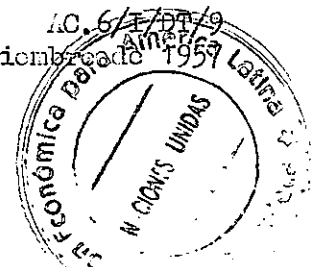


COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

10 de noviembre de 1957



REUNION SOBRE PROBLEMAS DE VIVIENDA,
INDUSTRIAS DE EDIFICACION Y DE MATERIALES
DE CONSTRUCCION EN CENTROAMERICA Y PANAMA

Realizada conjuntamente por la CEPAL, la Subdirección de Vivienda,
Construcción y Planeamiento de la Dirección de Asuntos Sociales de
las Naciones Unidas, la AAT y la Unión Panamericana
San José, Costa Rica, 10 de noviembre de 1957

INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y METODOLOGIA
DE NORMAS DE URBANIZACION

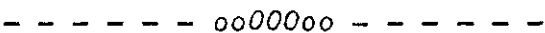
Documento presentado por la Delegación de El Salvador

PRIMER
SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE LA VIVIENDA EN CENTRO
AMERICA Y PANAMA.

INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y METODOLOGIA
DE NORMAS DE URBANIZACION.



SAN SALVADOR, EL SALVADOR, NOVIEMBRE DE 1957.



PONENCIA DE LA COMISION III INTEGRADA POR:

ING. RYNALDO LOPEZ LOUCEL
PRESIDENTE

VOCALES:

ING.

GABRIEL PONS

DON

FRANCISCO DE SOLA

ARQ. URB.

MARIO BARRIERE

ANTE LA PRIMERA REUNION SOBRE PROBLEMAS DE
VIVIENDA EN CENTRO AMERICA Y
PANAMA.

-----oo00oo-----

SAN JOSE, COSTA RICA, NOVIEMBRE 10 de 1957.-

INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y METODOLOGIA EN
EL ESTABLECIMIENTO DE NORMAS DE URBANIZACION.

=====

ANALISIS DE LA SITUACION EXISTENTE.

CAPITULO PRIMERO:

R E S U M E N . -

1) El Salvador ha sido objeto de numerosos estudios sobre problemas que interesan a la planificación física y al urbanismo, incluyendo participación directa de una misión de Planificación Física de las Naciones Unidas que por el espacio de un año se apersonó en San Salvador para asesorar al Ministerio de Obras Públicas en la formulación y preparación de planos para la "coordinación e integración de los aspectos económicos y sociales de proyectos locales de mejoramiento urbano", es decir, sobre la reglamentación del uso del suelo, zonificación, parcelamiento de la tierra, programación de servicios comunales, trabajos y normas para vialidad, etc., contrastando todo esto, de una manera asombrosa con lo poco que en realidad se ha llevado a la práctica. La mayoría de los organismos encargados de la Planificación Física actualmente, actúan deficiente y aisladamente, sin el respaldo adecuado de las autoridades superiores y lo que es peor aún, sin los medios de financiamiento para ejecutar los diversos planes.-

2) Si a esto agregamos que en El Salvador -priva el criterio de que la acción oficial se debe limitar a la ejecución de trabajos de vialidad y otros servicios en el dominio público con exclusión de toda intervención frente al dominio privado que sin embargo constituye la parte más importante de los conglomerados urbanos; y que además el término "urbanismo" es a menudo reservado para designar simples operaciones de embellecimiento urbano, se comprenderá entonces que las experiencias y metodología relativas a urbanismo en nuestro país están aún por acontecer.-

3) A continuación se comentará sobre los tres aspectos más importantes que ejercen influencia directa sobre la ejecución de la política de planificación física dentro de lo urbano en El Salvador: a) los métodos de financiación de la obra pública; b) la legislación existente en la materia; y c) los procedimientos administrativos.-

- - - - -

FINANCIACION DE LA OBRA PUBLICA.-

La obra pública es financiada en nuestro país con base en: a) una estructura administrativa muy centralizada, b) una escasez de recursos por parte de las comunas y c) el principio de unidad presupuestaria nacional (exenta totalmente de cuentas específicas), lo cual a su vez trae como consecuencia las siguientes anomalías:

1) Subvenciones directas a las comunas y organismos más especializados que dificulta el establecimiento de programas a largo plazo, y el recurso que estos podrían tener a la emisión de deuda (bonos); y, programas anuales aislados que perjudican la integridad de los proyectos de largo plazo.-

2) La necesidad de parte de las comunas y organismos especializados, de recurrir a las subvenciones del Estado no fomenta el orgullo cívico, ni el interés por la posible rentabilidad de los proyectos (especialmente aquellos que podrían ser auto-amortizables), y, además, colocan al Gobierno ante el pueblo, como entidad negativa al progreso, ya que la demanda siempre será mayor a los recursos disponibles.-

LEGISLACION.-

En materia de Planificación Física El Salvador cuenta con dos textos legislativos:

1) LEY DE URBANISMO Y CONSTRUCCION (Decreto Legislativo No. 232, del 4 de Junio de 1951).-

2) LEY SOBRE PROYECTOS DE PLANIFICACION (Decreto Legislativo No. 1904 del 9 de Agosto de 1955).-

La primera autoriza a la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura (DUA) para controlar parcelamientos públicos y privados en el territorio nacional.-

La segunda autoriza al Poder Ejecutivo en el ramo de Obras Públicas para establecer proyectos de planificación para toda zona urbana o potencialmente urbana, y dictar los reglamentos respectivos. Entre ambas leyes se establece la obligatoriedad de obtener de DUA un permiso de construcción para cualquier edificación.-

Entre las deficiencias fundamentales de la legislación actual se pueden enumerar las siguientes:

1) Hacer descansar toda la responsabilidad de la planificación territorial sobre DUA únicamente, y esto -- por medio de un control a posteriori de los proyectos de parcelamiento y construcción, que DUA puede rechazar, pero no orientar en sus etapas preparatorias lo cual es dañino, ya que la acción

oficial obra a manera de frenos y no como estímulo, privando al Urbanismo de sus mejores posibilidades de eficacia y volviéndolo impopular.-

2) No establece medios para reservar áreas necesarias para operaciones que no son de urgencia inmediata, o que a causa de insuficiencia de fondos, deben ser diferidos. Bajo la Ley de Urbanismo y Construcción pueden reservarse estas áreas pero únicamente en urbanizaciones nuevas.-

3) No permite el establecimiento de proyectos regionales de desarrollo físico.-

4) Sus disposiciones relativas al aprovisionamiento de agua, saneamiento, vigilancia, etc., son insuficientes.-

5) Otras disposiciones contenidas en la Ley del Ramo Municipal y en Ordenanzas Municipales referentes a la creación de poblaciones nuevas, construcción de edificios, alineamientos de ciertas calles y otros aspectos urbanísticos de detalle han caído en desuso por anticuados e imprácticos.-

6) Están en vigencia algunas disposiciones del Reglamento de Sanidad referentes a higiene en los edificios, que por estar administrados por entidades diferentes complican los procedimientos administrativos que se enumerarán en seguida.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

1) El trámite para la obtención de permisos de construcción resulta complicado como consecuencia de una legislación inadecuada. En efecto, la existencia de Ordenanzas Municipales sobre construcción y de Arbitrios Municipales a cobrar, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones del Reglamento de Sanidad, hacen necesaria la intervención de las Alcaldías y de la Dirección General de Sanidad, además de DUA, en la otorgación de los correspondientes permisos. En San Salvador se ha simplificado el trámite mediante la creación, a iniciativa de DUA, de una Oficina que reúne los tres organismos interesados. Lo mismo se ha hecho para las ciudades de San Miguel y Sonsonate siendo necesario que las demás poblaciones remitan los expedientes a DUA para la obtención del permiso, lo cual en la práctica resulta imposible de cumplir.

2) La misma legislación existente complica la administración de los programas. - El decreto legislativo 1904 autoriza al Ministerio de Obras Públicas para preparar "planes" para facilidades de servicios sociales: escuelas, bibliotecas, áreas de recreo, mercados, teatros, cines, y todos aquellos servicios e instituciones que ayudan al desarrollo social de la comunidad"; pero no sustrae esas atribuciones a los organismos (Ministerios etc.) que las poseen actualmente, por donde todos esos programas vienen a caer bajo una doble jurisdicción, sin que se haya previsto ninguna manera de coordinar la acción del Ministerio de Obras Públicas con la de los otros organismos interesados.

3) En lo que respecta a la Comuna, éstos poseen la facultad de actuar en materia urbanística (Ley del Ramo Municipal) pero debido a la falta de recursos propios, los municipios traspasan la planificación y construcción de obras públicas al Gobierno central, así como también han renunciado a la jurisdicción administrativa sobre tales obras permitiendo así que sus atribuciones propias resulten grandemente disminuidas. - La situación para la planificación urbana se volvería imposible de resolver cuando, por una u otra razón, los municipios, que están en posición de reclamar sus atribuciones, tratasen de obstaculizar los planes del Ministerio de Obras Públicas.

4) Debido a la estructura política muy centralizada, que a su vez carece de agencias descentralizadas, y a pesar de que tal estructura está mejor capacitada para una acción energética y coordinada, existe un exceso de celo de jurisdicción por parte de los Ministerios y hacen falta suficientes vínculos entre ellos, para obtener coordinación en materia de planificación, trabajando cada uno dentro de su órbita sin las otras entidades públicas del gobierno central, muchas veces sin conocimiento de las condiciones locales dentro del país.

5) Existen varios organismos que llevan a cabo obras de planificación física que actúan independientemente unos de otros, perdiéndose de este modo la eficacia que se podría obtener mediante la coordinación de los diversos proyectos, que inclusive muchas veces resultan contradictorios.

6) La continuidad de acción en el desarrollo de programas se ve interrumpido total o parcialmente debido a los cambios frecuentes de funcionarios y a la inestabilidad administrativa que resulta del sistema de contratos anuales.

PROBLEMAS DE PLANIFICACION URBANOS

La mayoría de los centros poblados de El Salvador presentan problemas que se derivan de la forma espontánea de su crecimiento, sin estructuración organizada de las zonas de vivienda (con sus necesarias extensiones), ni de la relación entre estas y las zonas de trabajo, comercio o cultura. Los diversos elementos del complejo urbano aparecen mezclados, notoriamente la industria y la vivienda. Las vías de circulación suelen no estar afirmadas y son estrechas e inadecuadas para el tránsito a motor, siguiendo el viejo patron de la cuadrícula impuesto en la antigüedad. En General hacen falta escuelas, servicios sociales, centros de asistencia médica, parques y campos de juegos, etc.

Estas deficiencias en la actualidad no alcanzan a constituir estados críticos, ya que los problemas continúan siendo los originados en un país cuyo desarrollo económico es incipiente.

Cuando estos problemas sean sustituidos por otros que son característicos de los centros poblados económicamente más desarrollados, como consecuencia de la excesiva concentración urbana y la expansión industrial (como rápidamente está aconteciendo a San Salvador y a otras ciudades del país), será necesaria una vigilancia urbanística que anule tales resultados indeseables.

Las condiciones de vivienda y saneamiento urbano ofrece deficiencias que ciertamente llegan a constituir estados críticos en la mayoría de las poblaciones, y su estado requiere atención inmediata.

LOS PROBLEMAS DE SAN SALVADOR

Las ciudades y pueblos de El Salvador no muestran tendencias a un crecimiento rápido con la excepción notoria de San Salvador y sus pueblos vecinos, y en menor grado San Miguel, Santa Ana, Santa Tecla, Sonsonate y Acajutla.

San Salvador en particular presenta tres problemas:

1) El derivado de una atracción excesiva hacia la capital, resultante de una tendencia a la concentración urbana en San Salvador y esta a su vez del desequilibrio creciente en el-----

país entre el aumento de población y los recursos disponibles. La tasa de crecimiento de la capital en cuanto a la población es mayor que la del país entero, con tendencia a aumentar a expensas de otros centros urbanos y áreas rurales. Durante los últimos años se han concentrado allí la casi totalidad de las actividades industriales del país y la mayor parte de las comerciales y culturales. Este desarrollo atrae a una población sin recursos en busca de oportunidades, cuyo crecimiento no está en relación con el aumento en la demanda de mano de obra y cuyo excedente desequilibra el mercado de trabajo creando desempleo u ocupaciones a nivel deficitario.

2) El desarrollo económico y aumento de población siempre crean expansión natural superficial. En San Salvador, sin embargo, se ha producido una fiebre especulativa en el mercado de los bienes raíces que dá por resultado una situación alarmante. El precio del terreno en el área central urbana es desproporcionado, comparándolo con el de otras ciudades del tamaño de ésta; más grave es el problema de las urbanizaciones prematuras. (Actualmente un 48% de terrenos lotificados están baldíos), más grave es aún el hecho de que la ciudad se expande superficialmente en un 12% anual, mientras que la población crece a una tasa del 3.8%. En otros términos, la prestación de servicios urbanos está en relación de 3 a 1 con el crecimiento de sus fuentes de recursos. Por otra parte la naturaleza de los desarrollos prematuros hace que el costo de los servicios resulte gravoso, ya que la expansión superficial está tomando una forma dispersa de ocupación contradiciéndose de este modo el principio general de que el costo de los servicios disminuye según aumenta la densidad de población.

En estas circunstancias, algunos servicios públicos se prestan debido a su carácter de indispensables, aunque no resulte económico el hacerlo, mientras que debido al costo excesivo, se prescinde de otros servicios que también son necesarios. Sobre todo están ausentes los servicios a cargo de la empresa privada (transporte colectivo, comercio de abastecimiento diario, etc.) ya que las lotificaciones con muy baja densidad de población no ofrecen atractivos suficientes para su funcionamiento.

3) El congestionamiento del tránsito en el centro de la capital es el resultado de: la insuficiencia de anchura de las calzadas, trazadas hace mucho tiempo para otro tipo de tránsito el tamaño pequeño de las manzanas que resulta en demasiadas intersecciones; densificación incontrolada del uso de la tierra por donde se genera tránsito sobre vías que son incapaces de absorberlo; falta de diferenciación de tránsito; falta de vías de atravesamiento para tráfico que no se genera ni tiene destino en la capital; aceras estrechas de peatones, etc.

Otros problemas que afectan a la ciudad, aunque al presente en grado menos severo, son la falta de espacios de uso público de dimensiones apreciables dentro de la ciudad; la excesiva densificación horizontal sin que exista una tendencia paralela de densificación en altura; el saneamiento urbano cuyas redes no cubren la totalidad de la ciudad; falta de reglamentación del uso del terreno, especialmente de las relaciones entre el uso residencial e industrial y falta de definición de un área metropolitana con problemas semejantes influenciados fuertemente por la ciudad capital.

CAPITULO II

FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS QUE REALIZAN OBRA FISICA.-

1) Los organismos que realizan obra física a una escala nacional son fundamentalmente el Ministerio de Obras Públicas, el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), el Instituto de Colonización Rural (ICR), la Junta Nacional de Turismo (JNT) y la Comisión Ejecutiva del Río Lempa (CEL), esta última a cargo de la producción y control de energía eléctrica. En el conjunto del desarrollo físico forman parte, además, en grado variable, los programas de construcción del Ministerio de Cultura y el de Salud Pública y Asistencia Social, así como los programas propios impuestos.-

2) La obra privada, aunque de escasa importancia si se le considera caso por caso, constituye en su conjunto la parte más importante del desarrollo físico total.-

Los servicios de planificación en el Ministerio de Obras Públicas operan por medio de varias direcciones Generales, algunas de las cuales realizan obra física, como la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura, la de Caminos y la de Obras Hidráulicas.-

Dentro de esta maquinaria administrativa la planificación física radica fundamentalmente en el Departamento de Urbanismo de la Dirección de Urbanismo y Arquitectura:

En efecto, fue para mejorar la situación resultante de la competencia horizontal en forma de lotificaciones prematuras etc. que se dió a O.O.P.P., según las disposiciones de la Ley de Urbanismo y Construcción del Decreto 1904, la autoridad de controlar por medio de aquella Dirección, toda obra de construcción o de desarrollo físico tanto de las áreas urbanas como de las potencialmente urbanas, ya sea que estén a cargo de entidades oficiales o de organismos o personas privadas.-

Sin embargo en la práctica, estas medidas han resultado inoperantes a consecuencia de tres razones fundamentales:

a) La deficiencia de los textos legislativos ya citados, por cuanto si bien dan a Urbanismo (DUA) la autoridad para controlar la obra de otras entidades, no definen ninguna manera de establecer contactos de trabajo entre aquella y los interesados.-

La estructura de estas leyes tampoco permite resolver esta situación por medio de reglamentos. De modo, - pues, que el servicio de urbanismo puede rechazar los proyectos cuando le son presentados para su aprobación, pero no tiene medios de orientarlos o coordinarlos en sus etapas preparatorias.

En estas condiciones, las entidades interesadas difícilmente se avienen a ver sus proyectos rechazados -- después que los estudios están completos. La importancia y jerarquía de las entidades oficiales hace que a menudo sus opiniones prevalezcan sobre el dictamen técnico de Urbanismo y éste, - conciente de la situación, renuncia con frecuencia de antemano a ejercer sus atribuciones en todo su alcance.-

En lo que respecta a la obra privada, la -- falta de reglamentos promulgados oportunamente debido en gran -- parte a una parsimonia oficial para actuar frente a la irres-- tricta libertad de la iniciativa privada, hace que también en -- este sentido la acción de Urbanismo resulte insuficiente.-

b) Aun en el caso que Urbanismo pudiera llevar a efecto las funciones que le han sido atribuidas desde el punto de vista legal, sería imposible llevarlas a la práctica - debido a la falta casi total de personal técnico entendido en -- la materia.-

Es también importante destacar que la disponibilidad de profesionales especializados es extremadamente escasa y que la Universidad Nacional no prepara técnicos en esta materia.-

c) Antes de la evolución del concepto urbanístico, el cometido específico de la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura era llevar a cabo los trabajos de vialidad y mejoras urbanas, en simetría con la Dirección General de Caminos, encargada de los trabajos de vialidad fuera de las zonas urbanas. Dentro de la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura, el Departamento de Urbanismo tenía por misión esencial, - la preparación de planos para la apertura o ensanche de calles y no fue relevada de estas tareas, que son de detalle; cuando - el Departamento fue encargado de controlar toda la acción urbanística del país.-

3) La obra del Instituto de Vivienda Urbana, entidad autónoma encargada de atacar el problema de la vivienda, en las áreas urbanas y potencialmente urbanas del país, posee -- una escala de operaciones muy reducida en relación con las necesidades del país, en materia de vivienda económica. Esto se debe a varias razones: en primer lugar los fondos disponibles resultan escasos a pesar de su relativa amplitud, aunque ellos podrían permitir operaciones en mayor escala. Es notorio que los medios de financiación de viviendas por la ley resultan sumamente onerosos para el Instituto. En efecto, en las operaciones de

construcción y venta que hasta la fecha ha realizado el IVU, -- preferentemente sólo se recobra parcialmente el capital invertido y sin intereses. Esta amortización sólo se refiere al costo de la construcción y al precio del terreno, y no se aplica al costo de las obras de urbanización.-

Si se toma en cuenta que el capital invertido en construcción, que es el único recuperable, no alcanza a constituir el presupuesto total del IVU, se comprenderá que el costo real de las viviendas que se entregan a los compradores viene a resultar más que duplicado para el Instituto, por donde resulta prácticamente imposible la formación de un capital de operación auto-renovable. La formación de este capital podría permitir al IVU la contratación de empréstitos suficientemente garantizados, con lo que su escala de operaciones se vería nuevamente aumentada. En las condiciones actuales esa formación de capital es poco significativa en relación a los presupuestos del IVU. Sus operaciones se realizan prácticamente a fondo perdido.-

Otro aspecto que necesita revisión se refiere a los niveles de calidad que se fija el IVU para sus construcciones, argumentándose que de este modo se está tratando de fomentar el desarrollo de la clase media, y debido a que la organización del sistema bancario del país no ofrece ninguna facilidad para la financiación de la vivienda propia al grupo económico llamado clase media, el costo de estas construcciones es tan alto que nunca resultan inferiores a \$15.000.00, sin terreno ni mejoras, desde luego que dentro del medio de financiación tan generosamente subsidiado que se usa actualmente, la cuota mensual por la compra de casa a 20 años resulta al alcance de personas de condición económica modesta; pero la escala de operaciones del IVU resulta consecuentemente reducida, y el número de familias es mucho menor del que podría beneficiarse con vivienda subsidiada mediante un programa de construcciones más económicas.-

El criterio bastante difundido en El Salvador, es de que la actividad oficial en materia de vivienda es puramente filantrópica, pues aún no se le estima como una obra indispensable de defensa social, cuyos objetivos fundamentales son: la reducción de la delincuencia, la morbilidad y la amoralidad que tiene un hogar en el tugurio, pero cuyos efectos malignos llegan a todos los estratos del cuerpo social, y el mejoramiento de la productividad no sólo en beneficio de la clase trabajadora sino también de toda la economía del país.-

Es necesario destacar que las realizaciones del IVU. están todavía en una etapa de experimentación y que sus dirigentes muestran interés en superar en cada nuevo proyecto las obras precedentes. La orientación misma de la obra del Instituto está bajo revisión con base en la elaboración de una ley orgánica que rija sus actividades y le dé amplios alcances.

Como ejemplo de esto se pueden citar campos de actividad relacionados estrechamente con el urbanismo, a saber: las posibilidades del IVU, como instrumento de renovación urbana, programa que incluiría la remodelación de los tugurios y la conservación de áreas residenciales con estándares adecuados pero con posibilidades de convertirse en tugurios; y, las posibilidades de relacionar la obra del IVU, con la estructura y mecánica de la ciudad, contemplando las relaciones entre las zonas de vivienda y las de trabajo y los centros culturales y comerciales, además de los movimientos de vehículos y peatones que de esas relaciones se generan.-

4) La obra del Instituto de Colonización Rural se canaliza especialmente hacia la adquisición, parcelamiento y adjudicación de tierras para los trabajadores rurales de escasos recursos, como también hacia la formación de comunidades rurales. Estas actividades se llevan a cabo en forma totalmente aislada y sin que el desarrollo subsecuente haya de ser vinculado con cualquier otro desarrollo, como por ejemplo, el de las áreas urbanas. Prima en esta institución como en el IVU, el criterio de oportunidad en la compra de terrenos, lo cual hace que se pasen por alto las relaciones entre las áreas urbanas y las rurales, y el aprovechamiento de la obra a realizarse no como un fin específico y aislado, sino también para promover al mismo tiempo el desarrollo físico de una región, como por ejemplo una región metropolitana, o bien una región cuyo desarrollo futuro industrial, forestal agrícola posea alguna fuente de recurso natural aprovechable, es decir, en el sentido más amplio de desarrollo.-

5) En un país de escasos recursos como es El Salvador cualquier obra que se realice debe ser en lo posible de uso múltiple. La Junta Nacional de Turismo que realiza la obra de planificación física relacionada con el desarrollo de áreas de recreación, no acondiciona sus programas en aquel sentido, es decir, planificando para que las instalaciones construidas para efectos de recreación presten servicio de desarrollo regional. La consideración conjunta de los programas turísticos con otros de planificación regional debería tener efectos beneficiosos para aquellos. En efecto, los centros de turismo deben protegerse contra la aparición de desarrollos parásitos que podrían desfigurar cualquier proyecto por bien planeado que fuera. Tal protección se consigue por medio de zonificación, a condición de que los proyectos de turismo sean conocidos de antemano por las autoridades que pondrían las disposiciones de zonificación en vigencia.-

C A P I T U L O

III

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

En vista de la situación existente en cuanto a las actividades relacionadas con la planificación física, así - como de los organismos encargados de llevarla a la práctica y sabido como lo es, que no obstante que las condiciones existentes - son en general propias de un estado de sub-desarrollo pero que se experimenta en estos momentos una transición en la que se vislumbra la aparición de problemas de estados evolucionados de desarrollo, es necesario que aprovechando las experiencias reconocidas en muchos países en tal estado, se tomen las medidas tendientes a evitar las situaciones críticas en que se han visto envueltos esos países.- Con el propósito de sentar bases para el establecimiento de nuevos sistemas, de necesario esclarecer que no todos los casos son idénticos. Existen en nuestro grupo humano características de evolución antropológica, histórica, económica, social, cultural, - ect., las cuales habrán de ser evaluadas para poder adaptar y aplicar experiencias ajenas; sin embargo, un proceso de evolución, como lo es, por ejemplo, la mecanización agrícola, la industrialización, etc., aunque ocurra en localidades de diferentes trazos históricos, etc., produce consecuencias similares, cuyas etapas pueden ser canalizadas efectivamente y orientadas en el sentido de - no traer consecuencias amargamente experimentadas en el extranjero.

2) Es nuestro propósito recomendar que se establezca una Comisión de Planificación Económica, Social y Física encargada de hacer planes generales de desarrollo de cualquier tipo. Esta comisión deberá ejercer las funciones de un cuerpo técnico consultivo con carácter no ejecutivo.

Se insiste en la coordinación de las tres ramas, económicas, social, y física, por estar íntimamente ligadas al nivel concreto de la efectucción. Por ejemplo, no se conciben programas de desarrollo económico, sobre todo si han de orientarse hacia el fomento de la industria, si no es en relación con determinadas localizaciones geográficas. Para que puedan cumplir mejor sus fines con verdadero sentido integral, tales localizaciones obedecerán no sólo intereses puramente económicos sino considerando su influencia sobre otras ciudades, pueblos y regiones del país, y sobre los diversos grupos sociales que en ellos habitan.

3) Siendo que la Comisión de planificación económica, social y física es cuerpo técnico de coordinación y asesoramiento en materia de desarrollo nacional, este organismo estará ubicado a un nivel alto dentro del Estado, desde donde - guie la función ejecutiva del cuerpo político, hasta el punto - de lograr que los planes y programa elaborados en dicha Entidad, puedan llevarse a la práctica.-

Algunas actividades que específicamente llevará a cabo un cuerpo técnico de este tipo son los siguientes:

a) Definir una política de orientación en materia de localización de industrias, tal como se mencionó antes, como paso previo a toda operación urbanística. Luego la rama de planificación física podría intervenir para realizar las obras complementarias, tales como: rutas, provisión de energía, agua etc. necesarias para el desarrollo industrial, especialmente si la localización tomará forma descentralizada. Los mismos planes comprenderán también obras de mejoramiento social, vivienda, escuelas, centros de asistencia médica, espacios y edificios públicos, etc., en una cantidad proporcional al desarrollo previsto. Es decir, los programas de la rama de planificación económica serán estudiados y resueltos conjuntamente con la rama de planificación física.-

b) Correlacionar la planificación física y la planificación social, ya que la estructura física urbana y la rural no debe solamente reflejar el estado material y cultural sino que promover, mediante una buena organización y provisión de elementos adecuados, el mejoramiento de ese cuerpo social urbano o rural.-

En este sentido es importante establecer relaciones cuantitativas y cualitativas, basadas en un concepto de espacio-tiempo, entre la vivienda y las necesidades de uso social: escuelas, kinderes, casa cuna, centros vecinales de asistencia médica, parques y campos de juegos. También son importantes las relaciones espaciales entre la vivienda y ciertas facilidades que a través de su influencia sobre la mecánica y la economía de la vida familiar y vecinal, gravitan indirectamente sobre los aspectos sociales: comercio y abastecimiento diario y transporte entre la vivienda y el trabajo.-

c) Vincular estrechamente los programas de desarrollo económico y los de mejoramiento social. En efecto, - el desarrollo económico significa, al fin de cuentas, la elevación general del nivel de vida de la población en su conjunto; - mejorar el nivel de ingresos per capita mediante el incremento de la productividad requiere básicamente una organización efectiva de los recursos naturales y del medio físico de vida. Mientras mayor sea la capacidad productiva, siempre que mejore la distribución de los beneficios, más alto será el poder de adquisición y los estándares de consumo en cuanto a vivienda, alimentación, vestimenta, servicios públicos, etc..

d) La rama de planificación física, dentro de la Comisión, tendría a su cargo específicamente, la correlación e integración de sus planes con los de las ramas económica y social, así como el estudio de programas de desarrollo físico a escala nacional o regional, tales como: establecimiento de usos generales del terreno más eficiente; localización y desarrollo de servicios esenciales (agua, energía, cines, circulación, vías de telecomunicación, etc.). Además, esta rama tendría a su

cargo la formulación de textos legislativos y el control de proyectos locales, por una parte y por otra, habrá de formular, entre otras, la ley de Planes Reguladores que radicará la función planificadora, en lo que se refiere a proyectos de desarrollo urbano y de alcance local, en los Municipios correspondientes.-

4) La Comisión de Planificación estaría formada por un número de técnicos de alto nivel profesional, representando a cada una de las ramas interesadas, y de un alto funcionario político que asegure las vinculaciones necesarias entre la Comisión y el Poder Ejecutivo. Este funcionario político podría asumir la Secretaría o la Presidencia de la Comisión.

Todos los miembros de dicha Comisión, podrán ser nombrados directamente por el Poder Ejecutivo con cargos especiales o bien designados por los Ministerios de Economía, Trabajo y Obras Públicas, y en este caso los designados serán relevados de sus tareas ordinarias y estarán fuera de la jurisdicción de las dependencias jerárquicas a que, por su situación presupuestaria o administrativa, pudieran estar sujetos, a fin de asegurar su independencia técnica.-

La Comisión habrá de contar con oficinas técnicas encargadas de realizar los trabajos materiales de investigación y de proyectos. Las oficinas técnicas podrán ser segregadas de los Ministerios, pasando a formar el cuerpo técnico de trabajo adscrito a la Comisión, o bien, si las oficinas permanecerán en su situación actual, la Comisión tendrá adscrito un cuerpo técnico subalterno reducido, como elemento de enlace con las oficinas de trabajo; además, la Comisión contará con algún personal administrativo a cargo de los trabajos de secretaría. Las obras de ejecución material de los proyectos en el terreno quedarán siempre a cargo de los Ministerios o entidades autónomas correspondientes.-

La Comisión deberá tener acceso a todas las fuentes de información y tendrá el deber de consultar a todas las organizaciones públicas e instituciones privadas que pudieran resultar interesadas en los planes, por medios especiales en las etapas de organización de planes de desarrollo económico, social y físico.-

Al quedar establecidos los principios generales de los programas de desarrollo, y luego que tales programas hayan sido aprobados por el Ejecutivo, para el estudio de proyectos específicos por medio de los cuales se llevarán a la práctica los mismos programas, se recurrirá a los organismos técnicos existentes o a contratar los servicios de las personas o entidades particulares adecuadas.-

Se enumeran a continuación los cometidos que podrán normar las actividades de planificación de la Comisión.-

a) PROYECTOS ESPECIFICOS (PLANIFICACION FISICA).

- 1) Fijación de normas técnicas referentes a programas nacionales de obras de uso público (escuelas, salas de espectáculos etc.) y elaboración y ejecución de Planes Reguladores. Esta función podría darse por contrata a grupos técnicos profesionales.
- 2) Legislación en materia de obra física con el necesario asesoramiento jurídico.-

b) PROYECTOS DE CONJUNTO QUE SE ESTUDIARAN CON LA PARTICIPACION DE LAS TRES RAMAS:

- 1) Plan Nacional de desarrollo industrial y localización de las industrias.-

c) TRABAJOS DE ASESORAMIENTO O COORDINACION DE PROYECTOS -- REALIZADOS POR ORGANISMOS AJENOS A LA COMISION (OFICINAS MINISTERIALES, ENTIDADES AUTONOMAS, MUNICIPIOS ETC.) CON LA PARTICIPACION DE LAS TRES RAMAS:

- 1) Plan Nacional de comunicaciones y transporte, red vial, puertos, aeropuertos, ferrocarriles.-
- 2) Plan Nacional de edificios públicos.
- 3) Plan Nacional de Educación Secundaria y Vocacional y de extensión cultural.-
- 4) Plan Nacional de Educación Primaria y Normal.
- 5) Plan Nacional de Capacitación Agrícola.
- 6) Plan Nacional de Salud Pública.
- 7) Plan Nacional de Educación Física y esparcimiento.
- 8) Plan Nacional de Vivienda.
- 9) Plan Nacional de parques y centros de turismo.
- 10) Plan Nacional de Colonización Rural.
- 11) Planes regionales de servicios públicos: agua, electrificación, saneamiento, teléfonos etc.
- 12) Planes regionales de irrigación, control de irrigaciones, por estación, recuperación de áreas erosionadas y habilitación de nuevas áreas de cultivos.-
- 13) Planes Reguladores Urbanos.
- 14) Planes especiales de áreas o zonas del país con -- potencialidades de desarrollo integral que incluirán elementos de cada uno de los planes mencionados arriba.-

d) PROYECTOS EN COLABORACION CON OTRAS ENTIDADES:

- 1) Estudios sobre clima y microclima.
 - 2) Estudios sobre subsuelo.
 - 3) Estudios sobre suelo: calidades, uso, aptitud, catastro, valores.
 - 4) Estudios sobre historia, evolución, tendencias espontáneas de los centros poblados.
 - 5) Mapas, planos, fotografías, aerofotogrametría.-
- e) Planes no mencionados aquí de tal carácter que la rama de Planificación Física no tenga participación.-

5) Como se ha visto, la misión esencial de la Comisión frente al desarrollo del país será la de coordinar, desde el punto de vista técnico, los diversos programas y asegurar su nivel de calidad y adecuada integración dentro de planes más generales. También estimará a base de un criterio técnico y por la consideración conjunta de todos los programas, el grado de prioridad que a su juicio se debería asignar a cada uno dentro de las previsiones presupuestales.-

También será cometido de la Comisión, bajo consulta de técnicos especializados, revisar, en vista de la situación existente en cuanto a financiación de la obra pública, legislación y procedimientos administrativos descritos en el capítulo primero, la posibilidad de un cambio en la orientación actual de métodos y principios, por ejemplo:

a) FINANCIACION

- 1) Procedimientos para lograr establecimiento de programas plurianuales.
- 2) Métodos para estimar la rentabilidad de los proyectos, con propósito de definir aquéllos que podrían ser auto-amortizables.-
- 3) Establecimientos de sistemas que permitan la recuperación por el Estado de los valores creados por la ejecución de obras públicas.
- 4) Estudiar posibles cambios en los métodos actuales de financiación de la obra municipal y estimar la conveniencia y aumentar las fuentes de recursos directos a las municipalidades.-

b) PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

- - - - -

- 1) *Estudiar la forma de establecer continuidad en lo que atañe a los aspectos técnicos de la administración pública; y*
- 2) *Aumentar la capacidad del personal técnico.-*

San Salvador, 8 de Noviembre de 1957.-