existe, sin embargo, una dificultad inicial que a menudo se enfoca con un falso realismo, una forma de desaliento disimulado; me refiero al clásico círculo vicioso "no existe mercado porque no hay demanda, no hay demanda porque no existe mercado"; esta dialéctica es ya conocida, puede ser superada, basta cortar el círculo por cualquier parte y establecer un artificio para sostener temporalmente el desequilibrio provocado.

Vistas las cosas mas de cerca, la demanda de técnicos creada por esta legislación es una oportunidad para establecer una escuela de planificación, y responder así a la demanda resultante de dicha legislación. La demanda puede ser regulada por medio de artículos dentro de la ley, por los cuales ciertas ciudades queden temporalmente eximidas de sus obligaciones por periodos breves. Por otra parte la financiación de dicha escuela esta esbozada por la obligación municipal de contribuir a su sostenimiento.

La escuela debe ser diseñada con un plan de estudios adecuados a las necesidades

que insinúen las políticas de planeamiento regional; probablemente cubriría campos de planificación regional, planificación urbana, ingeniería municipal, y planificación de transportes a fin de suplir a la mayor brevedad posible los profesionales necesarios para que las ciudades puedan cumplir su cometido; hasta se podrían dar cursos de formación acelerada, principalmente en lo relativo a la interpretación y cumplimiento de las normas y reglamentos emitidos por el Ministerio de Planificación. Procedimientos y metodología de acción.

Sobre la demanda cuantificada de técnicos, suponiendo la necesidad de un urbanista por cada 20.000 habitantes, el país necesitaría 200 urbanistas. Una escuela egresando 10 urbanistas por año necesitaría 20 años para cumplir la demanda. Por otra parte la vida útil de un profesional urbanista puede considerarse de 20 años, que sin tomar en cuenta los aumentos de población, la producción anual de diez egresados sería a duras penas suficiente para cubrir la demanda nacional. 20 urbanistas anuales parece mas razonable y representa el cupo de una clase.

Los estudios en proceso sugieren la denominación de 6 ciudades de primera categoría y 22 cabeceras de distrito o sea 28 urbanistas y cerca de 30 ingenieros municipales. La demanda inicial para servir los primeros 30 poblados necesitaría cerca de 5 años para cubrirla, de ahí la necesidad de fijar artículos temporales eximiendo durante 5 años a algunas ciudades de su obligación de tener profesionales calificados. La escuela debe formar parte del plan quinquenal; una ventaja adicional de la escuela sería la continuación de estudios que formarían parte de las características y necesidades de los diferentes poblados; una gran cantidad de investigación

periférica que conduce al establecimiento de normas sería ejecutada por los estudiantes de la escuela.

Si el costo de la escuela se repartiase entre 30 ciudades con una cuota de 500 a 2,000 colones según su tamaño, digamos un promedio de 900 mensuales cada una, se tendrían 27,000 colones mensuales para su sostenimiento. podrá recibir ayuda del gobierno central, de la universidad, de los propios alumnos y hasta de fundaciones particulares si un patronato las respaldase.

Epílogo

Algunos estudios sobre la capacidad de soporte agrícola del suelo salvadoreño muestran que su población rural actual sobrepasa la necesidad de población para trabajarlo. Este límite de saturación se alcanza hace mas o menos 10 años; de entonces acá, el desempleo ha venido aumentando, ya en forma de desempleo franco, ya disfrazado en ocupaciones sin renta ni beneficio, como nuestras vendedoras ambulantes, ya en forma de subempleo con salarios inferiores al mínimo para cubrir siquiera la subsistencia personal.

Se ha hablado mucho de reforma agraria, pero realmente no encuentran solución al problema porque en ningún momento de esta historia se tecnificaron las soluciones al mismo. En todo caso habrá alguna mejora parcial o total del agro ya con pequeñas parcelas mecanizadas, o con la eliminación de algunos cultivos, pero la población rural siempre encontrara mas y mas difícil encontrar trabajo en el campo y tendrá que emigrar a la ciudad, en donde piensa que se dedicara a la industria.

Las ciudades enfrentaran pronto problemas mayores de abastecimiento de agua,

de circulación, de vivienda, etc., mientras la industria de la vivienda se acelera, atrae aún mas migración que llena nuevos tugurios y da esa apariencia de prosperidad a la ciudad que no hace sino valorizar el casco y desvalorizar la periferia. Por eso la política actual de vivienda y todo el proceso de desarrollo urbano en la capital son causa de inflación; aunque siempre hay alguien que cree que la inflación es causa de desarrollo, olvida que todo aumento de costo sin aumento de productividad es puro cáncer y que todo crecimiento sin mejora es pura gordura.

Un segundo mito que habrá que combatir: la industria no puede ser fuente de trabajo para todos los salvadoreños; es necesario ocuparse de los servicios, (servicios a la agricultura, servicios a las personas, a las cosas, a los animales, instituciones de servicio para los servicios mismos), en fin organizarse, comenzando con la organización del espacio, la organización de las ciudades, del agro, de las instituciones que se ocupan de su atuendo...

Las leyes aquí propuestas tratan precisamente de orientar este proceso migratorio iniciado hace algunos años proceso que se ha tratado de resolver con muchas actividades hasta hoy infructuosas que por eso mismo piden a gritos una revisión de conceptos, porque si algo hemos de aprender del pasado es que lo que se hizo hasta hoy en estos temas, no fue lo adecuado.

Las leyes tal como aquí se han diseñado aparentan algunos vacíos, por ejemplo: cuando se habla de la Tarifa de Arbitrios no se toman en cuenta algunos impuestos comerciales o ciertas tasas que ahora se practican; en rigor estos impuestos no deberían ser utilizados para colección de fondos, sino para corrección de precios,

como estabilizadores del sistema económico. Precisamente por pretender hacer de ellos fuente de ingresos es que la economía no se ha podido orientar ni controlar correctamente; una segunda ley impositiva con miras más económicas tendrá que ser emitida en su oportunidad.

La ley de centros poblados no quiere tomar en cuenta las superposiciones en los usos del espacio que tienen que considerarse más tarde una por una, por ejemplo: San Salvador es la capital de la República y como tal cubre ciertas actividades y ciertas instituciones tienen allí su asiento; San Salvador es además cabecera de distrito, es también el pivote de una conurbación que abarca toda su área metropolitana, que también necesita de planificación y previsión, y por último San Salvador es la ciudad con sus propias responsabilidades internas y sus problemas de anfitriona; así alguna legislación habrá que irse emitiendo en la medida que los estudios se vayan completando y con ello se vayan también comprendiendo mejor sus problemas, para ayudar a esta ciudad a cumplir con sus múltiples deberes.

Talvez, para ayudar a simplificar algunos de estos problemas convendría estudiar si algunos de esos deberes (como por ejemplo cabeceras de distrito) se pudiesen ceder a algunas ciudades vecinas (como Quezaltepeque) y otras funciones (como la administración del área metropolitana) tal vez puedan trasladarse a Nueva San Salvador (Santa Tecla) o a Mejicanos. Pero no saturamos la atmósfera con tanta cosa, debemos ir paso a paso y concentrarnos por el momento en tratar de sacar adelante esta parte del "programa de trabajo" en lo referente a la regionalización nacional.

Con los proyectos aquí esbozados hay un inicio para promover un orden regional y la estabilidad urbana; igualmente un pie para combatir el desempleo.

G.P. /1976

* *Ubicadas en tierra fértil, con gran prosperidad natural, sus ciudades comenzaron a crecer y a contaminar su ambiente. Faltas de saneamiento, los sacerdotes no pudieron convencer a sus dioses que impidiesen las pestes que acosaron a sus habitantes, parece que el pueblo finalmente se rebeló y que hubo muchos muertos y desbandada general.*