

Proyecto Fortalecimiento Institucional en el Área Metropolitana de San Salvador para la Cohesión Social y la Seguridad Ciudadana, FASE II.

Con Apoyo de



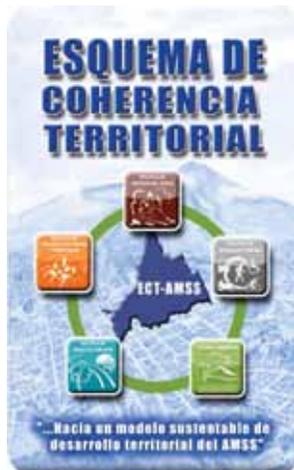
Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana  
de San Salvador  
COAMSS



Oficina de Planificación del Área Metropolitana  
de San Salvador  
OPAMSS



# Política de Desarrollo Urbano y Territorial



Aprobada por el COAMSS mediante Acuerdo, Acta Número 21,  
Sesión Ordinaria del día 21 de Octubre de 2010.

Esta es una publicación de las instancias COAMSS-OPAMSS

Se permite su difusión siempre que se cite la fuente: COAMSS-OPAMSS, 2010.  
Políticas Metropolitanas: Desarrollo Urbano y Territorial, Espacios Públicos, Medio Ambiente y Movilidad

Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador  
25 Calle Poniente y 15 Avenida Norte, Final Diagonal San Carlos, Colonia Layco,  
San Salvador, El Salvador. Tel'fono: 2234-0600  
[www.opamss.org.sv](http://www.opamss.org.sv)

# 1. Índice

<b>1. ÍNDICE</b> .....	<b>3</b>
<b>2. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>3. ANTECEDENTES Y TENDENCIAS</b> .....	<b>7</b>
3.1. PROCESOS ESTRUCTURALES DE CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD.....	14
3.2. ÁREAS CRÍTICAS DE INTERVENCIÓN .....	17
3.3. TENDENCIAS Y PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN .....	18
<b>4. JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>18</b>
4.1. VISIÓN .....	18
4.2. APUESTAS ESTRATÉGICAS .....	18
<b>5. ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL</b> .....	<b>21</b>
5.1. UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL .....	21
5.2. UNA VISIÓN SISTÉMICA DEL ÁREA METROPOLITANA: .....	21
5.3. UNA VISIÓN INCLUYENTE “HUMANISTA” .....	22
<b>6. ENFOQUE GENERAL</b> .....	<b>22</b>
6.1. LA POLÍTICA COMO ELEMENTO DE SÍNTESIS.....	22
6.2. LA POLÍTICA COMO UNA EXPRESIÓN ESPACIAL.....	23
<b>7. OBJETIVOS</b> .....	<b>24</b>
7.1. UNA CIUDAD INCLUYENTE Y DIVERSA.....	24
7.2. UNA CIUDAD COMPETITIVA.....	24
7.3. UNA CIUDAD AMBIENTALMENTE SUSTENTABLE.....	25
7.4. UNA CIUDAD FINANCIERAMENTE SOSTENIBLE .....	25
7.5. UNA CIUDAD CONSTRUIDA Y DIRIGIDA DE FORMA CONSENSUADA .....	25
<b>8. ACCIONES ESTRATÉGICAS</b> .....	<b>26</b>
8.1. CONSTRUIR UN MODELO TERRITORIAL COHERENTE.....	27
8.2. PROMOVER UNA CIUDAD INCLUYENTE.....	53
8.3. POTENCIAR UNA CIUDAD COMPETITIVA .....	57
8.4. AVANZAR HACIA UN CIUDAD AMBIENTALMENTE SUSTENTABLE.....	60
8.5. PLANIFICAR UNA CIUDAD FINANCIERAMENTE SOSTENIBLE.....	62
8.6. FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD METROPOLITANA .....	66
8.7. SÍNTESIS DE PROYECTOS E INTERVENCIONES .....	71
<b>9. BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>77</b>



## 2. Introducción

---

A continuación se presenta la Política de Desarrollo Urbano y Territorial (**PODUT**) del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Esta política recoge las principales orientaciones y proyectos de intervención encaminados a transformar los procesos metropolitanos estructurales en pos de la construcción de una ciudad más incluyente, económicamente competitiva y ambientalmente sustentable. Para ello desde las instancias técnicas se establecen algunas condicionantes que son clave para impulsar los procesos de cambio en la manera de hacer gestión, entiendo está en su esencia mas simple como la manera de “hacer bien las cosas” y aprovechar los procesos políticos y estructurales para hacer los cambios necesarios en pro de mejorar la calidad de vida de la población que vive y hace uso del territorio del AMSS, para lo cual es importante plantear que el AMSS debe ser un modelo a seguir como un referente que impulsa un modelo de desarrollo justo y equitativo con todos los sectores. Para ello se plantea que la visión estratégica no considera que los cambios serán mañana, si no como un proceso gradual, para lo cual se establecen 4 grandes plazos para la implementación de esta visión hacia el año 2025: **i) Plazo Inmediato 2012 y corto plazo 2015**, esta primera etapa, considera las acciones que pueden desarrollarse sin que impliquen reformas o modificaciones legales, ósea todas aquellas acciones que se pueden desarrollar de forma inmediata bajo el marco legal vigente; **ii) Mediano Plazo 2020**, se refiere a aquellas acciones que requerirán principalmente consensos y acuerdos inter-institucionales entre los gobiernos locales y el gobierno nacional, pero considerando la importancia de la descentralización de ciertas competencias en el nivel intermedio (regional o metropolitano) y; **iii) Largo Plazo 2025**, lograr la consolidación de un gobierno metropolitano en el nivel intermedio, tomando como base la institucionalidad metropolitana COAMSS/OPAMSS. En ese sentido se analizarán las principales variables que condicionan el desarrollo de la ciudad, así como las articulaciones fundamentales entre la política de desarrollo urbano y otras cuatro políticas metropolitanas en los siguientes temas de: a/ movilidad; b/ espacios públicos; c/ medio ambiente y d/ gestión del suelo.

Las propuestas incluidas toman como base diversos documentos preparados por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) en el período 2006–2010, que incluyen: el plan estratégico institucional, la

readecuación del plan estratégico institucional COAMSS-OPAMSS 2008-2013, el Esquema de Coherencia Territorial del AMSS (ECT-AMSS), los borradores iniciales de las políticas antes mencionadas y de la política de Cohesión Social y Convivencia Ciudadana para la prevención de violencia en el AMSS, así como algunos insumos provenientes del plan de desarrollo territorial de la Subregión Metropolitana de San Salvador que actualmente está en elaboración por parte del Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano. Así, la política metropolitana de desarrollo urbano y territorial parte de la meta estratégica aprobada por el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador para el período 2003–2013: “Construir un AMSS democrática, económicamente competitiva, sostenible, con incidencia en el desarrollo nacional y con oportunidades de desarrollo para sus habitantes”<sup>1</sup>. Además incorpora sus tres áreas estratégicas: a/ gestión del territorio e infraestructura; b/ la facilitación del desarrollo económico y social local y metropolitano y c/ el medio ambiente y salud. Por lo tanto la política de desarrollo urbano identificará problemas y oportunidades críticas y propondrá líneas de intervención que permitan a COAMSS– OPAMSS tener una visión de largo plazo (2025) para cumplir dicha meta y orientar sus acciones con una visión coherente de ciudad.

Para ello, este documento se divide en siete secciones complementarias que abordan desde los aspectos más generales y conceptuales hasta una serie de intervenciones más específicas para encaminar la realización de la visión propuesta. Primero, se discuten los antecedentes y tendencias más críticas de cambio territorial dentro del AMSS; segundo, se plantea una justificación de la política de desarrollo urbano y territorial, incluyendo la visión de ciudad a la que responde. En tercer lugar se plantean las orientaciones o paradigmas que sustentan la política complementados en cuarto lugar por el enfoque general de la misma. La quinta parte plantea los objetivos generales de la política, los cuales a su vez orientan el resto de políticas metropolitanas. Estos objetivos se traducen en la sexta parte en una serie de líneas estratégicas de acción que organizan las prioridades e intervenciones sugeridas dentro del espacio metropolitano. Finalmente en la última parte se explican las metas e instrumentos de medición y evaluación de las propuestas.

---

<sup>1</sup> Plan Estratégico COAMSS – OPAMSS (2003 – 2013).

### 3. Antecedentes y tendencias

---

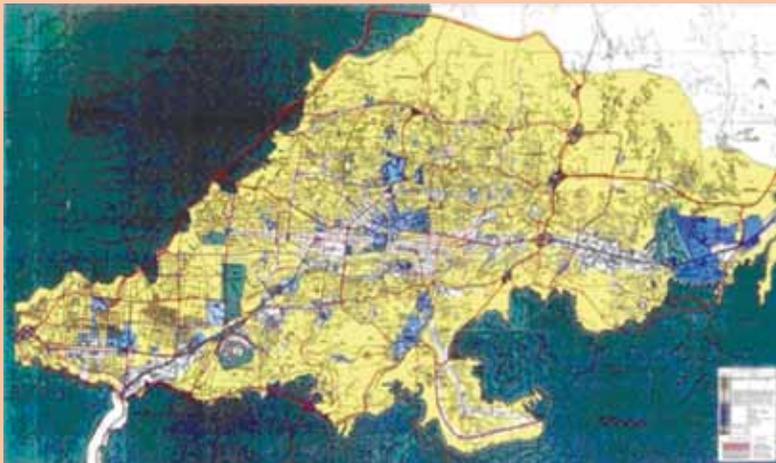
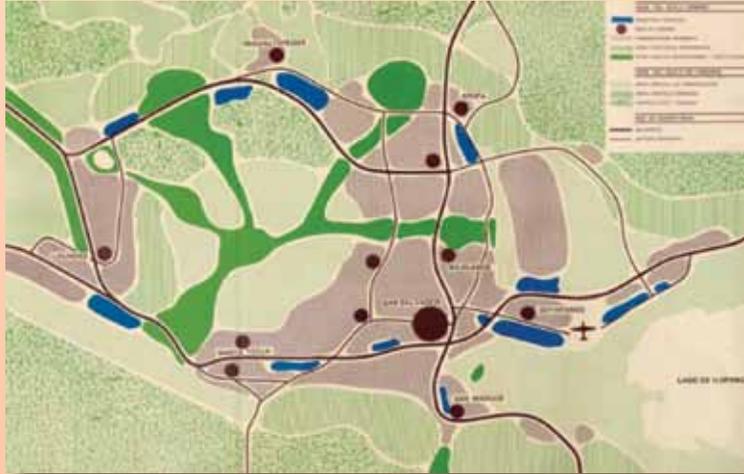
La planificación del desarrollo urbano y territorial del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) tiene ya un largo recorrido que inició a mediados de los años cincuenta con los primeros planes de crecimiento urbano surgidos del Ministerio de Obras Públicas (MOP). De ahí, los principales referentes explícitos de planificación urbana de escala metropolitana datan de hace más de 40 años con el Metroplan 80 (1968), Metroplan 2000 (1991), el Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador ampliada (PLAMADUR – AMSSA, 1997) y el Plan Maestro de Transporte metropolitano (PLAMATRANS). En la última década, estos esfuerzos han sido complementados desde otras escalas con el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT, 2004) y actualmente con el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Sub Región Metropolitana de San Salvador (2010), elaborado por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (este plan incorpora de manera arbitraria a 7 municipios más de los 14 que legalmente constituyen el AMSS (Apopa, Nejapa, Ayutuxtepeque, Mejicanos, Cuscatancingo, Ilopango, Soyapango, San Martín, Tonacatepeque, Delgado, San Salvador, San Marcos, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla, estos 2 últimos pertenecientes al Departamento de La Libertad), estos son: Guazapa, Santo Tomas, Santiago Texacuangos, San Pedro Perulapán; San Bartolomé Perulapía, Oratorio de Concepción, San José Guayabal, los 4 últimos del Departamento de Cuscatlán).



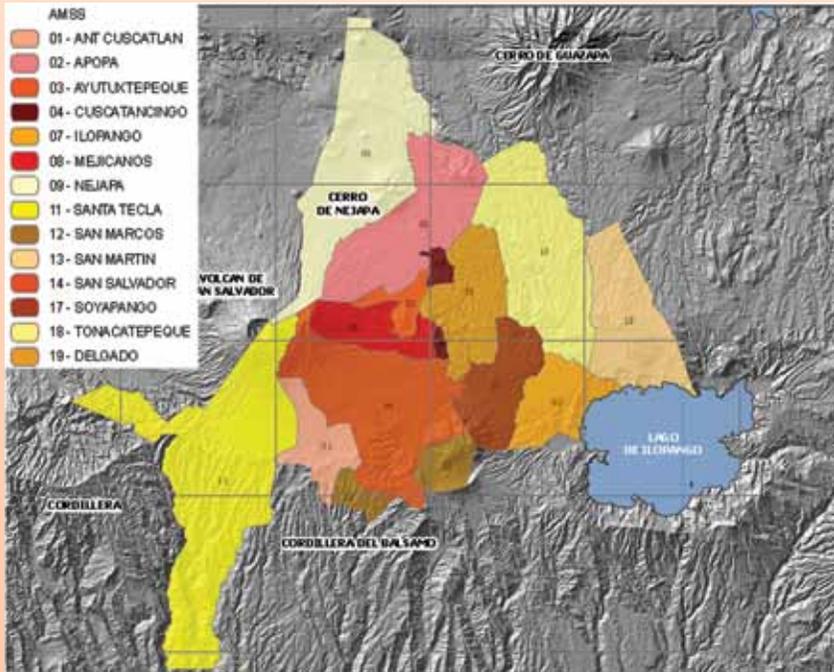
**IMAGEN No. 1.** Ubicación del Área Metropolitana de San Salvador en El Salvador; el AMSS cuenta con una extensión territorial de 610 Km<sup>2</sup> aproximadamente, que equivale a un 3% del territorio nacional.

Aunque no es pertinente para esta política hacer un recuento detallado de dichos esfuerzos es importante anotar que estos ejercicios han respondido a diversos enfoques de planificación del desarrollo urbano que vale la pena comentar. En el caso de Metroplan 80, su carácter de primer plan de desarrollo metropolitano le permitió señalar algunos elementos fundamentales para el AMSS: 1/ la necesidad de una planificación de escala metropolitana que comprendiera al menos los diez municipios centrales del AMSS, planteando con ello el origen de una nueva institucionalidad metropolitana; 2/ la importancia de entender la ciudad en el marco del espacio económico centroamericano; 3/ la necesidad de considerar perspectivas de crecimiento urbano de escala regional fuera del AMSS hacia el norte y poniente; 4/ valorar el patrimonio ambiental y paisajístico de la ciudad como uno de sus activos más importantes; 5/ el planteamiento de un plan de transporte metropolitano; y 6/ la necesidad de crear una estructura institucional que permitiera organizar las diversas intervenciones del Estado sobre la ciudad. Sin embargo, pese a sus aportes conceptuales y de técnica urbanística, resultó evidente que los planteamientos del Metroplan 80

tuvieron limitada incidencia sobre el quehacer del Estado, en especial en temas críticos como la inversión en infraestructura vial, la adquisición de suelo público o el desarrollo de programas de vivienda popular, lo cual evidencia las limitaciones de los enfoques exclusivamente “técnicos” sin mayor continuidad y arraigo en los procesos políticos y de toma de decisiones, ósea en la gestión territorial.



**IMAGEN No. 2 y 3.** Arriba Metroplan 80, abajo Metroplan 2000; FUENTE: MOP, 1969 y OPAMSS 1989.

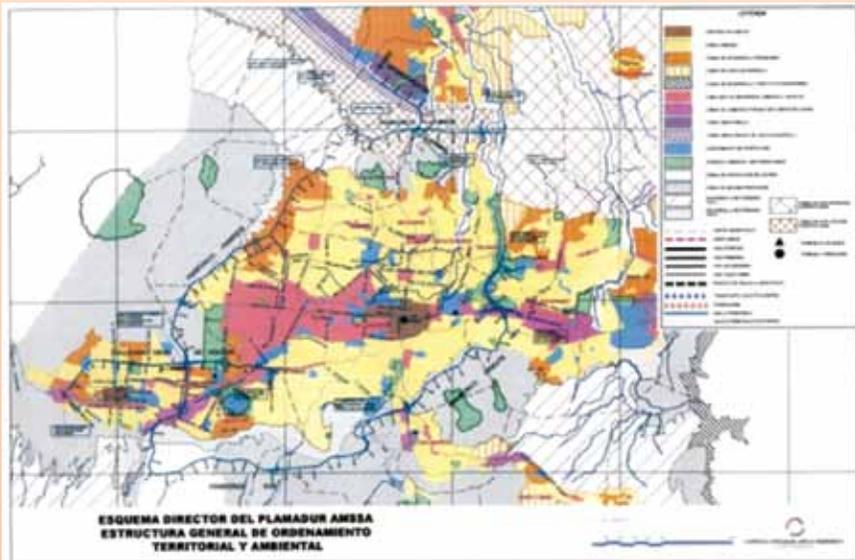


**IMAGEN No. 4.** El AMSS está conformada por 14 municipios, el territorio está limitado físicamente por grandes elementos ambientales, al Noroeste por el Volcán de San Salvador, al Sur por la Cordillera del Bálsamo; al Este por el Lago de Ilopango.

El esfuerzo de Metroplan 2000 (1991) fue por definición más limitado, aunque probablemente con repercusiones más críticas, ya que se orientó a la formulación de un esquema de zonificación del suelo que actualizara lo propuesto en Metroplan 80. Buscaba, además, facilitar la puesta en operación de la estructura institucional de COAMSS/OPAMSS y de todo lo previsto en la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana. En todo caso es notable el sesgo que este ejercicio hacia: 1/ la versión más tradicional del planeamiento urbano orientada hacia la regulación de los usos del suelo y la elaboración de planes urbanos; 2/ la falta de consideración de los aspectos de inversión pública, fiscalidad y gestión del suelo; 3/ la creación de una doble institucionalidad, “técnica” en OPAMSS y “política” en COAMSS, sin resolver la relación entre el nivel local y el nacional, aunque sí se plantearon la creación de una estructura institucional de articulación en el nivel intermedio, que por cuestiones principalmente

políticas, no lograron el objetivo de coordinación entre el nivel local con el nivel nacional.

PLAMADUR – AMSSA (1997) fue nuevamente un ejercicio más amplio e integrador de planificación urbana desde una perspectiva territorial, que consideró tanto el espacio urbanizado como el rural. Entre otros aspectos vale destacar: 1/ la visión de un AMSS *policéntrica* organizada en cuatro subsistemas relativamente autónomos aunque complementarios: norte, oriente, poniente y sur; 2/ la apuesta por una ciudad esencialmente de servicios; 3/ la insistencia en estructurar una red de espacios abiertos, ambientalmente protegidos, de escala metropolitana; y 4/ la urgencia de intervenir sobre áreas del tejido urbano en proceso de degradación, destacando el Centro Histórico de San Salvador y algunos barrios tradicionales. Sin embargo, aunque incluía propuestas en estos rubros el PLAMADUR no logró transformar el enfoque convencional del planeamiento urbano ni los estándares urbanísticos tradicionales, ni las estructuras institucionales nacionales o metropolitanas necesarias para echar a andar sus propuestas. Además, por una separación sectorial de los contratos, no profundizó en el tema de transporte, el cual fue desarrollado de manera independiente, por el Plan Maestro de Transporte del AMSS (PLAMATRANS). Este último plan se orienta desde dos premisas discutibles: 1/ la creciente motorización de la población y por lo tanto el énfasis en las obras viales; 2/ el énfasis en el transporte motorizado de personas sin profundizar en otras formas de movilidad; y 3/ la falta de una estructura institucional propia al transporte metropolitano. En todo caso del plan surgieron múltiples propuestas de inversión vial (nuevas autopistas, pasos a nivel) e ideas básicas sobre un nuevo sistema de transporte público masivo.



**IMAGEN No. 5.** Esquema Director propuesto por PLAMADUR 1997;  
FUENTE: VMVDU-MOP, 1997.

Finalmente los planes de los últimos cinco años, originados en el esfuerzo del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT, 2004), incorporan algunos nuevos elementos a los enfoques previos: 1/ una visión territorial que trasciende de las consideraciones puramente urbanísticas insistiendo en la relación entre los diferentes elementos del territorio; 2/ la importancia de la gestión de riesgos como variable crítica en la organización y planificación de la ciudad; 3/ la necesidad de complementar los ejercicios de planificación a través de múltiples escalas (regional y parcial); y 4/ la urgencia de considerar otros instrumentos de ordenamiento del territorio más allá de los planes: la gestión del suelo, la tributación a partir de la tierra y nuevas formas de participación de la ciudadanía.

En resumen es posible sacar dos tipos de conclusiones de esta serie de experiencias en el AMSS, unas de carácter más político conceptual acerca de las posibilidades y limitaciones de la planificación urbana en San Salvador y otras más de orden técnico acerca de los temas críticos a ser abordados en el desarrollo de la ciudad. Desde la perspectiva de la política pública debe destacarse:

- i) Ha existido un notorio desencuentro entre las numerosas experiencias de formulación de planes y la elaboración de políticas públicas urbanas o territoriales, donde se profundice sobre la visión de ciudad y los lineamientos y base institucional que permitan encaminar dicha visión en el mediano y largo plazo.
- ii) Hay una notable, y persistente, diferenciación entre las instituciones promotoras de las iniciativas de planificación y las instancias encargadas de su implementación, tanto en términos de planificación y control urbanístico (OPAMSS), como de inversión pública.
- iii) A pesar de las numerosas experiencias en materia de elaboración de planes, estos siempre han sido conducidos mayormente por equipos de consultores internacionales, con la excepción de Metroplan 2000, lo que ha dificultado la acumulación de experiencias y el fortalecimiento de capacidades instaladas en la institucionalidad local.
- iv) Aunque los esfuerzos más recientes han considerado de forma explícita la participación ciudadana y la gestión democrática de la ciudad, esto no ha redundado en la creación de canales y espacios institucionales donde los diversos actores puedan participar en la gestión de la ciudad.
- v) Todo lo anterior resulta en una situación de poco avance relativo en materia de gestión territorial, ya que las iniciativas se han concentrado en el ámbito de la planificación y algo en el de la administración pública, pero con escaso desarrollo en materia de inversión y de regulación.

Por otra parte, los planes antes comentados han apuntado hacia algunos temas críticos recurrentes para el Área Metropolitana:

- i) La planificación de las zonas de expansión de la ciudad y en general del proceso de conurbación entre las municipalidades metropolitanas y su región adyacente;
- ii) La preservación y aprovechamiento de los atributos paisajísticos y ambientales de la ciudad, particularmente el Volcán de San Salvador, la cordillera del Bálsamo y el Lago de Ilopango en función de su uso como espacios públicos abiertos.

- iii) La intervención en las áreas de vivienda precaria para revertir procesos de degradación del tejido urbano.
- iv) La necesidad de desarrollar grandes infraestructuras viales y de suministro y tratamiento de agua.
- v) La necesidad de crear un marco institucional que permita la coordinación entre los diversos gobiernos locales y de estos con el gobierno nacional. Pese a que el marco institucional ya existe por mandato legal desde 1993 es evidente que ha faltado la voluntad política para ejecutarlo.

### 3.1. Procesos estructurales de configuración de la ciudad

A partir de una revisión de los estudios precedentes en los temas de planificación urbana y de las actuales tendencias metropolitanas es posible identificar cuatro procesos estructurales que en buena parte determinan, o al menos condicionan, la configuración de la ciudad y que la presente política de desarrollo urbano y territorial deberá incorporar:

- i) Procesos Económicos: el AMSS como el principal asiento de las actividades económicas del país desde los años treinta, inicialmente de tipo industrial y administrativo, actualmente de las actividades terciarias y de servicios, ejerce una atracción dominante sobre buena parte del territorio salvadoreño. Esto conlleva una concentración de las oportunidades de empleo y por lo tanto un crecimiento demográfico galopante hasta la primera década del siglo XXI. Lo que ha resultado a nivel nacional en una red de ciudades relativamente débil y macrocefálica. Sin embargo es cuestionable que tanto este potencial de crecimiento haya resultado en un mejor nivel y calidad de vida para la generalidad de la población metropolitana, donde pese a todo se registra la mayor concentración de pobreza del país<sup>2</sup>. Por otra parte ese proceso de concentración de oportunidades en un espacio relativamente reducido ha llevado también a situaciones críticas de congestión y alteración de los ciclos ambientales básicos, que al final redundan

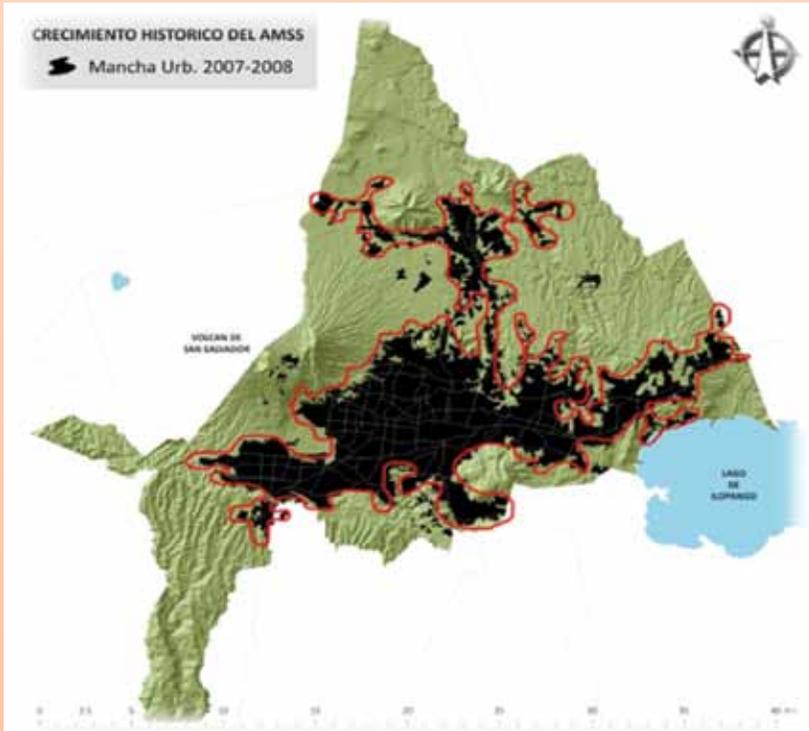
---

<sup>2</sup> El Salvador: Mapa de pobreza urbana (PNUD, 2010)

en una pérdida de competitividad de esas mismas actividades económicas. Además, la *terciarización* de la economía salvadoreña ha estado acompañada de un importante crecimiento del sector informal que resulta en graves procesos de proliferación del comercio informal que invade principalmente los espacios públicos de las ciudades, precariedad habitacional y desarticulación de los tejidos sociales.

- ii) Condicionantes ambientales: la configuración de la ciudad ha resultado de una serie de condicionantes ambientales tanto a nivel de atributos como de limitantes para su desarrollo. En primer lugar, resaltan las condiciones ambientales positivas de la localización del AMSS: el paisaje del Valle de las Hamacas, los microclimas del valle, las evidentes barreras físicas para su crecimiento hacia el sur, poniente y oriente. En segundo lugar, han sido fundamentales en la historia de la ciudad, los riesgos y desastres ambientales tales como los sismos, la inestabilidad de laderas y las inundaciones recurrentes en las partes más bajas. Más recientemente además se han vuelto críticos los efectos de la contaminación del aire y del agua.
- iii) Condicionantes sociales de la población: un factor que no se puede obviar en la actualidad, es también el alto grado de inseguridad con el que vive la población, con índices de violencia alarmantes y que han llevado a que los municipios aborden esta problemática, principalmente desde el punto de vista de la prevención, considerando que este fenómeno, no únicamente altera y dificulta el desarrollo urbano del país, si no también provoca crisis e inestabilidades, por lo que es necesario considerarlo dentro de las políticas de desarrollo humano del país y del AMSS.
- iv) Estructuras político-institucionales: la forma de organización del Estado para abordar los problemas metropolitanos ha sido un tema recurrente en la planificación de la ciudad. En este aspecto, la discusión latente ha sido, por un lado, el rol del gobierno nacional que tradicionalmente ha concentrado las mayores capacidades de inversión y regulación y que además está asentado en el municipio de San Salvador y, por otro, el rol de los gobiernos locales, a nivel

individual o asociados, que gozan por un lado de una mayor cercanía con la población residente; por otro sufren de una escasez dramática de recursos y capacidades. Finalmente en este tema se ha planteado en repetidas ocasiones la posibilidad o conveniencia de un gobierno metropolitano unificado<sup>3</sup>.



**IMAGEN No. 6.** Expansión de la mancha urbana del AMSS hasta el año 2008, clara muestra del tipo de modelo urbano expansivo que se diluye como mancha de aceite. FUENTE: OPAMSS; ECT-AMSS.

<sup>3</sup> Hay que apuntar los cuestionamientos jurídicos que este concepto conlleva, sobre todo a nivel constitucional. Ya que solamente donde hay una división política administrativa constitucionalmente definida, puede haber un gobierno y por eso solamente existe un gobierno nacional, con soberanía, y gobiernos locales, con autonomía. La Constitución de la República no regula las figuras intermedias de regiones, si se refiere a departamentos pero no con el carácter de gobiernos.

## 3.2. Áreas críticas de intervención

De lo anterior se desprenden algunas áreas críticas de intervención justamente para intentar alterar algunos procesos estructurales de la ciudad, los cuales serán posteriormente retomados en este documento:

- i) Potenciar las actividades económicas estratégicas de la ciudad de manera que consoliden su presencia en el espacio económico centroamericano, además de facilitar la generación de empleo y riqueza para sus habitantes por medio de una amplia gama de actividades terciarias.
- ii) Mejorar las condiciones de inclusión social de la población metropolitana, con especial énfasis en los grupos más vulnerables a fin de que estos mejoren sus condiciones de habitabilidad y el acceso a bienes y servicios comunes, así como la inseguridad por medio fomentar la cohesión social y la convivencia ciudadana.
- iii) Facilitar la puesta en marcha de mecanismos de redistribución del ingreso al interior del AMSS, tanto por la captación preferente de recursos fiscales entre los sectores de mayores ingresos como por la inversión focalizada de recursos públicos en servicios y proyectos dirigidos a los grupos más excluidos.
- iv) Conservar y aprovechar los activos ambientales del AMSS, tanto para proteger los servicios que proveen a la ciudad (paisaje, captación de aguas lluvias, biodiversidad) como para revertir o prevenir los procesos de degradación más críticos (contaminación de las aguas, inundaciones recurrentes, deslizamientos).
- v) Reformar las estructuras jurídico-político-institucionales con el objetivo de darle un mayor peso a la dimensión metropolitana para el abordaje de los temas críticos de ciudad como la gestión del transporte público y del agua, con la subsiguiente transformación de las instituciones locales, metropolitanas y nacionales.

### 3.3. Tendencias y procesos de transformación

En síntesis estos procesos deberían encaminar la acción pública y privada en el área metropolitana hacia: 1/ la consolidación de una ciudad económicamente más pujante y competitiva; 2/ el desarrollo de una ciudad más incluyente y equitativa entre sus habitantes; 3/ la configuración de una ciudad fiscalmente sana en un claro marco de justicia social; 4/ una ciudad ambientalmente sustentable de cara a la gestión integral del agua y de los recursos naturales existentes y 5/ un área metropolitana más fuerte, más eficiente en su autonomía, capaz de administrar los temas críticos de su desarrollo en forma transparente y democrática.

## 4. Justificación

---

En esta sección se presenta la visión y objetivos básicos de la política de desarrollo urbano y territorial del AMSS, así como su relación con otras políticas de escala nacional y políticas metropolitanas complementarias.

### 4.1. Visión

***Una ciudad sustentable, incluyente y competitiva en el contexto centroamericano, con una configuración policéntrica, en proceso de densificación y estructuración alrededor de redes de espacios públicos y de un nuevo sistema de movilidad multimodal, con oportunidades para todos y todas y con un sistema de financiamiento, sano, progresivo y diverso.***

### 4.2. Apuestas estratégicas

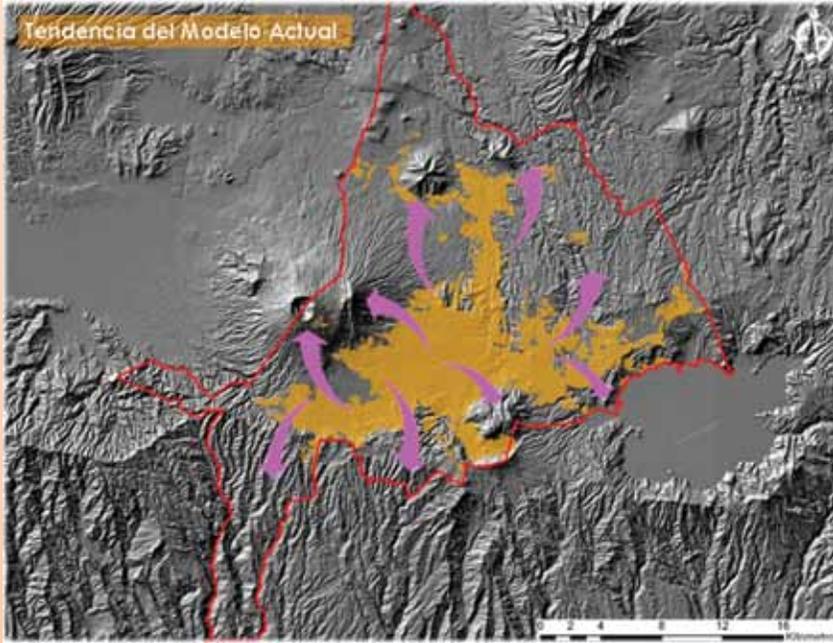
De la anterior visión se desprenden algunas de las principales apuestas y objetivos de la política de desarrollo urbano y territorial del AMSS:

- i) La configuración de un modelo territorial de ciudad *policéntrica*, compacta y en proceso de densificación y revitalización.
- ii) La promoción de una ciudad económicamente competitiva en el contexto regional centroamericano.
- iii) La valoración de los elementos públicos de la ciudad, especialmente de sus espacios públicos en múltiples escalas, tanto por sus funciones ambientales como de convivencia ciudadana.
- iv) La importancia y urgencia de un nuevo sistema de transporte público masivo que articule la ciudad como un todo y la incorporación de nuevas formas de desplazamiento no motorizado.
- v) La modernización de la gestión del agua potable, las aguas servidas y las aguas lluvias a nivel metropolitano.
- vi) La necesidad de construir un sistema de financiamiento que asegure la sostenibilidad de las apuestas de ciudad.
- vii) La consolidación de una estructura institucional más fuerte, democrática, eficiente y transparente.

Lo anterior es totalmente compatible con la meta estratégica del COAMSS para el período 2008–2013 que propone: ***“Construir un AMSS democrática, económicamente competitiva, sostenible, con incidencia en el desarrollo nacional y con oportunidades de desarrollo para sus habitantes”***<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Plan Estratégico COAMSS-OPAMSS 2003-2013



**IMAGEN No. 7.** Modelo conceptual de la tendencia de crecimiento y expansión urbana del AMSS bajo el esquema actual. FUENTE: OPAMSS; ECT-AMSS.

Por otro lado las apuestas constituyen guías de acción que dan una expresión concreta a lo planteado por el Plan de Desarrollo Estratégico COAMSS-OPAMSS en las áreas de: 1/ gestión territorial y de infraestructura; 2/ facilitación del desarrollo económico y social local y metropolitano y 3/ gestión del medio ambiente y la salud. Para ello, retoman del Esquema de Coherencia Territorial de OPAMSS - COAMSS<sup>5</sup> lo siguiente:

- i) Énfasis en diversos procesos que aseguren la sustentabilidad del AMSS.
- ii) Definición de una visión de mediano y largo plazo (2025) para la planificación territorial del AMSS, expresada en un modelo territorial.

<sup>5</sup> Esquema de coherencia territorial COAMSS – OPAMSS (2009)

- iii) Consideración del tema suelo como un área imprescindible de avance para el fortalecimiento de las capacidades de gestión metropolitana, lo que lleva al último punto. Y,
- iv) Fortalecimiento de la cooperación intermunicipal y de la configuración de una unidad territorial.

## 5. Orientación de la política

---

Aquí se describe de manera breve la concepción de la política de desarrollo urbano y territorial a partir de una serie de paradigmas que contribuyen al cumplimiento de las apuestas antes planteadas.

### 5.1. Una visión estratégica del desarrollo urbano y territorial:

Esto conlleva una orientación de largo plazo (2025), focalizada en la transformación de los procesos estructurales que condicionan el desarrollo de la ciudad y en las posibles intervenciones que facilitan la orientación de dichos procesos en pos del cumplimiento progresivo de la visión de desarrollo. Esto incluye la progresiva constitución de un gobierno metropolitano como expresión de la creciente complementariedad y articulación entre los gobiernos locales, además de la coordinación más efectiva y el establecimiento de consensos con el gobierno nacional y la misma ciudadanía. Para alcanzar este gobierno metropolitano en el largo plazo se requiere de reformas constitucionales y legales. De tal forma que esta estructura no sea la suma de 14 gobiernos locales, sino un gobierno con facultades ejecutivas, legislativas y judiciales en ámbitos y áreas determinadas por mutuo acuerdo y consenso.

### 5.2. Una visión sistémica del Área Metropolitana:

Por un lado se entiende que el AMSS forma parte de un sistema más amplio de escala nacional e incluso centroamericano; por otro se visualiza como un conjunto de diversos subsistemas más locales, con notables diferencias y

potenciales complementariedades. Además, comprende la ciudad como un conjunto de procesos de naturalezas diversas en constante interacción.

### 5.3. Una visión incluyente “humanista”:

Esta se centra en la persona como fin último del desarrollo y por consiguiente del desarrollo urbano y territorial, tanto en su dimensión individual como colectiva, reconociendo la diversidad de grupos que conviven en la ciudad y considerando particularmente a aquellos grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

## 6. Enfoque general

---

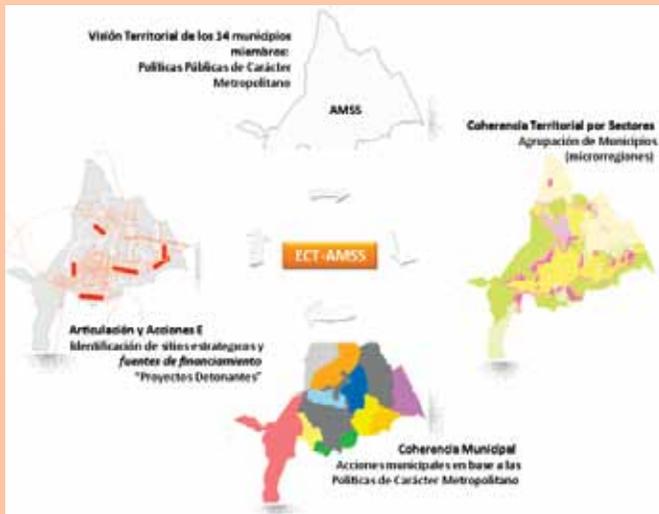
La Política de Desarrollo Urbano y Territorial constituye el ámbito articulador del conjunto de políticas metropolitanas en proceso de elaboración por COAMSS/OPAMSS. Tiene dos grandes implicaciones

### 6.1. La política como elemento de síntesis

Esta política identifica los problemas críticos y potencialidades clave de la ciudad y por otro presenta los modos de resolver esos problemas o aprovechar esas oportunidades desde la acción pública, pero sin obviar que los planteamientos deben plantearse como un proceso de corresponsabilidad entre las entidades públicas, privadas y la ciudadanía. Esto implica necesariamente una aproximación desde los diversos niveles de gobierno (nacional, local y metropolitano) y desde los diversos sectores del quehacer estatal, tales como el medio ambiente, la movilidad o los espacios públicos. En todo caso, esto implica avanzar para lograr una mayor efectividad de las estructuras institucionales, incluyendo nuevas y mejores formas de financiamiento y la actualización del ordenamiento jurídico. En ese sentido aparecen diversas acciones de tipo sectorial que se articulan en el espacio metropolitano por medio del modelo territorial que se describe adelante.

## 6.2. La política como una expresión espacial

La Política de Desarrollo Urbano y Territorial cobra su total relevancia y singularidad cuando logra tener una expresión espacial, que por un lado la vuelve más concreta en el territorio y por otro le permita integrar espacialmente los modos de hacer sectoriales. Desde esta lógica el modelo territorial que acompaña a esta política busca ser la expresión espacial de las diferentes propuestas de abordaje de las problemáticas críticas de la ciudad, de manera tal que una misma intervención u operación urbana pueda redundar en efectos benéficos para diferentes objetivos de desarrollo sustentable y social de la población. Esto puede suceder en términos de la generación de empleo, de la mejora de las condiciones de habitabilidad o de la dotación de nuevos espacios públicos. Además, busca sentar las bases para responder a algunos de los grandes desafíos territoriales del AMSS y que han sido plenamente reconocidos por COAMSS/OPAMSS: a/ la constitución de zonas de reserva ambiental; b/ el control de los procesos de expansión horizontal; c/ la promoción de los procesos de densificación; d/ la protección patrimonial y revitalización del tejido urbano; e/ la reserva de espacios para redes y equipamientos metropolitanos.



**IMAGEN No. 8.** Modelo conceptual de articulación planteada entre los diferentes niveles de gobierno, local, metropolitano o regional y nacional. FUENTE: OPAMSS; ECT-AMSS.

## 7. Objetivos

---

El desarrollo de los principios conceptuales que guían la política de acuerdo a la visión general COAMSS/OPAMSS, resultan en el planteamiento de cinco grandes objetivos de política pública que enmarcarán y orientarán las diversas líneas estratégicas:

### 7.1. Una ciudad incluyente y diversa

Se busca impulsar un modelo de ciudad incluyente y diversa, que reconozca la diversidad de grupos sociales que la conforman, ofreciéndoles oportunidades de desarrollo para todos y todas. Lo anterior con el fin de promover la inclusión social y espacial de los grupos más vulnerables y tradicionalmente marginados (niños, mujeres, adultos mayores, personas con capacidades limitadas) y la progresiva superación de las deficiencias acumuladas en materia de servicios básicos, infraestructuras, espacios públicos y vivienda, poniendo con ello a la persona humana como origen y fin último de la ciudad.

### 7.2. Una ciudad competitiva

Se persigue la consolidación de una ciudad económicamente competitiva en el contexto regional, para lo cual se propone: a/ la creación y mantenimiento de una infraestructura económica eficiente y eficaz que facilite la producción de riqueza y promueva del desarrollo económico local y b/ el crecimiento de las actividades económicas de mayor potencial dentro del AMSS en un marco de equidad social. Lo primero implica coordinar y fomentar con el Gobierno Central las inversiones eficientes en carreteras y vías, transporte público, tráfico y movilidad, agua y alcantarillado, energía y comunicaciones, recolección de desechos sólidos, seguridad y alumbrado público. Lo segundo implica favorecer la generación de empleo, la rentabilidad para las empresas establecidas en la ciudad, priorizando a las micro y pequeñas empresas y promoviendo el emprendedurismo, la captación de recursos por parte de la administración pública y la articulación positiva con las apuestas económicas del país.

### 7.3. Una ciudad ambientalmente sustentable

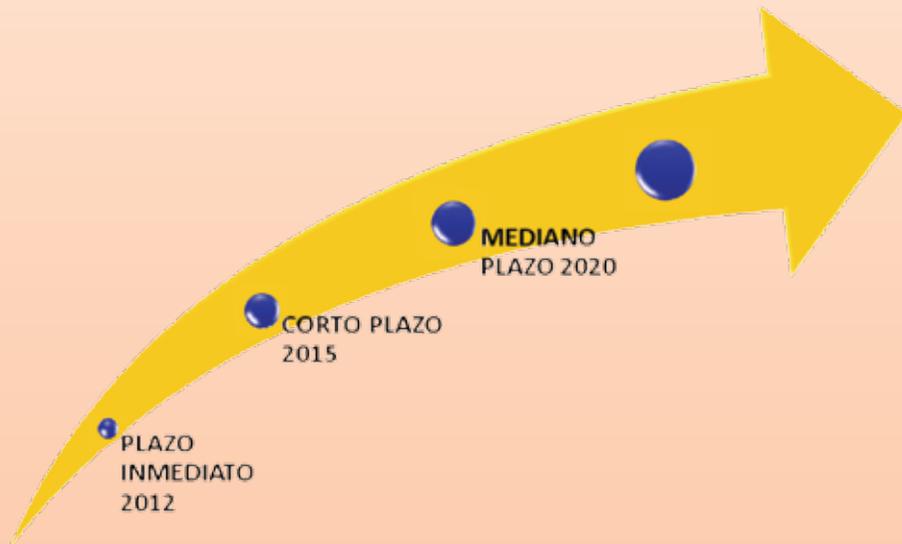
Este objetivo conlleva la gestión integral del capital ambiental del territorio, su preservación y uso racional, la reversión de procesos de degradación y su potenciación para el futuro. Interesan los temas críticos para la ciudad: a/ el agua (para consumo humano, industria, energía y agricultura); b/ áreas naturales críticas (Lago de Ilopango, los Ríos Acelhuate y las Cañas, el volcán de San Salvador); c/ la gestión de las amenazas ambientales críticas (movimientos de ladera, lahares, inundaciones); d/ el manejo y disposición de desechos sólidos.

### 7.4. Una ciudad financieramente sostenible

Se propone explorar y resaltar la necesidad de contar con un cuerpo amplio de instrumentos de financiamiento que permitan sustentar la visión de ciudad propuesta. Esto incluye la identificación de una serie de instrumentos tributarios y de gestión del suelo, que pueda ponerse en marcha en el contexto del marco legal actual y en caso de cambios estructurales a fin de garantizar los recursos para implementar las intervenciones sugeridas. Además, incluye opciones como contribuciones especiales, tasas, cesiones de suelo y transferencias desde el gobierno nacional y nuevos instrumentos como el impuesto predial, la captación de plusvalías o impuestos específicos (FOVIAL metropolitano, registro de vehículos) o modelos público privados para el financiamiento del desarrollo, la ejecución y el mantenimiento de las obras urbanas y la planificación metropolitana.

### 7.5. Una ciudad construida y dirigida de forma consensuada

Se propone identificar y proponer espacios institucionales para el desarrollo de una ciudadanía responsable que facilite la gestión participativa de los grandes temas urbanos, favoreciendo el encuentro y debate entre los diversos actores sociales, la contraloría social sobre las acciones de las instituciones estatales y la tolerancia entre los diversos grupos que construyen la ciudad. Esto implica progresivos cambios en el diseño institucional y legal del Área Metropolitana en el marco del sistema legal nacional.



**IMAGEN No. 9.** Plazos establecidos para la implementación y operativización de las acciones y estrategias definidas en la Política de Desarrollo Urbano y Territorial. FUENTE: Elaboración propia.

## 8. Acciones Estratégicas

---

En esta sección se hace una descripción de las principales líneas estratégicas propuestas y que en su conjunto conforman la política de desarrollo urbano y territorial. Entre ellas se perfilan seis grandes líneas que corresponden con los objetivos antes planteados: 1/ la construcción de un modelo territorial coherente y compacto; 2/ la promoción de una ciudad incluyente; 3/ la potenciación de una ciudad competitiva; 4/ la consolidación de una ciudad ambientalmente sustentable; 5/ la planificación de una ciudad financieramente sostenible; y 6/ el fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana. Finalmente, en el último apartado se presenta una síntesis de proyectos e intervenciones metropolitanas propuestas.

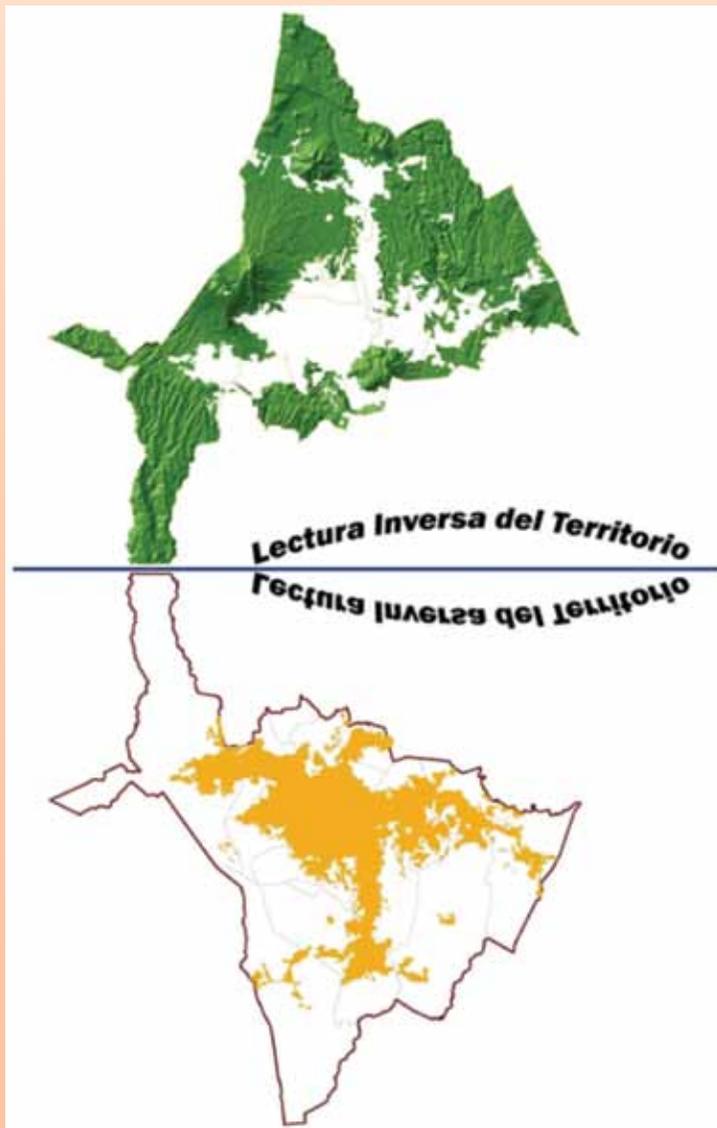
## 8.1. Construir un modelo territorial coherente y compacto

El cumplimiento progresivo de los objetivos antes anotados resultará en el mediano y largo plazo en la realización de un modelo de área metropolitana *policéntrica* y diversa, en proceso de densificación, con áreas de crecimiento limitadas pero aprovechadas y con procesos de degradación urbana revertidos. Dicho modelo territorial resulta de una actualización y gestión articulada en los diferentes niveles de gobierno de las propuestas ya formuladas por diversos ejercicios de planificación territorial, para lo cual aborda cinco temas críticos:

- i) Un proceso gradual de consolidación de nuevas centralidades urbanas repartidas dentro del territorio metropolitano que por un lado favorecerán la descongestión de San Salvador, además de promover un acercamiento de los servicios y equipamientos sociales fundamentales a los territorios de mayor crecimiento en la periferia de la ciudad. Estas nuevas centralidades deberían consolidarse particularmente en: a/ sistema oriente del AMSS, particularmente en el municipio de Soyapango, Ilopango y San Martín sobre el eje del Bulevar del Ejército; y b/ sistema norte del AMSS, particularmente en el municipio de Apopa y en la nueva zona de crecimiento del Valle del Ángel, Nejapa y Tonacatepeque.
- ii) Una ciudad diversa que reconoce la existencia de múltiples grupos sociales conviviendo dentro del espacio metropolitano y con diversos intereses, pero ofreciéndoles oportunidades para su desarrollo al mismo tiempo que reconoce estar conformada por variados ámbitos territoriales diferenciados, pero complementarios, tanto por la naturaleza de las actividades que en ellos se realiza como por los tratamientos particulares que requieren.
- iii) Un proceso de densificación del área urbanizada existente de la ciudad que permita albergar, en el mismo espacio, una mayor población y un mayor número de actividades productivas, institucionales y culturales y por tanto reduzca la cantidad y duración de desplazamientos así como el consumo de suelo y la degradación de áreas ambientales valiosas.
- iv) Lo anterior implica el mayor y más racional aprovechamiento de los espacios con potencial de densificación y de las relativamente

escasas áreas de expansión en un doble proceso complementario que necesariamente adquiere una relevancia metropolitana.

- v) Dicha situación apunta hacia la identificación y reversión de los procesos más críticos de degradación del tejido urbano, lo que conlleva a poner sobre la agenda metropolitana la necesidad de realizar operaciones puntuales, pero detonadoras de procesos, para la revitalización de áreas históricas y el mejoramiento de barrios y asentamientos periféricos. Lo cual a su vez subraya la importancia de intervenciones sobre los temas de suelo y redes de servicios.



**IMAGEN No. 10.** Replantear el actual modelo de desarrollo expansivo del AMSS, implica primero hacer una reflexión sobre los recursos ambientales que aún quedan, para lo cual se plantea que la lectura debe ser de manera inversa, ósea desde lo que tenemos a lo que queremos conservar y no desde la expansión hacia los pocos recursos existentes. FUENTE: OPAMSS; ECT-AMSS.

## Zonificación general del territorio del AMSS

El modelo antes expuesto tendrá su expresión espacial en un plano de zonificación del territorio metropolitano. Vale puntualizar que dicho instrumento, por un lado, es claramente necesario para organizar el desarrollo urbano del AMSS, pero por otro, es completamente insuficiente para asegurar su realización. El plano metropolitano de zonificación deberá contener al menos los siguientes elementos:

- i) Zona urbana, incluye el conjunto de suelos que tengan características urbanas, tanto por su ocupación por edificaciones y la existencia de infraestructura capaz de atender a la población residente y usuaria. Dentro de esta zona podrían distinguirse áreas no consolidadas, particularmente en el caso de asentamientos precarios donde no existe suficiente infraestructura.
- ii) Zonas urbanizables, que serían los suelos con capacidad para transformarse en urbanos, tanto por sus condiciones ambientales favorables como por la presencia de infraestructura de servicios y que en su conjunto conforman las áreas de expansión de la ciudad. En estas zonas es particularmente crítica la aplicación de instrumentos como planes parciales, unidades de actuación mínimas y compensaciones por medio de la provisión de equipamientos de escala metropolitana.
- iii) Zonas rurales, que serían las conformadas por los suelos que ya sea por su capacidad productiva o por la dificultad de proveerles de infraestructura no pueden ser sometidos a procesos de transformación urbanística.
- iv) Zonas no urbanizables, conformadas por el conjunto de suelos que bajo ningún concepto deberían ser sometidas a procesos de transformación urbanística ya sea por las siguientes razones: 1/ se trata de espacios valiosos por los servicios ambientales que prestan, como zonas de protección o amortiguamiento de dichos espacios; 2/ porque sus eventuales residentes o usuarios estarían sometidos a amenazas ambientales catastróficas; 3/ porque su ocupación

implicaría una mayor exposición a amenazas ambientales por parte de población vecina previamente residente; 4/ por la presencia de estructuras patrimoniales o la reserva de suelos para equipamientos o infraestructuras clave de escala metropolitana.

Todo lo anterior tiene al menos cuatro implicaciones: 1/ el establecimiento tácito de un perímetro de desarrollo urbano, formado por el conjunto de las zonas urbanas y urbanizables fuera del cual se está excluyendo cualquier acción de transformación urbanística; 2/ la revisión detallada de los permisos y calificaciones ya otorgados o concedidos por OPAMSS y las municipalidades ya que la nueva zonificación no podría vulnerar los “derechos adquiridos” de los propietarios, al menos por medio de procesos legales, pero si pudiese abordar por medio de consensos con los propietarios privados, el ajuste y determinación de condicionantes de desarrollo originalmente establecidas, cuando esta sean técnicamente bien justificadas; 3/ el establecimiento de categorías más específicas de zonificación que permitan, posteriormente, llegar a más detalle en la calificación de inmuebles, tanto en la periferia como en el interior del tejido urbano, pero sin que implique repetir los actuales procesos tecnocráticos de planificación tradicional, si no por el contrario, establecer una planificación más flexible en términos de su aplicación, pero con mecanismos claros y detallados y establecidos por medio de normativas; 4/ la puesta en marcha de planes parciales como ejercicios que posibiliten una planificación detallada de los usos del suelo en sectores morfológicamente homogéneos de la ciudad, considerando ampliar su concepción a una gestión asociada que permita el reparto de cargas y beneficios entre privados y el interés público, pero también entre los mismos propietarios.

## Zonas de expansión urbana y suelos urbanizables

Aunque la política de desarrollo urbano y territorial del AMSS apuesta claramente por una ciudad compacta en proceso de densificación es inevitable que, al menos en el mediano plazo (2020), la ciudad continúe con su proceso de expansión (ver ilustración 4). Esto es a la vez un reto y una oportunidad. Reto ya que significa no poner en peligro zonas o servicios ambientales críticos para la ciudad, en términos de paisaje, cobertura vegetal o de producción e infiltración de agua. Es una oportunidad porque puede permitir, a través de una combinación de instrumentos, llegar a obtener

cesiones de suelo para equipamientos metropolitanos o espacios para vivienda de interés social y con ello contribuir al cumplimiento de sus diversos objetivos estratégicos. Preliminarmente se identifican las siguientes zonas y los respectivos criterios de desarrollo:

- i) Zona Norte: conformada por los municipios de Nejapa, Apopa y Tonacatepeque<sup>6</sup>, es el ámbito con mayor potencial de expansión urbana y crecimiento poblacional en el AMSS, particularmente en el Valle del Ángel, la Zona Logística de Nejapa y el entorno de Tonacatepeque. Su desarrollo está claramente condicionado a: 1/ el aprovisionamiento y tratamiento de aguas; 2/ la habilitación de sistemas de transporte masivo; 3/ la construcción de nueva infraestructura vial “secundaria” complementaria al sistema Blvd. Constitución – By Pass Nejapa - Periférico. En términos metropolitanos la transformación urbanística de esta zona representa una oportunidad estratégica para: 1/ generar suelo de dominio público para grandes equipamientos metropolitanos (hospital zona norte, central de abastos, parques metropolitanos Nejapa–Guaycume); 2/ generación de suelo para vivienda social que potencialmente podría ayudar a reubicar familias instaladas en la vía férrea o en zonas críticas de riesgo.
  
- ii) Zona Poniente: conformada por los municipios de San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla, es el ámbito de mayor calidad y desarrollo humano en el AMSS, concentrando como se sabe a los hogares de mayores ingresos y el grueso de las actividades financieras, de servicios y equipamientos urbanos de mayor calidad. Al mismo tiempo es un ámbito con un muy reducido potencial de expansión urbana debido a sus condiciones ambientales<sup>7</sup>. Más que expansión se prevén procesos de consolidación de vacíos urbanos en el poniente de Santa Tecla, en El Espino (Antiguo Cuscatlán – San Salvador) y en el municipio de San Salvador en los siguientes puntos: a/ Cordillera del Bálsamo, los Planes; y b/ nor poniente (Escalón

---

<sup>6</sup> Según el Plan de Desarrollo Territorial de la subregión, actualmente en elaboración estos municipios tienen un potencial aproximado de 4,000 Ha de suelo urbanizable

<sup>7</sup> Según el Plan de Desarrollo de la subregión actualmente en elaboración, incluyen un estimado de 400Ha de suelo urbanizable.

Norte – San Antonio Abad). En todo caso dichos procesos estarían sujetos a: 1/ la revisión y documentación de las calificaciones de lugar ya otorgadas; 2/ la habilitación de sistemas de retención de aguas lluvias que minimicen las amenazas de inundación en la cuenca baja del Acelhuate – La Lechuza; 3/ la generación de nuevos equipamientos metropolitanos particularmente parques de gran escala en la zona de El Espino y Cordillera del Bálsamo; y 4/ la introducción de incentivos y normativa para promover los procesos de densificación.

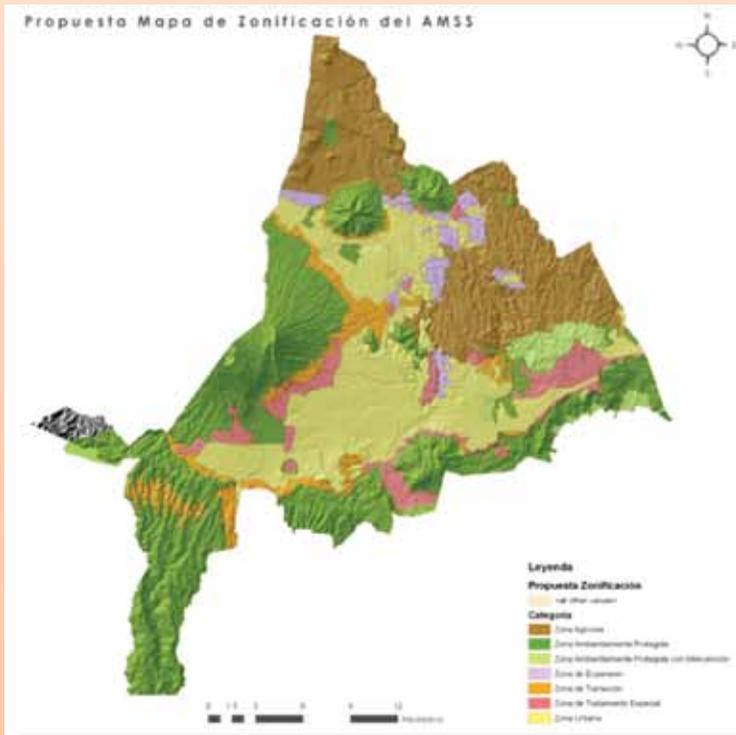
- iii) Zona Sur: conformada por los municipios de San Marcos, Santo Tomás y Santiago Texacuangos (los 2 últimos legalmente no pertenecen al AMSS), tiene muy pocas posibilidades de expansión urbana<sup>8</sup> más allá de procesos puntuales de consolidación de vacíos urbanos, ligados a situaciones de amenaza ambiental (inestabilidad de ladera) y falta de infraestructura básica (aprovisionamiento y tratamiento de agua).
- iv) Zona Oriente: conformada por los municipios de Soyapango, Ilopango y San Martín, ha sido un ámbito de gran crecimiento poblacional y de progresiva instalación de actividades comerciales y de servicios. Presenta oportunidades de expansión en el entorno de San Martín y de consolidación de tejido urbano en Ilopango y Soyapango, en un área de aproximadamente 600 Ha. En todo caso dichos procesos deberían sujetarse a: 1/ la provisión de suelo para vivienda social; 2/ la generación de suelo para grandes equipamientos metropolitanos (hospitales, terminal de transporte, parques metropolitanos en lago de Ilopango–Cerro de San Jacinto); 3/ la habilitación de nuevos sistemas de aprovisionamiento y tratamiento de aguas; 4/ obras de prevención y mitigación de riesgos (inestabilidad de ladera, procesos erosivos acelerados); 5/ la puesta en marcha de nuevos sistemas de transporte masivo; y 6/ la introducción de incentivos y normativa para promover los procesos de densificación.
- v) Otras zonas: los otros municipios que conforman junto a San Salvador el núcleo central del AMSS, es decir, Mejicanos, Ciudad

---

<sup>8</sup> Menos de 50 Ha (Ibidem, Op cit)

Delgado, Cuscatancingo y Ayutuxtepeque tienen ya muy pocas posibilidades de expansión urbana. En todo caso se trataría más de procesos de consolidación de vacíos urbanos en el entorno de los ejes viales hacia la zona norte: Bulevar Constitución, Calle Mariona y Troncal del Norte. Estos procesos estarían condicionados al menos a lo siguiente: 1/ la generación de suelo para equipamientos metropolitanos, especialmente parques en los cerros de Mariona y Milingo, asociados a la expansión en la zona norte; 2/ mejoramiento e integración de la red de infraestructura vial; 3/ la habilitación de nuevos sistemas de aprovisionamiento y tratamiento de aguas y 4) la gestión asociada para la creación de nuevos espacios públicos que incluyan equipamientos de calidad para la población de zonas con deficiencias.

Cabe resaltar que desde esta perspectiva es primordial analizar las obras de infraestructura y las inversiones públicas que promueven procesos de expansión, fundamentalmente en zonas rurales o no urbanizables. Tal es el caso de grandes obras viales, como los tramos sur y poniente del anillo periférico y la conexión entre Troncal del Norte - Carretera de Oro y Autopista Comalapa, así como la asignación de factibilidades de servicio de agua potable en estas zonas.



**IMAGEN No. 11.** Imagen donde se muestran en color rosado las posibles zonas de expansión del AMSS, desde el punto de vista físico.

NOTA: este mapa no tiene ninguna validez legal, únicamente trata de identificar zonas disponibles de crecimiento sujetas a estudios posteriores.

FUENTE: OPAMSS; ECT-AMSS.

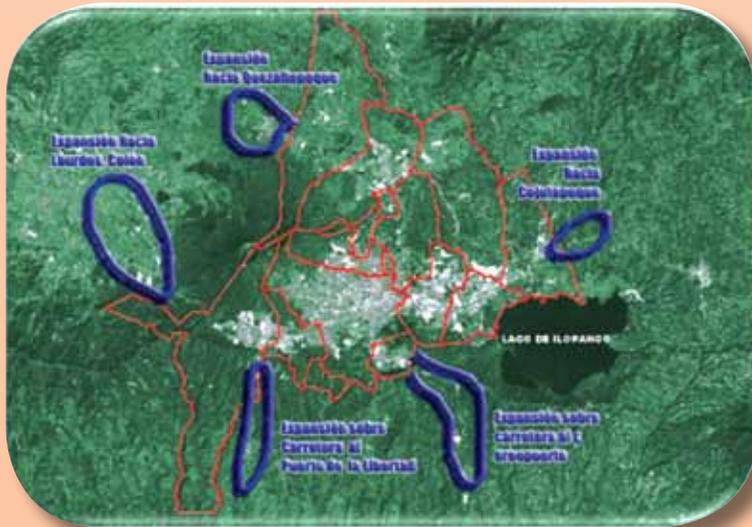
## Implicaciones para los territorios vecinos

Es fundamental que la política de desarrollo urbano y territorial del AMSS reconozca sus implicaciones para las dinámicas territoriales de los territorios vecinos al Área Metropolitana, partiendo de la clausura progresiva de su proceso de expansión urbana. Hipotéticamente, al menos en el corto y mediano plazo (2020) esto puede significar que las dinámicas de crecimiento expansivo continuarán desbordándose hacia estos territorios fuera de la planificación y regulación urbanística de COAMSS/OPAMSS. En ese sentido debe preverse en:

- i) Valle de San Andrés: consolidación del crecimiento explosivo de los municipios de Colón, Ciudad Arce, Opico y Quezaltepeque, incluyendo conjuntos industriales y habitacionales de ocupación extensiva del espacio, dependientes del AMSS, los cuales a su vez significan nueva presión de servicios de movilidad de personas y bienes en los accesos norte y poniente del Área Metropolitana.
- ii) Corredor Puerto de la Libertad: consolidación de los procesos de crecimiento residencial suburbano, claramente dependientes del AMSS, en el corredor de la carretera al Puerto de la Libertad, especialmente en los municipios de Nuevo Cuscatlán, Zaragoza y San José Villanueva. Esta dinámica tiene al menos tres consecuencias graves para el AMSS: 1/ presiona el tráfico en el sur poniente de la ciudad; 2/ promueve la construcción de nuevas redes viales (periférico sur) que a su vez genera nueva presión de desarrollo habitacional; y 3/ por la limitada disponibilidad de agua en la zona plantea una posible e inconveniente dependencia respecto a los sistemas metropolitanos.
- iii) Corredor Aeropuerto Comalapa: se prevé la continuación del proceso de conurbación de tipo lineal con los municipios de Santo Tomás y Santiago Texacuangos por un lado y Panchimalco por otro, así como el crecimiento de los desarrollos habitacionales e industriales en el entorno de Olocuilta. De ahí resulta una mayor presión de movilidad en el acceso sur oriente del AMSS.
- iv) Corredor Panamericana–Cojutepeque: se trata del potencial proceso de conurbación de forma lineal de la zona oriente del AMSS con los municipios atravesados por la nueva carretera Panamericana (San Pedro Perulapán, San Bartolomé Perulapía), particularmente para desarrollos habitacionales con las subsiguientes presiones de movilidad en los ya sobre cargados accesos en el oriente del AMSS.
- v) Corredor Troncal del Norte: se trata del potencial proceso de conurbación alrededor del eje de la Troncal del Norte hacia los municipios de Guazapa y Aguilares. Cabe anotar que aunque este proceso sea menos dinámico que los antes referidos es relevante en

tanto representa la principal articulación entre el AMSS y la zona norte del país.

Los procesos antes descritos señalan al menos tres orientaciones estratégicas para COAMSS – OPAMSS y para el país en general,<sup>9</sup>: 1/ la necesidad de contar en el corto plazo con una política y legislación nacional de ordenamiento territorial que facilite la existencia de una base común de planificación del territorio nacional y facilite la coordinación entre diversos ámbitos territoriales más allá del AMSS; 2/ la necesidad de incorporar oficialmente al AMSS a los municipios cuyas dinámicas de urbanización son claramente dependientes de los procesos metropolitanos, incluyendo: Nuevo Cuscatlán, Panchimalco, Santo Tomás, Santiago Texacuangos y Guazapa, a través de Decretos aprobados por la Asamblea Legislativa; 3/ la importancia de la articulación entre los sistemas de movilidad masiva metropolitana y los regionales, especialmente a través de terminales de transporte.



**IMAGEN No. 12.** Zonas fuera del AMSS, que muestran el desbordamiento de la mancha urbana, provocado principalmente por la escasez de suelo y la falta de oferta de viviendas para personas de clase media hacia abajo en el AMSS. FUENTE: Tesis Bases de un Plan de Sustentabilidad para el AMSS – Juan Meléndez. 2008.

<sup>9</sup> específicamente para el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y los Concejos Municipales de las Alcaldías mencionadas

## Zonas de densificación urbana

La apuesta por la densificación del AMSS debe viabilizarse por medio de tres procesos orientados y promovidos desde la administración pública local y metropolitana:

- i) La selección de áreas estratégicas o distritos para la densificación habitacional y comercial. Se plantea para ello una propuesta inicial considerando las tendencias existentes en el mercado inmobiliario, la presencia de infraestructura o la factibilidad preliminar de su ampliación, una configuración parcelaria que facilite el desarrollo de nuevos proyectos y finalmente la calidad urbana de los espacios en cuestión. Dichos distritos incluirían: 1/ Escalón-San Benito-San Francisco, como zonas de usos mixtos, comerciales y de servicios y densificación habitacional para sectores de ingresos medios y altos, aprovechando su calidad ambiental y conectividad con el resto del AMSS; 2/ Flor Blanca, como zona de usos mixtos y densificación habitacional para sectores de ingresos medios poniendo en valor amenidades como el Parque Cuscatlán; 3/ Centro Histórico de San Salvador particularmente en el entorno de la Calle Arce y de los barrios tradicionales que aún mantienen su carácter residencial como San Esteban y Concepción; cabe destacar que estos tres distritos consolidarían la renovación del eje central del municipio de San Salvador (calle Rubén Darío-Alameda Roosevelt-Paseo Escalón); 4/ San Salvador norte, incluyendo las colonias de mayor calidad urbana de esta zona como Miramonte, Centroamérica y Layco como zonas residenciales para sectores de ingresos medios; 5/ Centro Histórico de Santa Tecla en términos de una operación parecida a la del centro de San Salvador, que favorezca una mayor densidad residencial incluyendo sectores de ingresos medios y bajos aprovechando las amenidades del casco central; 6/ Soyapango – Plaza Mundo, para aprovechar la reconversión de usos industriales sobre el Bulevar del Ejército, incluyendo el antiguo aeropuerto y facilitar desarrollos habitacionales para sectores de ingresos medios y bajos, así como de nuevos equipamientos urbanos; 7/ El Ángel, como un área de expansión urbana especial, que además de los usos más extensivos

puede permitir en el mediano y largo plazo la densificación de desarrollos habitacionales de ingresos medios y bajos.

- ii) La inversión en obras de infraestructura que viabilicen los procesos de densificación. Esto se logrará por medio de: a/ nuevo sistema metropolitano de transporte público masivo que prácticamente conectaría todos los distritos de densificación, pero considerando otras opciones de movilidad y desplazamientos como rutas verdes o ciclovías; b/ aprovisionamiento, tratamiento y drenaje de aguas; c/ nuevos espacios públicos. La movilización de recursos para dichas inversiones debería de provenir de al menos cuatro fuentes: 1/ contribuciones especiales para obras de infraestructura (drenajes, vías, imagen urbana); 2/ uso del FODES; 3/ cesiones de suelo por recalificación o aumento del aprovechamiento de un inmueble; 4/ impuesto a la plusvalía de inmuebles. Estos instrumentos serán desarrollados en la sección 7.5 de esta política y eventualmente en los lineamientos básicos de la política de gestión del suelo. En todo caso el primero es fácilmente aplicable en el plazo inmediato (2012).
- iii) Nuevos instrumentos de planeamiento que faciliten el ordenamiento de sectores específicos de la ciudad. Aquí resalta la importancia de los planes parciales como instrumentos de ordenamiento para sectores específicos, relativamente homogéneos, pero que requieren un mayor nivel de detalle y de precisión en términos de la regulación de usos del suelo y de los proyectos de intervención. En el caso de las zonas estratégicas arriba anotadas debería de tratarse de Planes Parciales Prioritarios para el AMSS y los respectivos municipios, por lo que se recomienda su desarrollo desde la administración pública, con el eventual apoyo de propietarios privados interesados en la densificación de estos sectores, los planes deberán ser enfocados desde un nuevo esquema GANAR-GANAR; entre el sector público y privado, sobre el concepto de gobernanza<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Concepto de reciente difusión para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar". La forma de interacción de las administraciones públicas con el mercado y las organizaciones privadas o de la denominada sociedad civil (empresas, patronales, sindicatos y otras), que no obedecen a una subordinación jerárquica, sino a una integración en red, en lo que se ha denominado "redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global; fuente: Joan Prats Pero ¿Qué es la gobernanza?;

## Zonas de preservación ambiental y paisajística

Así como la política de desarrollo urbano y territorial prevé zonas para la expansión urbana y otras para el aumento de la densidad, también plantea una serie de espacios que, ya sea por su calidad o singularidad ambiental o por la importancia de los servicios que le suministran al AMSS, requieren ser protegidos. El conjunto de estos espacios busca en el mediano (2020) y largo plazo (2025) convertirse en una red de espacios abiertos y parques metropolitanos que contribuyan a los objetivos ambientales y de espacios públicos de estas políticas metropolitanas, contribuyendo, además, a una efectiva y clara organización de los espacios de la ciudad. Adicionalmente, estos espacios se han identificado a partir de propuestas previas de planificación urbana, así como de un criterio de equidad a nivel territorial. Esta red estaría constituida por:

- i) Volcán de San Salvador: Picacho – Boquerón, conformado a partir del actual parque nacional del Boquerón y de nuevas áreas en el Picacho.
- ii) Cordillera del Bálsamo - Los Chorros, orientada a la preservación de la zona poniente del municipio de Santa Tecla, particularmente de sus atributos de recarga acuífera y de la protección y/o ampliación del centro turístico de los Chorros. Además este espacio contaría con una importante conexión con el nuevo sistema metropolitano de transporte público masivo (línea Este – Oeste) y la proyectada Terminal de Occidente.
- iii) Reserva Ecológica Recreativa El Espino – Plan de la Laguna, constituida a partir del Parque de Los Pericos y de los terrenos originalmente en manos de la Cooperativa como gran parque metropolitano con diferentes intensidades de uso. Incluye también la intervención sobre el sector de La Cuchilla en la carretera Panamericana y sobre la ladera del Plan de La Laguna y Jardín Botánico. Se conectaría también con la línea Este-Oeste del nuevo sistema de transporte metropolitano.
- iv) Cordillera del Bálsamo – La Cima, busca la generación de nuevos espacios públicos en una zona de gran atractivo paisajístico y de

importante población. La eventual urbanización de un nuevo tramo de esta zona debería condicionarse a la generación de este tipo de espacios y a la articulación de las zonas verdes existentes: Talapo-Lomas de San Francisco-Quebrada San Felipe.

- v) Cerro de San Jacinto, busca la protección y puesta en uso público de uno de los elementos centrales del paisaje urbano de la ciudad por medio de una triple estrategia de: a/ regulación estricta de los usos del suelo; b/ adquisición de tierras privadas por mecanismos de compensación y/o reparcelación; c/ fomento de actividades privadas compatibles con el uso público y la recreación.
- vi) Lago de Ilopango, busca la protección y aprovechamiento del carácter público del lago para fines recreativos y paisajísticos, tomando como base la zona del *turicentro* Apulo hasta constituir un circuito de espacios públicos y malecón, garantizando además la gestión integral de los riesgos ambientales existentes en la zona. Esta zona también tiene potencial de conexión con la línea Este – Oeste del sistema de transporte masivo.
- vii) Cerros de Mariona – Milingo, busca la protección y puesta en uso público de los terrenos no urbanizados en dichos cerros aprovechando algunas propiedades municipales (fincas Argentina y Montreal en Ciudad Delgado) y públicas (ANDA) para ponerlas a disposición de una población densa (Mejicanos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo y Ciudad Delgado). Se sugiere utilizar mecanismos de compensación para adquirir tierras además de restringir claramente los usos. También hay que considerar su conexión con al menos una de las líneas norte – sur del sistema metropolitano de transporte masivo.
- viii) Ríos Acelhuate y Las Cañas, busca la recuperación parcial del curso de los ríos Acelhuate y Cañas en su recorrido entre Soyapango y Ciudad Delgado (zona Arrupe – Don Bosco) como un espacio público lineal asociado a la recuperación ambiental del río y a la futura conexión Carretera de Oro – Autopista Norte.

- ix) Cerros de Guaycume – Nejapa, se trata de la recuperación ambiental y paisajística y puesta en uso público de estos cerros en los municipios de Apopa y Nejapa para asegurar una importante dotación de espacios abiertos, bajo la forma de parque metropolitano para la zona norte del AMSS. También es posible considerar su conexión con al menos una de las líneas norte – sur del sistema metropolitano de transporte masivo.

Todo lo anterior implica importantes vínculos a las políticas de espacios públicos, movilidad y medio ambiente. Esto requerirá de la implementación de al menos tres instrumentos: 1/ zonificación del territorio metropolitano, particularmente la definición estricta de las áreas no urbanizables; 2/ el establecimiento de mecanismos de compensación y/o reparcelación por la recalificación de terrenos rurales a urbanizables; 3/ compensación por aumento de los índices de aprovechamiento de inmuebles en el marco de planes parciales. Estos últimos dos mecanismos se detallan en la sección 7.6 de este documento.

### Recuperación de áreas estratégicas de la ciudad

En la lógica del modelo territorial propuesto, las operaciones de renovación urbana al interior del tejido urbano del área metropolitana adquieren gran relevancia, ya que buscan al mismo tiempo revertir procesos de degradación y movilizar recursos para crear nuevas centralidades urbanas. Para ello, se propone que en el mediano y largo plazo se deberían completar al menos ocho grandes operaciones vinculadas al aprovechamiento de suelo público:

- i) Operación 1: El Espino – Los Pericos - Cancillería – la Cuchilla. Se trata de una intervención que busca articular los terrenos propiedad del gobierno central y de las municipalidades de San Salvador y Antiguo Cuscatlán en este sector, complementando el Parque de Los Pericos, la Reserva Ecológica Recreativa del Espino, los terrenos de propiedad pública al sur del Blvd. Diego de Holguín, incluyendo la actual Cancillería y la Escuela Militar y el proyectado parque entre las dos vías de la Panamericana (la Cuchilla) y el parque o zona protegida del Plan de la Laguna – Jardín Botánico. Esta intervención tiene un valor estratégico debido a: 1/ el valor de las tierras vecinas y la centralidad

comercial que han adquirido; 2/ la contribución a un mejor manejo del sistema de drenaje primario del poniente de la ciudad (quebradas El Piro y La Lechuza); 3/ la creación de una importante dotación de espacios públicos de escala metropolitana (El Espino); 4/ la combinación de la intervención pública desde el Estado con las iniciativas de los privados; 5/ la intervención integral en los asentamientos precarios de la Cuchilla y el Espino; 6/ la articulación con la línea Este-Oeste del nuevo sistema de transporte masivo (ver imagen de operación 1).



**IMAGEN No. 13.** Operación 1: El Espino – Los Pericos - Cancillería – la Cuchilla.

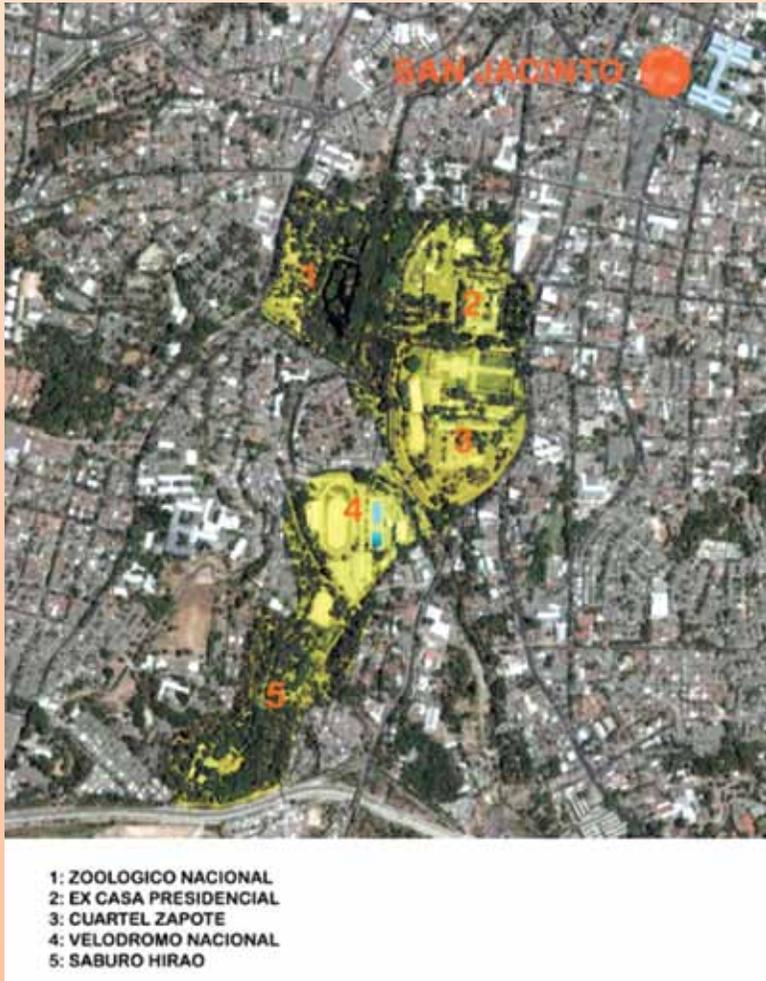
- ii) Operación 2: Casa Presidencial-CIFCO-Estado Mayor. Se trata de potenciar el uso de los terrenos propiedad del gobierno nacional que están relativamente desaprovechados alrededor de la carretera Panamericana y la Alameda Araujo, e incluye: la actual Casa Presidencial, el Museo de Antropología, el Centro de Ferias y Convenciones y los terrenos del Ministerio de Defensa, Estado Mayor y antigua Escuela Militar para crear una nueva centralidad de

oficinas, servicios y espacios públicos en medio de áreas que ya se han identificado como de potencial densificación como San Benito-San Francisco. Esta intervención tiene un carácter estratégico debido a: 1/ el valor de las tierras vecinas y la centralidad de servicios y cultura que han adquirido; 2/ la contribución a mejorar el sistema de drenaje primario del poniente de la ciudad (La Lechuza); 3/ la articulación de una nueva dotación de espacios públicos e instalaciones culturales de escala metropolitana asociada a uno de los ejes críticos del futuro sistema de transporte público masivo; 4/ la intervención y generación de una integración provechosa de los asentamiento precarios de Las Palmas, El Manguito y Nueva Israel; 5/ la combinación de una intervención pública con iniciativas privadas en el entorno (Zona Rosa – San Francisco) (ver imagen operación 2).



**IMAGEN No. 14.** Operación 2: Casa Presidencial-CIFCO-Estado Mayor.

- iii) Operación 3: Centro Cultural San Jacinto. Se busca crear una nueva centralidad cultural, recreativa y de ocio en el barrio San Jacinto aprovechando las instalaciones que ahí posee la municipalidad de San Salvador y el gobierno nacional. Esta intervención integraría: el Zoológico Nacional, la antigua Casa Presidencial, el Cuartel Zapote, el parque Saburo Hirao-Museo de Historia Natural y el Centro Deportivo “El Polvorín”, además de los parques de las colonias Minerva, Nicaragua, Costa Rica y del Barrio San Jacinto. El carácter estratégico de esta intervención proviene de su potencial para: 1/ concentrar dentro de un barrio tradicional, pero degradado, el mayor equipamiento cultural de la ciudad; 2/ facilitar el mejoramiento del sistema primario de drenajes al sur de la ciudad (El Garrobo-Ilohuapa); 3/ potenciar una importante dotación de espacios públicos existentes; y 4/ facilitar la intervención en los asentamientos precarios del entorno inmediato: el Cañito, Minerva (ver ilustración 7).



**IMAGEN No. 15.** Operación 3: Centro Cultural San Jacinto.

- iv) Operación 4: Cuartel San Carlos-Tránsito-UES. Lo que se quiere es aprovechar para usos socialmente más rentables las antiguas instalaciones del Cuartel San Carlos y de la Dirección de Tránsito ubicadas sobre la autopista norte y el mejoramiento del entorno del campus de la Universidad de El Salvador incluyendo las colonias desarrolladas por el IVU y de las quebradas San Antonio – Urbina. El valor de esta intervención está en: 1/ la posibilidad de generar nuevos espacios públicos y equipamientos sociales entre San

Salvador y Mejicanos; 2/ la articulación con obras viales prioritarias como la conexión Autopista Norte – Carretera de Oro y la creación de una nueva entrada a San Salvador desde el oriente; 3/ la intervención en los asentamientos precarios del entorno inmediato como La Fosa.



**IMAGEN No. 16.** Zona de la UES-Tránsito-Cuartel San Carlos.



**IMAGEN No. 17.** Propuesta de intervención planteada en el Plan Ciudad en la zona del Cuartel San Carlos.

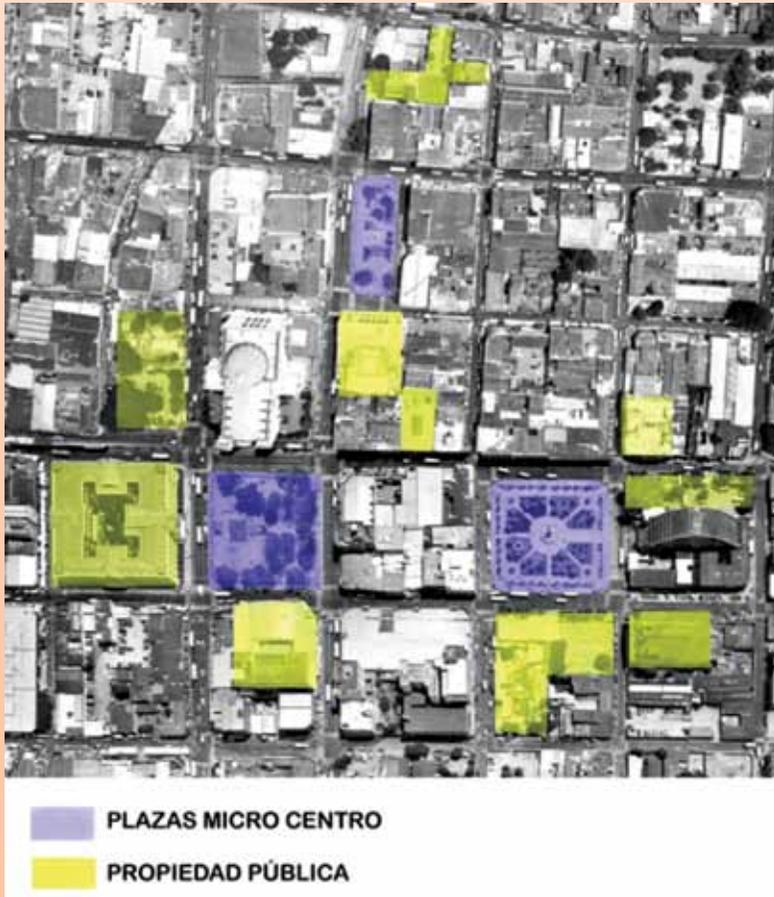
- v) Operación 5: Centro de Gobierno – Guadalupe – Parque Infantil. Consiste en articular una serie de espacios de propiedad estatal en el entorno del Centro de Gobierno para potenciar la calidad urbana del entorno inmediato del Centro de San Salvador y facilitar las operaciones de densificación previstas dentro de él. Esta intervención tiene un valor estratégico debido a: 1/ la posibilidad de generar nuevos espacios públicos frente al Centro de Gobierno (Finca Guadalupe); 2/ articular el conjunto de instalaciones deportivas existentes (Palacio de los Deportes), parques (Parque Infantil), instalaciones culturales (Casa Dueñas) y campo de la feria; 3/ mejorar las condiciones peatonales en una zona de concentración de servicios hospitalarios y lugares de trabajo; 4/ facilitar la intervención sobre drenajes primarios (quebrada Tutunichapa) y 5/ conectar a las líneas del sistema de transporte público masivo, línea Este-Oeste y Norte-Sur.



**IMAGEN No. 18.** Zona del Parque Infantil y Centro de Gobierno.

- vi) Operación 6: Micro Centro de San Salvador. Se trata de lograr el mejor aprovechamiento de los inmuebles públicos en el entorno de las tres plazas centrales de San Salvador para apostarle a su revitalización, esto incluye intervenciones sobre el predio del

ayuntamiento de San Salvador frente a la Plaza Libertad, antiguo Cine Libertad, predio vecino a Iglesia del Rosario, antigua Cafetalera, el Palacio Nacional, Biblioteca Nacional, predio universitario a un costado de Catedral, Teatro Nacional y antiguas sedes de la Lotería Nacional y Ministerio de Economía. El valor estratégico de esta intervención radica en: 1/ potenciar la inversión inmobiliaria en el micro centro de San Salvador; 2/ articular las intervenciones propuestas con el nuevo sistema de transporte público masivo y un nuevo sistema alternativo de movilidad por medio de rutas peatonales; 3/ potenciar el valor simbólico e identitario del centro de la ciudad; 4/ coadyuvar a la realización de las propuestas de densificación habitacional en el Centro de San Salvador (ver operación 6).



**IMAGEN No. 19.** Operación 6: Micro Centro de San Salvador.

- vii) Operación 7: Terminal de Oriente – Tiendona – FENADESAL – la Naval. Es una operación de recuperación de instalaciones públicas nacionales y municipales en el oriente del municipio de San Salvador, inmediatas a Soyapango y a Ciudad Delgado, orientadas a la creación de una nueva centralidad comercial y de espacios públicos. Para ello, se propone dar un nuevo uso a los terrenos municipales de La Tiendona, que como mercado mayorista pasaría al norte del AMSS; a la Terminal de Oriente que se trasladaría a San Martín y a los

terrenos públicos subutilizados de la antigua estación de FENADESAL y las instalaciones militares de la Naval. Esta operación tiene un alto valor estratégico de cara a: 1/ potenciar la creación de nuevos espacios comerciales populares en la entrada oriente de San Salvador; 2/ facilitar la articulación con el nuevo sistema de transporte público masivo, incluyendo las vías férreas hacia el oriente y norte; 3/ facilitar la dotación de equipamientos culturales y espacios públicos en el oriente de San Salvador; y 4/ facilitar la intervención de los asentamientos precarios del entorno inmediato tales como las Iberias y los Manantiales.



**IMAGEN No. 20.** Propuesta planteada en el Plan Ciudad de revitalización de la zona de la Terminal de Oriente y terrenos de FENADESAL.

- viii) Operación 8: Aeropuerto Ilopango. Es la reutilización y cambio parcial de uso del antiguo Aeropuerto de Ilopango para aumentar la dotación de espacios públicos y equipamientos sociales en el oriente del AMSS. Para ello, se propone eliminar el uso militar del aeropuerto y limitarlo a operaciones civiles (avionetas, helicópteros) que sólo requieran del uso de la pista menor, potenciar el museo de la aviación en la antigua terminal, la creación de una nueva conexión vial entre Carretera de Oro y Bulevar del Ejército y habilitar nuevos parques e instalaciones deportivas. El valor estratégico de esta operación radica en: 1/ la posibilidad de dotar de nuevos espacios públicos, parques e instalaciones deportivas y culturales a los

municipios de Soyapango e Ilopango; 2/ facilitar la articulación con el nuevo sistema de transporte público masivo; 3/ facilitar la intervención en el sistema primario de drenajes del AMSS (río las Cañas) y 4/ facilitar la densificación comercial y habitacional del eje Soyapango-Bulevar del Ejercito.



**IMAGEN No. 21.** Imagen del Aeropuerto Militar de Ilopango, donde se puede visualizar el potencial espacio que puede ser aprovechado para la inclusión de nuevos espacios públicos y equipamientos.

FUENTE: [http://www.ilopangoairshow.com/Vista\\_Aeropuerto\\_de\\_Ilopango.jpg](http://www.ilopangoairshow.com/Vista_Aeropuerto_de_Ilopango.jpg)

Las operaciones antes descritas deben verse como un abanico amplio de opciones que evidencian las posibilidades de actuar sobre el tejido de la ciudad para aprovechar integralmente sus potencialidades, en términos ambientales, de movilidad, de generación de nuevos espacios públicos y de actuación conjunta entre públicos y privados. En todo caso no se trata de un portafolio excluyente de propuestas de intervención, al contrario es importante resaltar los criterio para emprender operaciones de este tipo en toda el AMSS: 1/ disponibilidad de un importante acervo de tierra pública (nacional o municipal); 2/ existencia de zonas desaprovechadas o

subutilizadas en relación a las dinámicas del entorno; 3/ distribución equitativa en el espacio metropolitano; 4/ posibilidad de generación de nuevos espacios públicos e instalaciones culturales o articulación a espacios pre existentes; 5/ posibilidad de intervención sobre temas ambientales críticos como la red primaria de drenajes; 6/ posibilidad de articular intervenciones sobre asentamientos precarios; 7/ potencial vinculación con la nueva red del sistema metropolitano de transporte masivo y 8/ factibilidad de generar alianzas con actores privados interesados en la recalificación de las zonas en cuestión.

## 8.2. Promover una ciudad incluyente

El modelo territorial antes presentado expresa espacialmente el objetivo de crear una ciudad más incluyente, es decir una ciudad que reconoce a la diversidad de grupos sociales que en ella conviven y que es capaz de ofrecerles oportunidades para su realización individual y colectiva. A nivel de políticas públicas metropolitanas relacionadas al desarrollo urbano y territorial, esto se expresa a través de dos estrategias complementarias, integradas a las operaciones antes anotadas.

### Una estrategia metropolitana de vivienda social

Esta estrategia comprenderá tres programas básicos:

- i) Nuevos asentamientos: se trata de aumentar la oferta de vivienda social en el AMSS particularmente a través de la creación de nuevos asentamientos en todas las zonas de expansión de la ciudad. Como se dijo antes, esto será de particular relevancia en las zonas de expansión de Apopa, Nejapa, Tonacatepeque y San Martín, así como en los distritos de densificación del Centro de San Salvador y Santa Tecla y Soyapango. Por ello, la política metropolitana persigue la generación de nuevos espacios para la vivienda de los sectores de menores ingresos en todas las áreas donde se libere suelo para la expansión de la ciudad o donde se creen alternativas de redensificación en la ciudad construida.

Asumiendo que sólo el 20% del suelo de expansión del AMSS se orientara a la vivienda social, significaría que al menos 880 Ha de suelo urbanizable estarían disponibles para este fin, con una capacidad estimada para albergar 100,000 personas<sup>11</sup>.

- ii) Mejoramiento de barrios: es probablemente el programa más complejo y de mayor envergadura en el AMSS, ya que se trataría de compensar en el mediano y largo plazo las deficiencias acumuladas en los asentamientos precarios de la ciudad, incluyendo la dotación de servicios básicos (agua); las obras de mitigación de riesgos en lugares donde sea factible, la integración al tejido de la ciudad y la disponibilidad de recursos para el mejoramiento de las viviendas. El mapa de pobreza urbana<sup>12</sup> ofrece un buen panorama para organizar este tipo de intervenciones. Basta señalar que según los datos de dicho estudio el AMSS tiene 514 asentamientos precarios en los que habitan más de 140,000 hogares, de los cuales se estima que unos 20,000 habitan en condiciones de precariedad extrema y alta. Por ello, varias de las operaciones de revitalización del tejido urbano (1, 2, 3, 7) buscan integrar acciones de mejoramiento de barrios.

En todo caso es importante insistir que el mejoramiento integral de estos asentamientos precarios debe ser un elemento fundamental de la política de desarrollo urbano y territorial del AMSS justamente desde una óptica de inclusión social y mejoramiento de las condiciones de vida de la población históricamente más excluida. En ese sentido se sugiere organizar la intervención en estos asentamientos desde una perspectiva metropolitana que priorice: a/ los asentamientos de mayor tamaño de precariedad extrema y alta; b/ los municipios con una mayor población residente en este tipo de asentamientos; c/ la coordinación de este tipo de intervenciones con otras operaciones urbanísticas como las enumeradas anteriormente. A partir de los anteriores criterios se sugiere dar prioridad a: Ciudad Delgado, San Martín, Apopa, Nejapa y San Marcos, los cuales

---

<sup>11</sup> Tomando como referencia las propuestas preliminares del Plan de Desarrollo de la subregión (2010) y estimando un área útil del 55% y una densidad neta de 200h/Ha

<sup>12</sup> Mapa de pobreza urbana y exclusión social (MINEC, FLACSO, PNUD, 2010)

concentran el 70% de los hogares en precariedad extrema y alta del AMSS.

- iii) Estrategia para reducir la segregación socio espacial: se trata de una serie de mecanismos que faciliten la integración social y espacial de los diversos grupos que comparten el espacio metropolitano e incluirían al menos: 1/ la integración de grupos sociales diversos en las áreas habitacionales en las zonas de expansión, incluyendo la zonificación obligatoria o porcentajes mínimos para vivienda de interés social en todas las áreas de expansión; 2/ el establecimiento de normas de integración de viviendas de interés social en cualquier desarrollo habitacional, incluyendo mecanismos como la cesión solidaria de suelo urbanizado para vivienda social en cualquier proyecto habitacional comercial; y 3/ la integración de los asentamientos precarios en las operaciones urbanas de revitalización. Todos estos mecanismos implicarán necesariamente la reforma de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del AMSS y de su reglamento para volverse operativos, sin embargo, mientras esto sucede, pueden buscarse mecanismos de negociación que permitan intervenciones consensuadas entre el sector público y privado.

Adicionalmente, todo lo anterior debería tomar en cuenta las acciones del Sistema de Protección Social Universal impulsado desde el gobierno nacional y que incluye programas de transferencia de ingresos, acciones de emprendedurismo, legalización y obras comunitarias en los asentamientos precarios.

### Una estrategia de mejoramiento de la habitabilidad

Esta estrategia tiene por objeto asegurar una mejor calidad de vida para todos los habitantes de la ciudad. Esto incluye tres programas:

- i) Equipamiento público: Creación de una red de equipamientos públicos estratégicos de nivel barrial o distrital dirigidos a atender las necesidades más urgentes de los grupos socialmente más desaventajados: 1/ educación y desarrollo infantil, incluyendo el mejoramiento de escuelas públicas, institutos nacionales, centros de

desarrollo infantil y guarderías, particularmente en las zonas de mayor exclusión social. Esto también comprende el uso permanente de estos espacios por las comunidades vecinas; 2/ cultura, incluyendo la ampliación de la red de Casas de la Cultura y bibliotecas a nivel de todos los distritos metropolitanos y su articulación con las actividades culturales organizadas por las municipalidades, además de la animación de espacios públicos; 3/ salud, que comprendería puestos y unidades de salud en la escala barrial o distrital y la habilitación urgente de nuevos hospitales por ejemplo en la zona norte del AMSS. Dichas redes de equipamientos deberán priorizarse en los cinco municipios de mayor precariedad habitacional antes mencionados.

- ii) Infraestructura. Mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos en particular el suministro y tratamiento de agua en la escala metropolitana. Esto implica tres procesos básicos: 1/ la habilitación de una nueva institucionalidad que en el mediano plazo (2020) permita pasar del actual sistema centralista de ANDA a uno al menos desconcentrado en el nivel metropolitano coordinado u operado desde el COAMSS; 2/ el inicio urgente de acciones encaminadas al tratamiento integral de vertidos y aguas servidas en el AMSS que permitan en el largo plazo (2025) revertir las condiciones de degradación del río Acelhuate y viabilizar con ello acciones de recuperación de espacio público (Ciudad Delgado-Don Bosco); 3/ el inicio urgente de acciones encaminadas al mejoramiento de la gestión del suministro de agua.
  
- iii) Movilidad. Mejoramiento de la calidad peatonal y la accesibilidad en el AMSS que incluye acciones en los ámbitos de: 1/ nueva normativa metropolitana de *peatonalidad* y accesibilidad universal que comprenda poblaciones vulnerables como: discapacitados (motriz, visual, auditivo), mujeres embarazadas, niños y adultos mayores, entre otros; 2/ acciones demostrativas en los distritos con mayor tráfico peatonal de la ciudad, particularmente donde se proponen procesos de densificación tales como: Escalón-San Benito; zona Hospitalaria; Centro de Gobierno; centro de San Salvador, Santa Tecla, Soyapango y Apopa, incluyendo la reconstrucción de cordones,

la eliminación de estacionamientos ilegales, instalación de semáforos peatonales y en general la primacía de los peatones sobre los vehículos, en coherencia con la política metropolitana de movilidad.

### 8.3. Potenciar una ciudad competitiva

La política metropolitana de desarrollo urbano y territorial se ha propuesto como uno de sus objetivos centrales el potenciar la competitividad económica de la ciudad. Varias de las acciones expuestas como parte del nuevo modelo territorial del AMSS están encaminadas en esa dirección, partiendo de dos premisas básicas:

- Reconocer la singularidad del AMSS dentro del espacio económico salvadoreño y centroamericano, tanto por: 1/ su posición central en el país como el contexto del CA-4; 2/ la potencia de algunas actividades terciarias en ella radicadas (finanzas, comercio, inmobiliarias); 3/ el potencial de crecimiento de nuevas actividades vinculadas a la logística y al transporte; y 4/ la disponibilidad de una fuerza de trabajo abundante y relativamente bien preparada en el contexto nacional.
- Facilitar el asentamiento de actividades económicas generadoras de empleo en la escala metropolitana, particularmente en el sector servicios y actividades terciarias que ejercen una centralidad de escala centroamericana, tales como: 1/ finanzas e instituciones bancarias; 2/ telecomunicaciones (telefónicas, centros de llamadas); 3/ comercio minorista (centros comerciales y mercados); 4/ empresas inmobiliarias con intereses regionales; 5/ actividades logísticas y de manejo de flujos de personas y bienes, incluyendo líneas aéreas y navieras; 6/ concentración de centros de estudios superiores potencialmente vinculables a las actividades productivas antes mencionadas; 7/ subsistencia de una plataforma industrial progresivamente desconcentrada a nivel de región metropolitana.

Lo anterior es relevante a nivel de desarrollo urbano y territorial en tanto subraya la importancia de ciertos espacios donde se concentran estas actividades económicas y cuya calidad por lo tanto incide directamente en la eficiencia y productividad de las empresas ahí establecidas. Estas zonas

críticas en el AMSS serían: 1/ Santa Elena-El Espino; 2/ Salvador del Mundo; 3/ Escalón - San Benito; 4/ Metrocentro-Miramonte; 5/ Centro de Gobierno; 6/ Soyapango-Plaza Mundo; 7/ El Ángel-Apopa-Nejapa.

Cierto tipo de inversiones de escala metropolitana, realizadas ya sea desde el gobierno nacional o desde el nivel metropolitano pueden resultar fundamentales para mejorar la competitividad de los agentes económicos asentados en el AMSS y por lo tanto puedan redundar en mayores oportunidades de empleo para la población local y en general mejorar las finanzas locales y metropolitanas. Las intervenciones propuestas incluirían al menos:

- i) Movilidad. Intervenciones de movilidad orientadas prevalentemente hacia: 1/ la estructuración de un nuevo sistema masivo de transporte público que brinde servicio a las centralidades económicas antes referidas (corredor este-oeste) y a los núcleos de población vecinos (corredores norte-sur), lo cual redundará en una reducción de los tiempos de desplazamiento y una mejor calidad de vida para los empleados; 2/ Mejora de la calidad peatonal prioritariamente en estos sectores de la ciudad; 3/ gestión metropolitana del sistema de movilidad (operación de semáforos, autorización de estacionamientos y rutas de transporte público); y 4/ habilitación o mejoramiento de nuevas interconexiones viales tales como bulevar Diego de Holguín, ampliación 49 avenida sur, conexión Autopista Norte – Carretera de Oro. En síntesis se trata de elementos orientadores de la política metropolitana de movilidad.
- ii) Servicios básicos. Intervenciones de mejora de los servicios básicos, especialmente en el suministro de agua potable y el tratamiento y disposición de aguas servidas, tal como se describió preliminarmente en la sección 7.2. Esto incluye además normativas encaminadas a mejorar la eficiencia energética de edificaciones públicas y privadas.
- iii) Amenidades culturales. Ampliación de las amenidades culturales, de los servicios de hospitalidad, espacios abiertos y en general de espacios públicos en el AMSS, lo cual debería incluir al menos: 1/ integración y creación de redes de instalaciones culturales públicas y

privadas (museos, galerías, centros deportivos) y de circuitos de espacios públicos, facilitando su funcionamiento coordinado; 2/ creación de nuevos parques de escala metropolitana, según lo dispuesto en el modelo territorial; 3/ integración de espacios públicos de escala barrial o vecinal por medio de intervenciones de mejora de la calidad peatonal en aceras y arriates; 4/ evitando la apropiación privada del espacio público en todas las escalas (estacionamientos, ventas) y priorizando las zonas mencionadas atrás; 5/ mejorando la calidad peatonal. En síntesis se trata de elementos orientadores de la política metropolitana de espacios públicos.



**IMAGEN No. 22.** Propuesta de intervención planteada en el Plan Ciudad, en el sector del Centro de Gobierno.

## 8.4. Avanzar hacia una ciudad ambientalmente sustentable

El cuarto gran objetivo de la política metropolitana de desarrollo urbano y territorial es avanzar en la construcción de una ciudad ambientalmente sustentable, es decir una ciudad capaz de gestionar y preservar para el futuro sus principales atributos, recursos y servicios ambientales en un marco de compatibilidad e integración con las dinámicas propiamente urbanas. Aunque el tema se desarrolla con mayor exhaustividad en la política ambiental metropolitana, adelante se señalan tres temas prioritarios que, a su vez, se han ido desarrollando en las secciones previas y en el modelo territorial propuesto:

- i) Gestión del agua: se retoma lo propuesto en la sección 7.2 de este documento en lo relativo al suministro y tratamiento de agua en la escala metropolitana. Esto implica al menos tres procesos: 1/ la habilitación de una nueva institucionalidad que en el mediano plazo (2020) permita pasar del actual sistema centralista de ANDA a uno más desconcentrado e idealmente descentralizado en la escala metropolitana, que tenga plena autonomía para establecer tarifas y concesiones parciales de servicio ya sea a comunidades o a privados. 2/ El inicio urgente de acciones encaminadas al tratamiento integral de vertidos y aguas servidas en el AMSS que permitan en el largo plazo (2025) revertir las condiciones de degradación del río Acelhuate. 3/ El inicio urgente de acciones encaminadas al mejoramiento de la gestión del suministro de agua, particularmente el catastro de la red de suministro, la reducción de fugas, la instalación de medidores de consumo y la búsqueda de nuevas fuentes que complementen a las existentes. 4/ El establecimiento de un sistema de pagos por servicios ambientales que reconozca servicios como la infiltración de aguas lluvias y la recarga de mantos acuíferos y que beneficie a las zonas no urbanizables del Volcán de San Salvador.
  
- ii) Áreas sensibles: identificación, conservación y gestión efectiva de las áreas ambientalmente sensibles del AMSS para asegurar su

preservación e integración efectiva a las actividades metropolitanas según lo propuesto en el modelo territorial de este documento. Dichas áreas incluyen al menos: 1/ Volcán de San Salvador: Picacho – Boquerón; 2/ Cordillera del Bálsamo - Los Chorros; 3/ Reserva Ecológica Recreativa El Espino; 4/ Cordillera del Bálsamo – La Cima; 5/ Cerro de San Jacinto; 6/ Lago de Ilopango; 7/ Mariona – Milingo; 8/ Acelhuate; 9/ Guaycume – Nejapa. Como se mencionó antes, las intervenciones sobre estos espacios pueden estar orientadas ya sea a su puesta para su uso como espacios públicos de escala metropolitana o a su preservación en razón de sus valores paisajísticos o de contribución a la recarga de mantos acuíferos.

- iii) Gestión del riesgo: el Área Metropolitana está asentada sobre un territorio frágil sometido a diversas amenazas naturales o generadas por el ser humano, las cuales, combinadas a la precariedad y vulnerabilidad de una buena parte de su población, producen numerosas situaciones de riesgo sobre las cuales es indispensable actuar en el corto, mediano y largo plazo. En ese sentido se proponen acciones en tres grandes rubros: 1/ investigación y conocimiento, incluyendo el conocimiento más profundo de temas como vulcanismo (comportamiento del volcán de San Salvador e Ilopango), micro zonificación sísmica, estabilidad de laderas y taludes, lahares y modelos hidráulicos de los drenajes primarios; 2/ normativa: nueva reglamentación de temas como estudios hidráulicos, zonas de protección de ríos y quebradas, sistemas de retardo, códigos de diseño sísmico, códigos de construcción y 3/ inversión en obras estructurales de mitigación de riesgo, tales como: sistemas primarios de retardo en las principales subcuencas (El Piro – La Lechuza; El Garrobo), rectificación y rehabilitación de sistemas primarios (quebradas), ampliación y renovación de redes secundarias de drenaje, obras de protección en asentamientos precarios y, eventualmente, la reubicación de poblaciones en situaciones extremas de riesgo.

## 8.5. Planificar una ciudad financieramente sostenible

Todo lo planteado anteriormente implica necesariamente la inversión de importantes recursos económicos en el espacio metropolitano. Dichos recursos para el financiamiento de las diversas propuestas pueden provenir de una diversidad de figuras, algunas existentes, otras novedosas, ya sea con el marco legal vigente en la actualidad o con reformas legales más o menos importantes. A continuación se plantean una serie de propuestas de financiamiento aplicables en el AMSS, algunas de las cuales tendrán un mayor desarrollo en la política metropolitana de gestión del suelo.

Aprovechar en el corto plazo (2015) los instrumentos tributarios existentes desde una perspectiva más coordinada a nivel metropolitano y con mayor capacidad de contribuir a los objetivos de competitividad económica e inclusión social. Dichos instrumentos se desarrollan con mayor detalle en las bases para una política metropolitana de gestión del suelo e incluirían:

- i) Contribuciones especiales para financiar obras de infraestructura y mejoramiento a escala barrial, tales como aceras, vías, introducción de servicios básicos (tomar como ejemplo el caso San Marcos).
- ii) Tasas por servicios básicos municipales cobradas a partir de una base única (área del inmueble) con cargos diferenciados según la ubicación del terreno dentro de la ciudad (caso de San Salvador) y coordinadas a nivel metropolitano.
- iii) Tasa especial por la recalificación de inmuebles que pasan a ser urbanizables proporcionales al beneficio que dicha decisión pública genera al privado.

Promover en el corto y mediano plazo (2020) la aplicación de nuevos instrumentos tributarios en base al suelo, los cuales no existen actualmente en El Salvador y que podrían tener una mayor robustez en las áreas urbanas más dinámicas, particularmente en el AMSS. Dichos instrumentos se

desarrollan con mayor detalle en las bases para una política metropolitana de gestión del suelo e incluirían:

- i) Impuesto predial o a la propiedad inmobiliaria.
- ii) Impuesto de plusvalías

También se puede explorar otros tributos que suelen cobrarse en la escala local y que pueden ser robustos en el contexto metropolitano o tener un destino específico de gran impacto en la ciudad. Se identifican tres:

- i) FOVIAL urbano: es decir un cargo adicional al precio de los hidrocarburos (gasolinas, diesel) vendidos por estaciones de servicio en el perímetro metropolitano, esto para alimentar un fondo para el mantenimiento de las vías de la ciudad (red secundaria y redes locales), tal como el FOVIAL nacional o que incluso eventualmente financie parcialmente el sistema metropolitano de transporte público masivo y las propuestas en el tema de movilidad. Este tipo de mecanismos existe en ciudades como San Pedro Sula y estaría permitido por la legislación actual, toda vez tenga la aprobación de la Asamblea Legislativa. Cuidando de no generar una doble tributación con respecto al FOVIAL Nacional. Además se trata de un impuesto progresivo ya que efectivamente son los sectores más acomodados los que adquieren estos productos.
- ii) Matriculas y registro de vehículos: es un cargo por el registro de vehículos en un municipio y que busca de alguna forma castigar las externalidades negativas que estos generan para el conjunto de la población local, como la congestión vehicular, contaminación y la pérdida de la calidad peatonal. En general se trata de un cargo proporcional al valor y al año de registro del automóvil, tal como actualmente lo hace el gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, pero que ingrese directamente a las municipalidades.
- iii) Impuesto a la transferencia de inmuebles: se trata de un tributo nacional generado por la transferencia (compra venta) del dominio de la propiedad de inmuebles, el cual actualmente es captado a nivel

nacional<sup>13</sup>. La idea es que previo a la implementación de un impuesto predial este tributo pueda ser captado a nivel local para que de alguna manera, el mercado inmobiliario aporte al financiamiento de las localidades. Vale aclarar que los impuestos a la propiedad inmobiliaria, a la plusvalía y a la transferencia son tributos relacionados aunque conceptual y prácticamente diferentes.

Además, se puede valorar la Implementación de nuevos instrumentos de gestión del suelo urbano en la escala metropolitana. Algunos de estos instrumentos pueden funcionar de acuerdo al marco legal vigente y otros requerirían reformas legales más amplias. Estos instrumentos se desarrollan con mayor detalle en las bases de una política metropolitana de gestión del suelo e incluyen:

- i) Cesiones: se trata de cesiones parciales de terrenos privados para instalar funciones públicas indispensables para la calidad de vida de la población local, tal como actualmente se requiere ceder a los municipios la propiedad de vías, áreas verdes y zonas de equipamiento definidas reglamentariamente. A ese respecto se sugiere revisar: 1/ la cesión de áreas verdes y zonas de equipamiento, introduciendo criterios cualitativos en términos de la naturaleza y ubicación de esos espacios, haciéndolos proporcionales a la población servida (y no al área útil del proyecto) y detallando el tipo de obras de urbanización y edificación que requieran; 2/ incluir cesiones de suelo en proyectos habitacionales comerciales destinados a vivienda de interés social con el objetivo de disminuir la segregación habitacional y facilitar el acceso al suelo servido por los sectores de menores recursos; 3/ regulando el tema del acceso “público” a dichos espacios particularmente en el caso de los condominios horizontales y verticales; 4/ resaltando la importancia de los mecanismos asociativos entre propietarios, que faciliten a los gobiernos locales tener acceso a mayores extensiones de suelo público, tales como Juntas de Compensación, Unidades de Actuación mínimas, Planes Parciales y otros mecanismos de

---

<sup>13</sup> Según el Ministerio de Hacienda, en los últimos cinco años se ha captado un promedio de \$18 millones anuales.

“reajuste parcelario de tierras” que pueden tener gran relevancia en las zonas de expansión urbana.

- ii) Compensaciones: estas funcionarían en casos especiales complementando a las cesiones ya sea con el criterio de asegurar la participación de la administración pública en los beneficios extraordinarios por ella concedidos a los privados o como manera de compensar cesiones no efectuadas de acuerdo al procedimiento “usual”. En el primer caso, se trata de compensaciones en suelo privado por la recalificación de inmuebles de rurales a urbanizables y donde en razón de la plusvalía generada conviene compensar al municipio con una porción significativa del suelo recalificado (caso colombiano: entre 20% y 50% del área total). En el segundo caso, se trata de desarrollos que por su naturaleza misma no pueden efectuar las cesiones correspondientes (proyectos de densificación) compensando entonces al gobierno local ya sea con tierras fuera del proyecto, obras de urbanización en terrenos de propiedad municipal o en efectivo, tomando siempre como base el valor de mercado de la tierra que originalmente debía ser objeto de cesión.

En todo caso la implementación de esos mecanismos requiere de la creación de un nuevo marco legal ligado a la gestión del suelo, donde por ejemplo la aprobación de la proyectada Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial nacional podría tener un rol fundamental.

Mantener las transferencias desde el gobierno central: los municipios del AMSS reciben al igual que el resto de municipios del país una transferencia directa del gobierno central (el FODES), equivalente al 7% de los ingresos netos del Estado cada año. Aunque en principio el AMSS comprende los municipios menos dependientes de dicha transferencia, es importante considerarla como fuente de financiamiento para grandes inversiones de capital, especialmente si se llega a un mecanismo de uso conjunto o metropolitano de esos fondos. Aquí conviene que el COAMSS cabildeé a favor de una fórmula de distribución del FODES en base al criterio de población y de desarrollo humano, que favorezca que los municipios con mayor presión poblacional y menor desarrollo reciban mayores recursos, lo cual beneficiaría a municipios como Tonacatepeque, San Martín y Apopa.

Otro aspecto es explorar nuevos modelos asociativos público-privados que permitan la implementación de algunas operaciones puntuales con grandes réditos sociales y potencial rentabilidad económica. Se trata de facilitar la asociación entre municipalidades, o instancias metropolitanas con privados para el desarrollo de proyectos donde estos se interesen en participar en razón de su rentabilidad potencial. Ello incluiría actuaciones tales como: 1/ operaciones de renovación urbana como El Espino-Cancillería-La Cuchilla o CIFCO-Estado Mayor; 2/ zonas de expansión urbana objeto de recalificación donde los gobiernos municipales posean un cierto patrimonio inmobiliario; 3/ la concesión y prestación de ciertos servicios públicos (agua, cementerios, mercado mayorista, terminales de transporte).

## 8.6. Fortalecer la institucionalidad metropolitana

Todas las propuestas que como parte de esta política se han formulado tienen implicaciones necesariamente en el funcionamiento de las instituciones metropolitanas, locales e incluso nacionales que deberán irse completando en el corto y mediano plazo. A continuación se proponen al menos seis grandes estrategias de reforma institucional que implican profundas reformas jurídicas, coherentes con la política de desarrollo urbano y territorial:

### La reforma del COAMSS

El COAMSS surgió de un acuerdo asociativo de los gobiernos municipales para enfrentar las problemáticas comunes de la región, el cual fue posteriormente legitimado por la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS (Dic. 1993). Este esfuerzo se ha concentrado hasta ahora en los temas de planificación territorial y control urbanístico y más recientemente en prevención de la violencia y seguridad ciudadana. Sin embargo, resulta claro que a la luz de las nuevas políticas metropolitanas el COAMSS como ente asociativo debería también adquirir nuevas funciones en términos de:

- i) Ampliación de COAMSS para incluir municipios cuya dinámica territorial está íntimamente ligada a la del Área Metropolitana y que

no posean una estructura institucional sólida de planificación territorial, tales como: Nuevo Cuscatlán, Panchimalco, Santo Tomás y Santiago Texacuangos.

- ii) Gestión integrada de servicios públicos municipales que potencialmente ganarían en efectividad y eficiencia al ser manejados desde una escala mayor, tales como: 1/ disposición final de desechos; 2/ mercados mayoristas y centrales de abasto; 3/ cementerios metropolitanos; 4/ parques y espacios abiertos metropolitanos; 5/ catastro y tasación de inmuebles.
- iii) Gestión integral de los sistemas de movilidad metropolitana, con énfasis en el nuevo sistema de transporte público masivo, la gestión de rutas de transporte público y la regulación de estacionamientos y el desarrollo de rutas verdes y/o peatonales y un sistema complementario de ciclovías para el AMSS.
- iv) Gestión integral de los servicios de aprovisionamiento de agua potable y tratamiento de aguas servidas, así como la operación y ampliación de la red de drenajes pluviales.
- v) Gestión de operaciones de renovación urbana de forma asociada con el gobierno nacional y eventualmente con la participación de actores privados.

En todo caso estas reformas pueden desarrollarse en dos vías, una más inmediata (2012) y otra de corto y mediano plazo (2015-2020). Primero, se trataría que las municipalidades, voluntariamente, amplíen las atribuciones dadas al COAMSS tales como gestión de desechos, mercados, cementerios o parques o las competencias, compartidas, que tienen en términos de regulación del transporte público, gestión de recursos hídricos y medio ambiente. Por ser una delegación se trata de un mecanismo frágil, sujeto a la voluntad de los concejos municipales, quienes mantendrían la competencia sancionadora y el carácter de instancia definitiva en el caso de conflicto con los privados; sin embargo es una alternativa perfectamente realizable en el marco legal actual. En el segundo caso se trataría de buscar una reforma legal, que amplíe las atribuciones del COAMSS o a más largo plazo una

reforma constitucional que dé sustento a la creación de una nueva instancia de gobierno de tipo regional o metropolitano en el nivel intermedio.

## La reforma y ampliación de OPAMSS

Prácticamente todos los aspectos de reforma de COAMSS encuentran una expresión semejante en OPAMSS que funciona como su secretaria técnica. Dicha reforma y ampliación de funciones puede realizarse de dos maneras:

- i) Ampliación de funciones. Ampliación de las funciones y atribuciones de la OPAMSS para absorber, desde un punto de vista técnico, las nuevas funciones y atribuciones de COAMSS. Esto significa crear dentro de OPAMSS unidades de: 1/ desechos (ya existe); 2/ mercados mayoristas; 3/ cementerios; 4/ catastro y tasación y eventualmente departamentos de 5/ movilidad y transporte público; 6/ agua; 7/ proyectos de renovación urbana. En todo caso este modelo plantearía un reto en términos del financiamiento de estas unidades que claramente no podrían depender de los recursos tradicionales generados por la OPAMSS en términos de control urbanístico.
- ii) Empresas metropolitanas. Creación a la par de la OPAMSS, pero sin necesariamente un vínculo jerárquico, una serie de empresas metropolitanas, completamente municipales o incluso mixtas, con participación del gobierno nacional o de privados, para temas como: 1/ desechos sólidos; 2/ mercado mayorista; 3/ cementerios; 4/ transporte público masivo; 5/ agua; 6/ operaciones puntuales de renovación urbana. Estas empresas o autoridades metropolitanas necesariamente buscarían ser financieramente autosostenibles a través de la prestación de sus servicios, tal como es el caso de las empresas de servicios públicos en Colombia.

## Implicaciones para otras instancias de gobierno

Como se ha mencionado las reformas propuestas en COAMSS – OPAMSS tienen implicaciones en los niveles de gobierno legalmente vigentes en El Salvador: los gobiernos locales y el gobierno nacional.

- i) Los gobiernos locales: efectivamente deberían estar dispuestos a delegar nuevas competencias en COAMSS – OPAMSS y en las eventuales empresas metropolitanas en cada uno de los temas identificados. Esto sería la continuación del proceso inicial que comenzó con la creación del mismo COAMSS por lo que se puede presuponer que ya existe un consenso acerca de su conveniencia. Sin embargo, es claro que esto también requiere de un importante consenso político que hasta ahora se ha facilitado por la relativa homogeneidad de las preferencias político-partidistas de la población metropolitana.
- ii) El gobierno nacional: tiene claras competencias actualmente sobre, al menos, cuatro temas críticos para el desarrollo urbano y territorial del AMSS, como son: 1/ el transporte público; 2/ el suministro de agua potable; 3/ la inversión en la red vial primaria; 4/ propiedad de suelo. Las reformas propuestas están encaminadas a que gradualmente descentralice a nivel metropolitano las competencias de transporte y agua y que participe en las operaciones de renovación urbana sobre porciones de suelo público. La factibilidad de este proceso depende en gran medida de la coordinación entre COAMSS y diversas instancias como el Viceministerio de Transporte y ANDA. Para lo anterior puede tener una importancia crítica una instancia institucionalizada de coordinación como el CODEMET (Consejo de Desarrollo Metropolitano), que legalmente esta institucionalizada en la Ley del AMSS.

## Espacios de participación ciudadana a escala metropolitana

Las reformas propuestas deberían facilitar el tránsito hacia una gestión más democrática, participativa y transparente de la ciudad. Para ello parece fundamental crear en el corto plazo (2015) una instancia institucionalizada

de asesoría y consulta de las grandes decisiones de política metropolitana donde participen diversos actores, más allá de los puramente estatales. Esta figura a un nivel básico está recogida en conformación del Consejo de planificación del AMSS (COPLAMSS), aunque su campo de interés debería ser más amplio que el de la planificación urbana, justamente para abordar los nuevos temas de competencia del COAMSS. Por otra parte es esencial ampliar los actores que estarían involucrados en dicha instancia, incluyendo al menos: 1/ universidades y centros de pensamiento; 2/ grupos empresariales; 3/ gremios profesionales y 4/ población organizada<sup>14</sup>.

Cambios en las políticas públicas nacionales de tipo sectorial: el efectivo cumplimiento de las propuestas de la Política metropolitana de Desarrollo Urbano y Territorial implica a su vez un progresivo cambio o adaptación de diversas políticas públicas nacionales con los subsiguientes cambios legales, normativos y organizacionales. Esto incluye temas como:

- i) Ordenamiento y desarrollo territorial: la necesidad de una política nacional y su respectiva legislación es clave en términos de lograr una visión nacional coherente para el uso del territorio, crear un marco general para las actividades de planificación territorial, habilitar una serie de nuevos instrumentos de gestión del suelo aplicables desde la escala local y eventualmente organizar un nivel intermedio entre lo nacional y lo local.
- ii) Tributación municipal: la cual podría habilitar un marco general para la implementación de nuevos tributos locales o agilizar el proceso de aprobación de los mismos por parte de la Asamblea Legislativa.
- iii) Agua: se buscaría regular al menos cuatro temas clave directamente ligados a una mayor participación del COAMSS en el tema de suministro y tratamiento, incluyendo: 1/ la supervisión general del sistema a cargo de un ente nacional; 2/ los cargos básicos según el tipo de uso; 3/ la habilitación de los diferentes tipos de operadores, incluyendo en este caso la Autoridad o Empresa Metropolitana de Agua; 4/ las normas y estándares nacionales de agua potable y para

---

<sup>14</sup> El Plan de Desarrollo de la subregión ha propuesto la creación de un Foro Metropolitano permanente

el tratamiento de vertidos, 5/ la gestión coordinada con los municipios que forman parte de la cuenca de abastecimiento y recarga del agua.

- iv) Transporte público: buscaría aclarar competencias y definir: 1/ el rol del gobierno nacional en la supervisión general del sistema de transporte público; 2/ la descentralización de la competencia de planificación y operación de los sistemas a escala regional o intermedia; y 3/ la participación de los privados como concesionarios parciales del sistema.

## 8.7. Síntesis de proyectos e intervenciones

A continuación se plantea un resumen de los proyectos e intervenciones anteriormente propuestos, incluyendo su horizonte de realización y una idea básica de prioridades. Para ello se hacen dos lecturas, la primera de tipo territorial donde se resumen las intervenciones de acuerdo a su localización dentro del AMSS y la segunda de tipo temporal donde se organizan las intervenciones en el tiempo.

### Vocaciones y complementariedades al interior del AMSS:

A partir del universo de intervenciones propuestas en el modelo territorial es posible identificar implicaciones específicas para los diversos municipios metropolitanos, las cuales podrían posteriormente ser desarrolladas a nivel local:

#### 1. Santa Tecla:

- Limitado suelo de expansión y consolidación del tejido urbano
- Densificación del Centro Histórico
- Zonas de valor ambiental: Boquerón; Los Chorros; El Espino
- Mejoramiento de la calidad peatonal en Centro Histórico
- Línea Este-Oeste del sistema metropolitano de transporte público masivo, incluye nueva Terminal de Occidente
- Finalizar Blvd. Diego de Holguín

## 2. Antigua Cuscatlán:

- Limitado suelo de expansión y consolidación del tejido urbano
- Zonas de valor ambiental: El Espino, Cordillera del Bálsamo – La Cima
- Operación de revitalización El Espino
- Mejoramiento de la calidad peatonal en Santa Elena y El Espino
- Línea Este-Oeste del sistema metropolitano de transporte público masivo
- Finalizar Blvd. Diego de Holguín

## 3. San Salvador:

- Limitado suelo de expansión y consolidación del tejido urbano
- Densificación de San Benito-Escalón-San Francisco; Flor Blanca; San Salvador Norte; Centro Histórico
- Zonas de valor ambiental: El Espino; Cordillera del Bálsamo-La Cima y Cerro de San Jacinto
- Operación de revitalización: Estado Mayor-CIFCO; San Jacinto; San Carlos; Centro de Gobierno; Micro Centro CHSS; Tiendona-FENADESAL
- Mejoramiento de la calidad peatonal en San Benito; Escalón; Metrocentro; Centro de Gobierno; Centro Histórico; Zona Hospitalaria
- Líneas Este-Oeste y Norte-Sur del sistema metropolitano de transporte público masivo
- Finalizar Blvd. Diego de Holguín
- Ampliación 49 Ave. Sur

## 4. San Marcos:

- Zonas de valor ambiental: Cerro de San Jacinto
- Programa prioritario de intervención en asentamientos precarios
- Línea Norte Sur sistema metropolitano de transporte público masivo

## 5. Mejicanos:

- Zonas de valor ambiental Mariona-Milingo
- Línea Norte-Sur del sistema metropolitano de transporte público masivo
- Interconexión Autopista Norte-Carretera de Oro
- Protección especial de faldas del volcán de San Salvador

## 6. Cuscatancingo:

- Zonas de valor ambiental Mariona-Milingo

## 7. Ciudad Delgado:

- Zonas de valor ambiental Mariona-Milingo; Acelhuate-Don Bosco
- Programa prioritario de intervención en asentamientos precarios
- Línea Norte-Sur del sistema metropolitano de transporte público masivo
- Interconexión Autopista Norte-Carretera de Oro

## 8. Ayutuxtepeque:

- Zonas de valor ambiental Mariona-Milingo, en especial Cerro El Carmen.

## 9. Apopa:

- Amplio suelo de expansión y consolidación del tejido urbano
- Densificación de largo plazo en El Ángel
- Zonas de valor ambiental Guaycume-Nejapa
- Programa prioritario reintervención en asentamientos precarios
- Mejoramiento de la peatonalidad en: 9/ Centro
- Línea Norte-Sur del sistema metropolitano de transporte público masivo

## 10. Nejapa:

- Amplio suelo de expansión y consolidación del tejido urbano
- Zonas de valor ambiental Guaycume-Nejapa
- Programa prioritario de intervención en asentamientos precarios

## 11. Tonacatepeque:

- Amplio suelo de expansión y consolidación del tejido urbano
- Zonas de valor ambiental: 9/ Guaycume – Nejapa

## 12. Soyapango:

- Limitado suelo de expansión y consolidación del tejido urbano
- Densificación de corredor Blvd. del Ejército-Plaza Mundo
- Zonas de valor ambiental Cerro de San Jacinto, Acelhuate-Don Bosco

- Operación de revitalización: Tiendona-FENADESAL; Aeropuerto de Ilopango
- Mejoramiento de la calidad peatonal en Centro y Plaza Mundo
- Línea Este-Oeste del sistema metropolitano de transporte público masivo
- Interconexión Autopista Norte-Carretera de Oro

### 13. Ilopango:

- Limitado suelo de expansión y consolidación del tejido urbano
- Zonas de valor ambiental: Cerro de San Jacinto y Lago de Ilopango
- Operación de revitalización en Aeropuerto de Ilopango
- Línea Este-Oeste del sistema metropolitano de transporte público masivo

### 14. San Martín:

- Amplio suelo de expansión y consolidación del tejido urbano
- Zonas de valor ambiental Lago de Ilopango
- Programa prioritario de intervención en asentamientos precarios
- Línea Este-Oeste del sistema metropolitano de transporte público masivo

## Programación de intervenciones estratégicas

A partir de lo descrito en las líneas estratégicas se pueden organizar las intervenciones trascendentales en cuatro grandes categorías temporales: 1) inmediato plazo (2012), 2) corto plazo (2015), 3) mediano plazo (2020) y 4) largo plazo (2025).

### I. Intervenciones en el plazo inmediato (2012)

1. Relanzamiento y actualización de las funciones y forma de organización del CODEMET como espacio de coordinación municipal-nacional
2. Zonificación precisa de los territorios municipales en zonas urbanas, urbanizables, rurales, no urbanizables y para vivienda de interés social
3. Formulación de ordenanzas de contribución especial para mejoramiento de distritos de densificación

4. Elaboración por OPAMSS de planes parciales prioritarios de zonas de expansión urbana
5. Inicio de un programa de investigación sobre temas críticos de riesgo: vulcanismo, micro zonificación sísmica
6. Finalización del bulevar Diego de Holguín
7. Densificación de San Benito-Escalón-San Francisco
8. Mejoramiento de la calidad peatonal en Soyapango, Apopa, San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla

## II. Intervenciones en el corto plazo (2015)

1. Ampliación del COAMSS
2. Activación del COPLAMSS como instancia de participación ciudadana
3. Promover cambios en políticas nacionales de ordenamiento del territorio, tributación municipal, agua, transporte público
4. Gestión integrada de servicios públicos municipales: desechos, mercado mayorista, cementerios, parques metropolitanos, catastro y tasación de inmuebles
5. Inventarios detallados de suelo público, nacional y municipal, en cada municipio
6. Aprobación de transferencia de pago de matrículas y registro de vehículos a las municipalidades
7. Aprobación de traspaso de impuesto a la transferencia de inmuebles a las municipalidades
8. Modificación de reglas de transferencia de FODES a las municipalidades
9. Modificaciones de LDOAMSS y reglamento para incorporar: 1) nuevos tipos de cesiones (zonas verdes, equipamientos, vivienda social); 2) compensaciones; 3) peatonalidad y accesibilidad universal; 4) eficiencia energética en edificios; y 5) estudios hidrológicos
10. Integración de redes de espacios públicos e instalaciones culturales
11. Inicio de la desconcentración de servicios de ANDA al AMSS y sistemas de tratamiento de aguas servidas en el AMSS
12. Obras de sustitución de sistema secundario de drenaje
13. Tasas por servicios básicos municipales cobradas a partir de una base única y cargo diferenciado por ubicación
14. Línea Este-Oeste del sistema metropolitano de transporte público masivo
15. Red de equipamientos sociales estratégicos (educación, salud y cultura) en municipios prioritarios

16. Programa prioritario de intervención en asentamientos precarios.
17. Operación de revitalización San Jacinto
18. Zonas de preservación ambiental El Espino y Mariona-Milingo
19. Ampliación de la 49ª avenida sur

### III. Intervenciones en el mediano plazo (2020)

1. Descentralización de la competencia en la regulación del agua y transporte público al COAMSS;
2. Creación de empresas metropolitanas de agua y transporte
3. Búsqueda de nuevas fuentes de aprovisionamiento de agua para el AMSS;
4. Diseño de Obras estructurales de mitigación de riesgos en sistema de drenaje primario;
5. Aprobación de una legislación sobre FOVIAL urbano a nivel del AMSS
6. Modelos de asociación pública-privada para operaciones de revitalización urbana
7. Aprobación de una legislación sobre impuesto predial y a las plusvalías
8. Línea Norte-Sur del sistema metropolitano de transporte público masivo
9. Ocupación del suelo de expansión y consolidación del tejido urbano en el AMSS
10. Operación de revitalización: El Espino, Estado Mayor-CIFCO, Micro Centro Histórico San Salvador, Tiendona-FENADESAL y Aeropuerto de Ilopango
11. Interconexión Autopista Norte-Carretera de Oro
12. Zonas de valor ambiental: Boquerón, Cordillera del Bálsamo-La Cima, Cerro de San Jacinto y Acelhuate-Don Bosco
13. Densificación de: Flor Blanca, Centro Histórico de San Salvador, y bulevar del Ejército-Plaza Mundo

### IV. Intervenciones en el largo plazo (2025)

1. Reversión de las condiciones de degradación del río Acelhuate
2. Zonas de valor ambiental: Cerro de San Jacinto y Lago de Ilopango, Los Chorros, Guaycume-Nejapa
3. Densificación de largo plazo en El Ángel
4. Operación de revitalización: San Carlos y Centro de Gobierno
5. Densificación de San Salvador Norte

6. Construcción de un gobierno metropolitano en el nivel intermedio entre lo local y lo nacional.

## 9. Bibliografía

---

- **Adley associates.** (1968) “Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador 1980 (Metroplan 80).” Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA), San Salvador, El Salvador.
- **COAMSS – OPAMSS.** (2008) “Plan de Desarrollo Estratégico Institucional 2008-2013”. Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, San Salvador, El Salvador.
- **COAMSS – OPAMSS.** (2009) “Política de cohesión social y convivencia ciudadana. Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, San Salvador, El Salvador.
- **León Sol consultores.** (1992). “Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador 2000 (Metroplan 2000). Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. San Salvador, El Salvador.
- **OPAMSS** (2010) “Esquema de Coherencia Territorial. Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, San Salvador, El Salvador.
- **OPAMSS** (2010) “Borrador Política de Desarrollo Urbano y Territorial”. Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, San Salvador, El Salvador.
- **PNUD, FLACSO, MINEC** (2010). Mapa de pobreza urbana y exclusión social El Salvador. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- **VMT** (1997). Plan Maestro de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador. Vice Ministerio de Transporte, San Salvador, El Salvador.
- **VMVDU** (2010). Plan de ordenamiento y desarrollo territorial de la subregión metropolitana de San Salvador. Documento preliminar de propuestas. Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, San Salvador, El Salvador.
- **VMVDU** (1997). Plan Maestro de Desarrollo Urbano (PLAMADUR).
- **VMVDU** (1997). Plan Maestro de Desarrollo Urbano (PLAMADUR). Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, San Salvador, El Salvador.
- **VMVDU** (2004). Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, San Salvador, El Salvador.

## DIRECTORIO COAMSS-OPAMSS 2010

### CONSEJO DE ALCALDES DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR COAMSS (2009-2012)

Licda. Milagro Navas,  
*Alcaldesa del Municipio de Antiguo Cuscatlán*

Dra. Luz Estrella Rodríguez de Zúniga,  
*Alcaldesa del Municipio de Apopa*

Licda. Blanca Flor Bonilla Bonilla,  
*Alcaldesa del Municipio de Ayutuxtepeque*

Dr. Jaime Recinos Crespín,  
*Alcalde del Municipio de Cuscatancingo*

Lic. Tomás Minero Domínguez,  
*Alcalde del Municipio de Ciudad Delgado*

Dra. Alba Elizabeth Márquez,  
*Alcaldesa del Municipio de Ilopango*

Ing. Roger Blandino Nerio,  
*Alcalde del Municipio de Mejicanos*

Dra. Wanda del Carmen Calderón Vásquez,  
*Alcaldesa del Municipio de Nejapa*

Dr. Fidel Ernesto Fuentes Calderón,  
*Alcalde del Municipio de San Marcos*

Dr. Mario Ernesto González Larios,  
*Alcalde del Municipio de San Martín*

Dr. Norman Noel Quijano González,  
*Alcalde del Municipio de San Salvador*

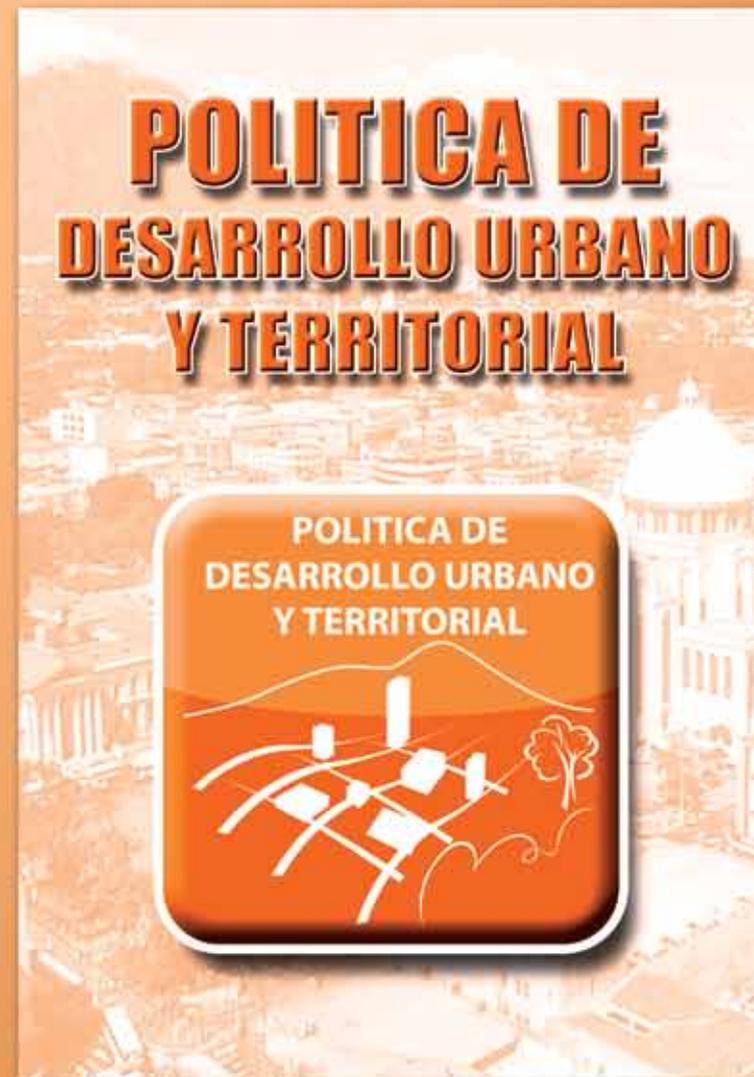
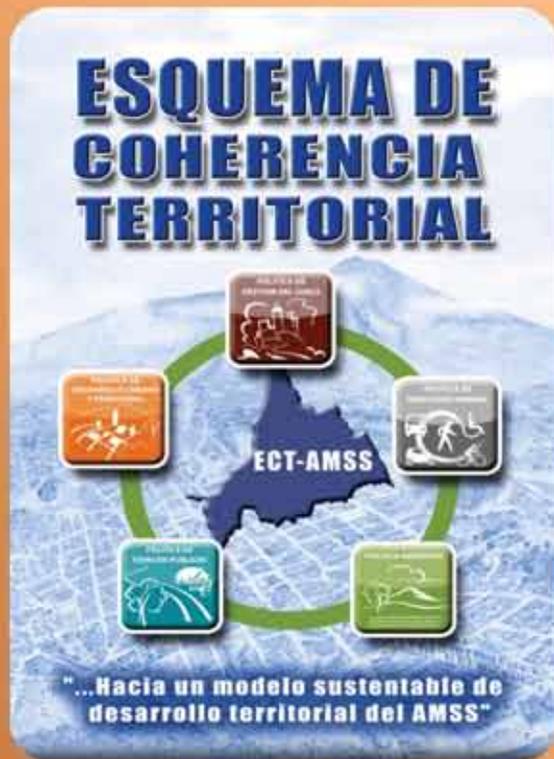
Lic. Oscar Samuel Ortiz Ascencio,  
*Alcalde del Municipio de Santa Tecla*

Sr. Carlos Alberto García Ruiz,  
*Alcalde del Municipio de Soyapango*

Lic. José Camilo Rodríguez,  
*Alcalde del Municipio de Tonacatepeque*

### Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, OPAMSS (2010)

**Directora Ejecutiva** Margarita Minero  
**Subdirector de Planificación e Investigación** Yonny Marroquín  
**Subdirectora de Control del Desarrollo Urbano** Celina Cruz  
**Jefa de Unidad de Planificación Urbana** Karla Miranda  
**Unidad de Planificación Urbana** Magda Melara y Marcelo Lungo  
**Jefe de Unidad Ambiental** César Elías  
**Jefe Unidad de Transporte** César Córdova



Proyecto Fortalecimiento Institucional en el Área Metropolitana de San Salvador para la Cohesión Social y la Seguridad Ciudadana, FASE II.

Con Apoyo de

