

Metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial



Área Metropolitana de San Salvador



Metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Área Metropolitana de San Salvador

San Salvador, 2015

Oficina de Planificación del Área
Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
(Fundaungo)

Universidad Centroamericana
José Simeón Cañas (UCA)

**Metodología para la participación en el proceso
de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo
y Ordenamiento Territorial. Área Metropolitana de
San Salvador.**

Ana Cristina Vidal Vidales
Carlos Rodríguez Rodríguez

Diseño y diagramación:
María José Ulin Alberto

Esta publicación ha sido elaborada en el marco del
proyecto *Fortalecidos los procesos de gestión territorial
participativa a través de la actualización del Plan de
Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San
Salvador*, financiado por la Unión Europea a través del
convenio de cooperación DCI-NSAPVD/2012/309-374. El
contenido es responsabilidad de los autores, y en ningún
caso debe considerarse que refleja la opinión o punto de
vista institucional de la Unión Europea (UE).

Impreso en Talleres Gráficos UCA
350 ejemplares

San Salvador, febrero de 2015



CONTENIDO

01	• • • • •	Introducción
03	• • • • •	1. La planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial en el AMSS
04	• • • • •	1.1. Objeto de la planificación del ordenamiento y el desarrollo territorial
06	• • • • •	1.2. Marco normativo e institucional del ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo
09	• • • • •	1.3. La planificación del ordenamiento territorial del AMSS
15	• • • • •	1.4. Importancia de la participación ciudadana en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial
19	• • • • •	2. El proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PMDOT
20	• • • • •	2.1. Alcance del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
23	• • • • •	2.2. Participación en el proceso de elaboración del PMDOT
23	• • • • •	2.2.1. Temas objeto de participación

CONTENIDO

2.2.2. Sujetos participantes	.....	23
2.2.3. Medios para la participación	.....	25
2.3. Metodología para la participación de los actores en las principales etapas del proceso de elaboración del PMDOT	.....	29
2.3.1. Preparación	.....	29
2.3.2. Etapa de diagnóstico	.....	30
2.3.3. Etapa de prospectiva	.....	34
2.3.4. Etapa de propuesta	.....	29
2.3.5. Seguimiento al PMDOT	.....	46
Bibliografía	.....	49
Acrónimos y siglas	.....	50
Anexos	.....	51

Anexo A-1. Instrumentos normativos que influyen o han influido en los procesos de ordenamiento, planificación y gestión territorial en el AMSS

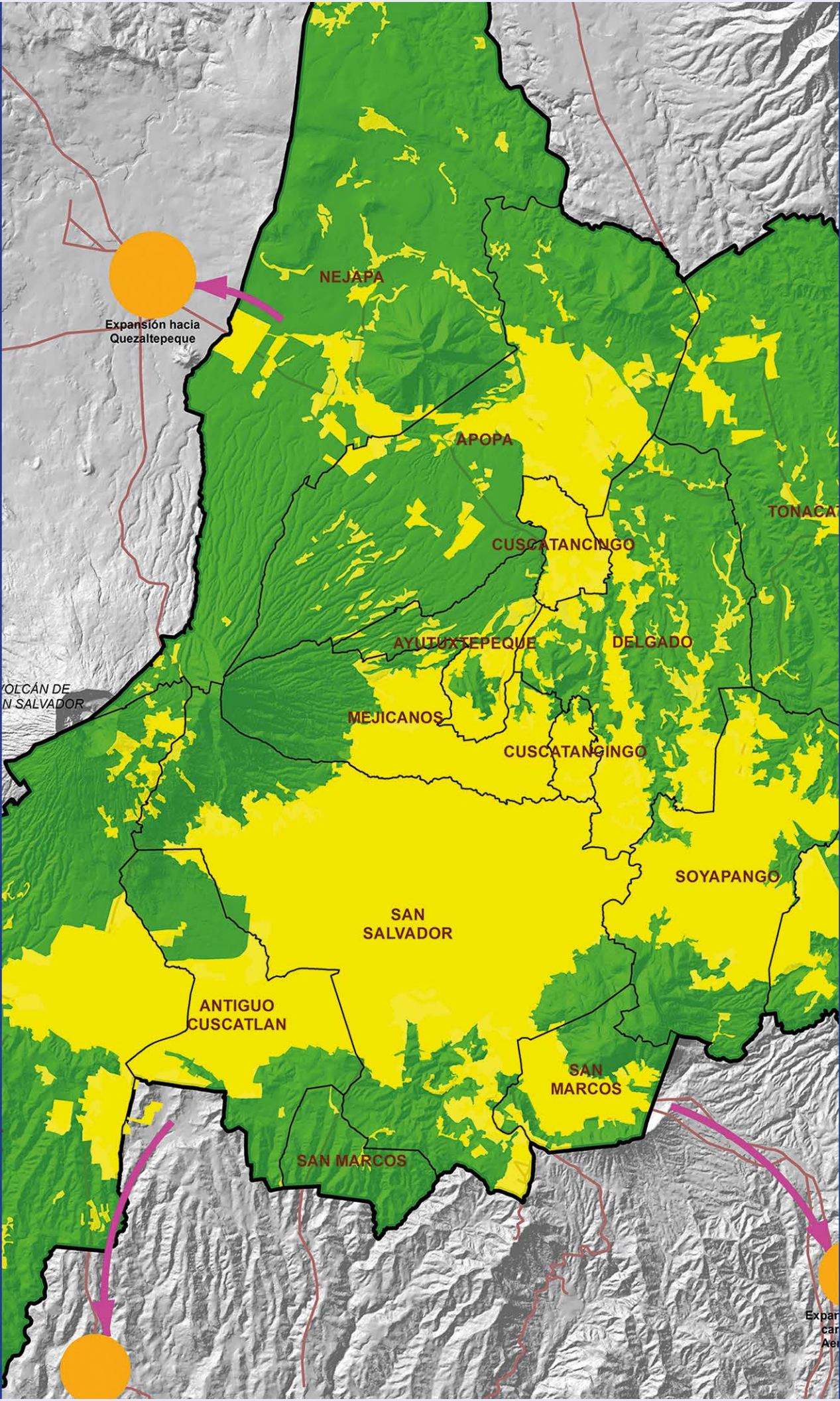


ÍNDICE DE TABLAS

13	.....	Tabla 1. Instrumentos de planificación para el ordenamiento y desarrollo relativos al Área Metropolitana de San Salvador
24	.....	Tabla 2. Categorías y subcategorías de actores que participarán en el proceso de planificación
31	.....	Tabla 3. Medios para la participación que se emplearán en la etapa de diagnóstico
36	.....	Tabla 4. Medios para la participación que se emplearán en la etapa de prospectiva
42	.....	Tabla 5. Medios para la participación que se emplearán en la etapa de Propuesta

ÍNDICE
DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Actualización del Plan estratégico COAMSS/ OPAMSS al 2015	11
Ilustración 2. Proceso de elaboración participativa del PMDOT	22
Ilustración 3. Flujo de actividades durante la etapa de diagnóstico	33
Ilustración 4. Flujo de actividades durante la etapa de prospectiva	38
Ilustración 5. Flujo de actividades durante la etapa de propuesta, para los criterios y zonificación del uso de suelos	44
Ilustración 6. Flujo de actividades durante la etapa de propuesta, para el banco de proyectos estratégicos y el mecanismo inter-institucional para la coordinación y el seguimiento del PMDOT	45



ÍNDICE
DE FIGURAS

Figura 1. Zonas de expansión urbana fuera del AMSS (detalle)	05
Figura 2. Fotografía del Plano General de Zonificación del Área Metropolitana de San Salvador / Metroplán 2000 (detalle)	09



INTRODUCCIÓN

La Metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es una propuesta que busca facilitar el involucramiento de actores de distinta naturaleza en el ciclo de planificación que impulsan el Consejo de Alcaldes y la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS/OPAMSS).

La propuesta organiza criterios y pautas que ayudan a identificar a los actores que participarán en el proceso de planificación del Área Metropolitana de San Salvador, los momentos en los que los mismos podrán involucrarse, el alcance de sus aportes y los medios o mecanismos que serán adoptados para canalizar su contribución.

Estas definiciones son útiles para los operadores del proceso de planificación, que deben diseñar y organizar medios de información y espacios de discusión abiertos a los agentes externos. Y sobre todo, tienen sentido para los mismos actores públicos y de la sociedad civil, que desde sus perspectivas particulares buscan conocer e influir sobre este instrumento decisivo de política pública territorial.

De hecho, el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) es un instrumento normativo y programático de gran alcance y enorme relevancia para las personas, organizaciones y sectores de la sociedad.

Según lo establece la *Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños (LDOT-AMSS)*, el plan debería definir el rumbo de desarrollo del Área Metropolitana que será alentado desde las políticas gubernamentales de nivel local y nacional; delimitar los usos del suelo compatibles con esa visión de desarrollo que pasarán a ser exigidos en los municipios del AMSS; y programar los proyectos sectoriales y estratégicos a impulsar.

Como las definiciones normativas de este Plan son múltiples, polémicas y de compleja elaboración técnica, la OPAMSS ha optado por una elaboración que le permita construir de manera colaborativa y participativa algunos elementos constitutivos del PMDOT. En el ciclo de planificación 2013-2016, apoyada por la cooperación internacional, la OPAMSS impulsará la elaboración de definiciones útiles para el ordenamiento territorial y la formación de propuestas relevantes para la organización urbanística y el desarrollo del AMSS.

El PMDOT tiene una trascendencia y potencial de impacto tal que le merecen como un instrumento de gestión de interés público. Por esta razón, la OPAMSS ha previsto la realización de un proceso de planificación que en su forma de elaboración propiciará el involucramiento activo de las municipalidades, en tanto actores institucionales que deben coordinar sus políticas locales en el seno del COAMSS; alentará la coordinación con las instituciones nacionales que tienen competencia sobre políticas sectoriales que afectan el Área

Metropolitana; y facilitará la participación de actores de la sociedad civil que, desde sus respectivos pareceres, quisieran aportar al logro de definiciones compartidas acerca de la dirección del desarrollo y de las reglas de uso del territorio que serán adoptadas.

La forma en que estos actores se involucrarán en el proceso debe ajustarse al enfoque de planificación que se adoptará, y así mismo, al marco normativo vigente, que establece reglas específicas para la coordinación interinstitucional, el acceso a la información pública y la participación ciudadana para la gestión pública en general, y la del Área Metropolitana de San Salvador en particular. En consecuencia, la presente propuesta procura adecuarse a ese conjunto de condiciones e intereses. De este modo, intenta combinar el proceso propuesto por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y las disposiciones de ley que mandan el involucramiento de los tres grupos de actores indicados.¹

La preparación de la propuesta ha seguido una ruta de elaboración progresiva que incluye talleres de trabajo, entrevistas, y revisión documental. Los talleres del equipo de proyecto han sido particularmente útiles para profundizar el diseño del enfoque técnico de planificación e identificar a los actores claves presumiblemente más interesados en el

1. Ver la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños (1994), y en particular, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2011) y la Ley de Acceso a la Información Pública (2011).

proceso. Las entrevistas y reuniones de trabajo con el personal de la OPAMSS y del proyecto han permitido especificar con más detalle las etapas y pasos del proceso de planificación y reconocer los momentos en los que resultará más conveniente la instalación de actividades de elaboración colaborativa o la instalación de procesos más formales de coordinación y participación ciudadana; y, por último, la revisión de documentación administrativa, técnica y jurídica ha ayudado al logro de una perspectiva más detallada y apegada al marco jurídico nacional y a las cauces dictadas por las políticas metropolitanas desarrolladas previamente por COAMSS/OPAMSS.

La propuesta se desarrolla en dos apartados: El marco de referencia, que introduce a los conceptos, marco normativo y el estado de los procesos de planificación del ordenamiento y el desarrollo territorial, y en particular, los referidos al Área Metropolitana de San Salvador.

El segundo apartado presenta los alcances del proceso de planificación que la OPAMSS impulsará durante el período 2013-2016, se describen las etapas del proceso y los principales productos que serán generados en el mismo, también se identifican las categorías de actores que participarán y describe los medios o mecanismos que servirán para canalizar su contribución a lo largo del proceso.

1 LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL AMSS



Este primer apartado introduce a la planificación del ordenamiento y el desarrollo territorial en El Salvador, y, particularmente, la que se circunscribe al Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Presenta un marco de referencia que trata los conceptos de planificación del ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo territorial, y expone el marco normativo e institucional relacionado con estas actividades.

También trae a cuentas las principales iniciativas de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial aplicables al AMSS, y expone las razones que han llevado al Consejo de Alcaldes y a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS/OPAMSS) al impulso de una iniciativa renovada de planificación territorial.

1.1. OBJETO DE LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

La planificación del ordenamiento y el desarrollo territorial es una actividad de interés público encomendada a las instituciones del Estado. Con frecuencia, el ordenamiento territorial y la planificación territorial, principalmente la que atiende asuntos urbanos, se presentan como actividades relacionadas e interdependientes.

En la presente propuesta el ordenamiento territorial se define como una política pública que tiene por objeto la regulación del uso del

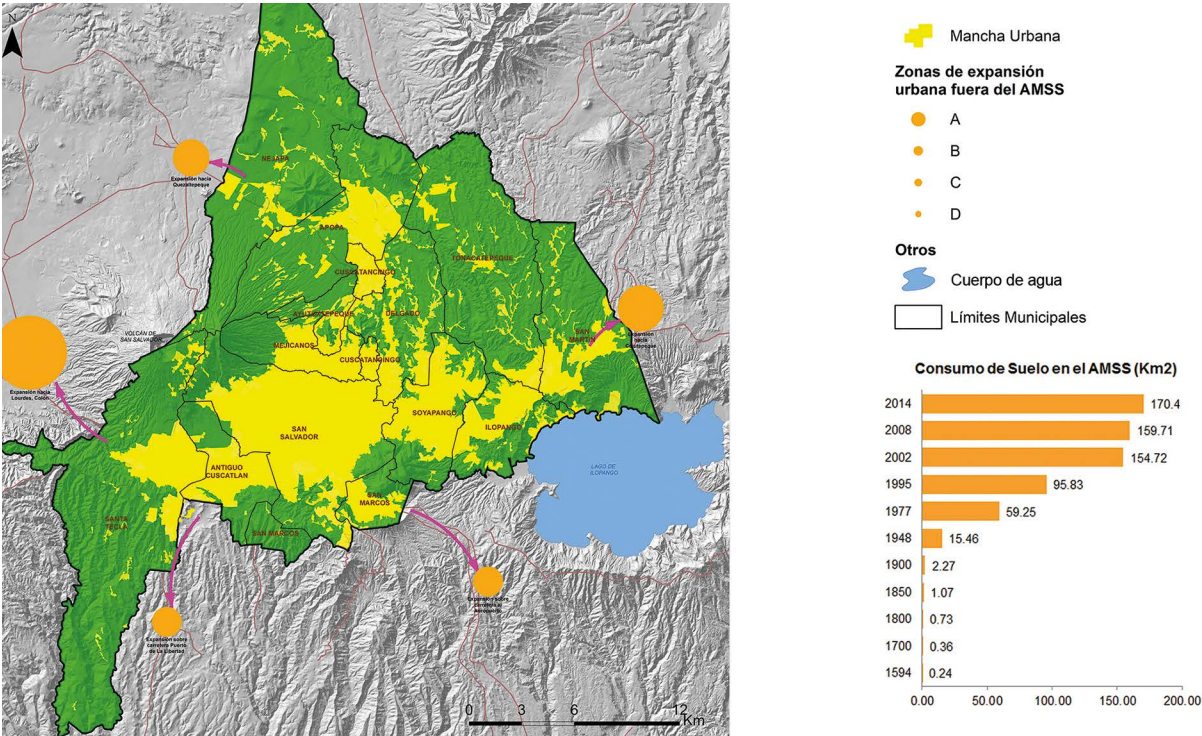
suelo en un espacio geográfico determinado; en sentido amplio, trata temas como la definición de los usos que serán admitidos en una jurisdicción territorial, los alcances del derecho de propiedad del suelo y las responsabilidades que este derecho trae consigo, la delimitación y funcionamiento de los espacios públicos, la distribución de los asentamientos, las características constructivas mínimas exigibles, y las medidas para el cuidado y aprovechamiento del patrimonio cultural y natural.

El ordenamiento se orienta por objetivos y criterios políticamente acordados que con frecuencia son sancionados mediante normas jurídicas. Los instrumentos del ordenamiento incluyen los planos de zonificación; los reglamentos que desarrollan las normas técnicas de construcción; la especificación de los derechos y deberes sobre la propiedad, que pueden tratar responsabilidades fiscales, cesiones y otros; las normas de uso y protección de espacios públicos y de reserva ambiental; y otros.²

Del mismo modo, en la presente propuesta, la planificación del desarrollo, principalmente la referida al desarrollo urbano, también se entiende como una política pública cuyo objeto es lograr las condiciones necesarias para

2. Para una perspectiva comparada de los instrumentos para la gestión territorial a nivel regional latinoamericano puede consultarse: Smolka, Martín y Furtado, Fernanda; *Instrumentos notables de política de suelos en América Latina*; Ecuador, Lincoln Institute of Land Policy, 2014; y Erba, Diego; *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*; Viçosa, MG; PDF e-book, 2013.

Figura 1. Zonas de expansión urbana fuera del AMSS



el funcionamiento de actividades relevantes de la sociedad que se desenvuelve en un territorio determinado. Sus temas de trabajo incluyen la movilidad urbana, los sistemas de abastecimiento, los sistemas de tratamiento de vertidos y desechos, la distribución e interrelación más detallada de las actividades en el espacio y la facilitación de la convivencia.

La planificación del desarrollo se materializa mediante instrumentos indicativos y programáticos, que incluyen planes estratégicos de desarrollo, planes sectoriales, proyectos estratégicos, planes parciales de desarrollo, e instrumentos de subsidio e inversión.³

La perspectiva de ordenamiento y desarrollo territorial que la sociedad adopta es una construcción política y su configuración efectiva puede, en la práctica, alentar o desvirtuar los propósitos de desarrollo, mejorar la equidad o profundizar las desigualdades, favorecer la competitividad económica u obstaculizarla, proteger o dilapidar los recursos naturales y reducir o ampliar el riesgo de desastres. En ese sentido, un desafío de todo

3. Para una lectura detallada del contenido de varios de los instrumentos de planificación en el caso salvadoreño puede consultarse la *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* (2011) y la *Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador* y los *Municipios Aledaños* (1994).



proceso de diseño de este tipo de políticas públicas es el logro de una estructura que refuerce los resultados positivos y disminuya las consecuencias perjudiciales en la sociedad.

Como puede notarse, los temas objeto de las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial son tan diversos y complejos que corrientemente requieren de un proceso de elaboración especializado, basado en evidencia, abierto al debate e intensivo en la colaboración de actores procedentes de distinta especialidad técnica y jurisdicción territorial. Por esta razón, estas políticas se inscriben en un proceso de elaboración organizado, con frecuencia denominado *planificación del ordenamiento territorial*, *planificación del desarrollo territorial* o como su conjunción *planificación del ordenamiento y desarrollo territorial*. Esta actividad requiere un proceso sistemático que propicie la identificación y jerarquización de los temas a tratar, el estudio de los problemas,

la identificación y evaluación concertada de las soluciones, la consideración de los medios de financiamiento de las mismas, y su sanción legal.

1.2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

Los temas en juego, el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo territorial, son tan trascendentes para las personas, organizaciones y sectores de la sociedad, que su definición normativa y gestión práctica ha sido encomendada a entidades públicas siguiendo una organización institucional que distribuye funciones y facultades entre varios organismos.

Este orden institucional ya se advierte incluso en los preceptos constitucionales para la administración del territorio: la división política-administrativa en departamentos y municipios, la creación de gobernaciones departamentales y gobiernos locales, y las facultades del Órgano Ejecutivo para organizar secretarías o ministerios que se ocupan de la gestión territorial sectorial. Así mismo, en la exhortativa constitucional a las instituciones públicas de los distintos niveles territoriales y sectores funcionales para la colaboración entre sí y la coordinación de sus acciones orientadas a los fines fundamentales en el territorio.⁴

La legislación específica que se ocupa del ordenamiento y la planificación del desarrollo territorial comprende leyes que tratan distintas materias, y como ha encontrado Vidal Vidales (2014, ver anexos), pueden ubicarse ya desde el año 1951. Dos instrumentos normativos más recientes y especializados en la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial son la *Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador* y de *los municipios aledaños*, vigente desde el año 1994, y la *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*, aprobada en 2011.

Ambas leyes reconocen la importancia del ordenamiento territorial y la gestión del desarrollo del territorio, definen una institucionalidad responsable, insisten en la importancia de la colaboración entre

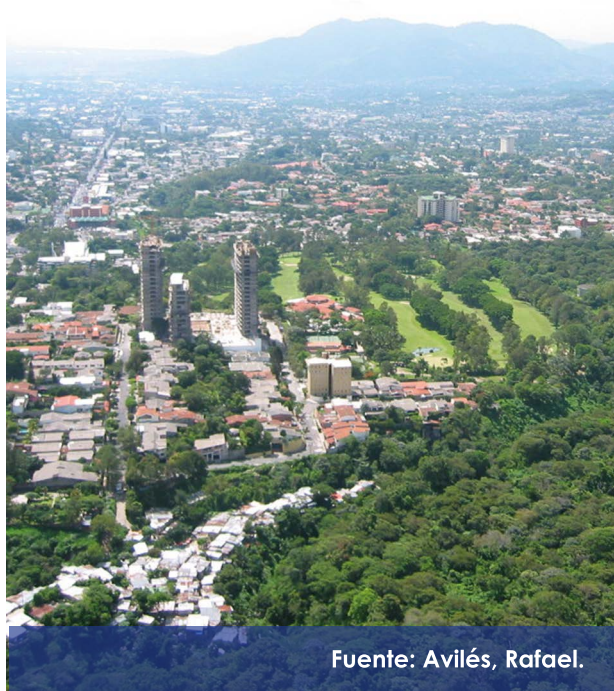
⁴ La Constitución de la República de El Salvador aborda el ordenamiento para la administración política del territorio en el Capítulo VI. Gobierno local, arts. 200 al 207.

instituciones que tienen distinto alcance geográfico y especificidad sectorial, y facultan para la aplicación de instrumentos de distinta naturaleza que, debidamente sancionados, llegarán a adquirir un carácter exigible, de norma legal.

La *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT)* reafirma los niveles nacional, departamental y municipal para la administración territorial; y abre la posibilidad para que los municipios aborden de manera asociada problemas y potencialidades a un área geográfica agregada, denominada micro región. Establece un conjunto de instrumentos jerárquicamente organizado que incluye políticas y planes de ordenamiento y desarrollo territorial elaborados para un alcance nacional; políticas y planes para un alcance departamental; y planes de ordenamiento y desarrollo a nivel municipal y de micro región, los cuales deben coordinarse entre sí y someterse al nivel territorial inmediato superior. Este conjunto, denominado sistema de planificación, también se complementa con los *sistemas de información territorial* y de *participación ciudadana*.

La LODT entraría en vigencia en el año 2012, sin embargo, al 2014 no se ha organizado la institucionalidad de nivel nacional y departamental encargada de su aplicación.

El territorio conformado por los municipios del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) constituye una unidad urbanística sujeta a un régimen específico: la Ley de desarrollo y



ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños (LDOT-AMSS). Esta ley faculta a los gobiernos municipales para una planificación unificada del desarrollo del Área Metropolitana; la coordinación de sus actuaciones; y el desarrollo de instrumentos técnicos, jurídicos e institucionales para el ordenamiento territorial.

La LDOT-AMSS establece dos entidades para la elaboración de la política y normativa de ordenamiento territorial del AMSS: el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) y el Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET).

Según establece el *Título II. De la planificación del desarrollo metropolitano y su Capítulo I. Marco institucional*, el COAMSS es la autoridad en materia urbanística a nivel del

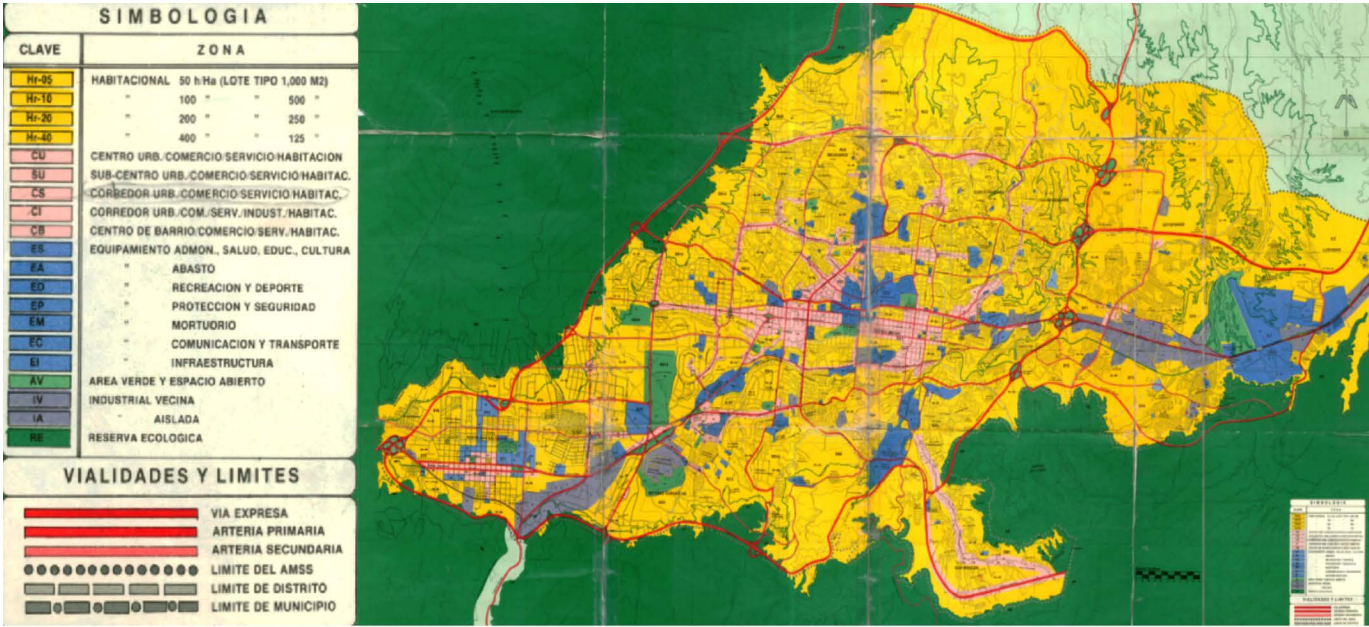
Área Metropolitana; sus facultades incluyen la formulación y propuesta al CODEMET de la Política de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS y del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y la aprobación del Esquema Director, las Normas Técnicas de Uso de Suelos y el Reglamento de la LDOT-AMSS.

Siguiendo con lo que indica esta ley, el **COAMSS** estará integrado por los alcaldes de los municipios que integren el AMSS, y su funcionamiento está regulado en la LDOT-AMSS y el Reglamento de la misma. Para el cumplimiento de las funciones de elaboración de propuestas, coordinación con actores institucionales y civiles, y el control de la ejecución de los instrumentos de ordenamiento territorial, el COAMSS contará con una instancia de naturaleza ejecutiva, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.

El **CODEMET** se define como un organismo político, de colaboración y coordinación facultado para concertar con el COAMSS la Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del AMSS y el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT); así mismo, está facultado para facilitar la gestión de recursos y coordinar la ejecución de las acciones de desarrollo que el gobierno nacional realizará en los municipios del AMSS en el marco del PMDOT.

Este organismo tendrá una composición multisectorial y estará integrado por los alcaldes del COAMSS y un conjunto de instituciones

Figura 2.
Fotografía del Plano General de Zonificación del Área Metropolitana de San Salvador Metroplán 2000



Fuente:
OPAMSS, 2015

ministeriales y autónomas indicadas por la LDOT-AMSS. El CODEMET propone al Consejo de Ministros los programas y proyectos para el desarrollo del AMSS en materia urbanística.

En este mismo capítulo del marco institucional, también se establece una estructura de consulta y asesoría multisectorial, el Comité de Planeación del AMSS (COPLAMSS).

Las propuestas elaboradas en el proceso de planificación deberán ser presentadas al COAMSS y solo cobrarán vigencia cuando sean publicadas en el Diario Oficial.

1.3. LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR (AMSS)

Como se ha indicado en la sección anterior, la *Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana* de San Salvador y de los Municipios Aledaños faculta al Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) para elaborar y concertar el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT).

Según el *Título II, Capítulo II Del marco técnico*, el PMDOT estará formado por dos tipos de instrumentos: un Esquema Director del AMSS y planes sectoriales de inversión pública. El Esquema Director comprende un diagnóstico del uso de suelos, una tipificación u organización de los suelos, una zonificación de los suelos y normas de usos de suelos. Así mismo, el Esquema Director desarrolla un plan para la organización de las vías y define criterios para la conservación del medio ambiente.

Por su parte, los planes sectoriales de inversión pública, a preparar por las instituciones nacionales responsables de los distintos ramos sectoriales, incluyen un diagnóstico y política del sector; proyectos de infraestructura y equipamiento urbano (incluyendo sus especificaciones de localización y programa de la ejecución) y normas para proyectos particulares.

La Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) es la entidad técnica responsable de dirigir la formulación y la evaluación técnica del PMDOT en su conjunto, y en particular de la elaboración del Esquema Director. El PMDOT debe ser publicado en el Diario Oficial para su entrada en vigencia. El control de la aplicación de estos instrumentos también es una de las facultades de la OPAMSS.

Es importante traer a cuentas que a la preparación de la presente propuesta, la formación de la institucionalidad mandada por la LDOT-AMSS ha sido establecida sólo de

manera parcial. Si bien el COAMSS funciona desde 1987 y la OPAMSS se funda en 1988, el CODEMET y el COPLAMSS, organismos mandados por dicha Ley, aún no han sido creados.⁵

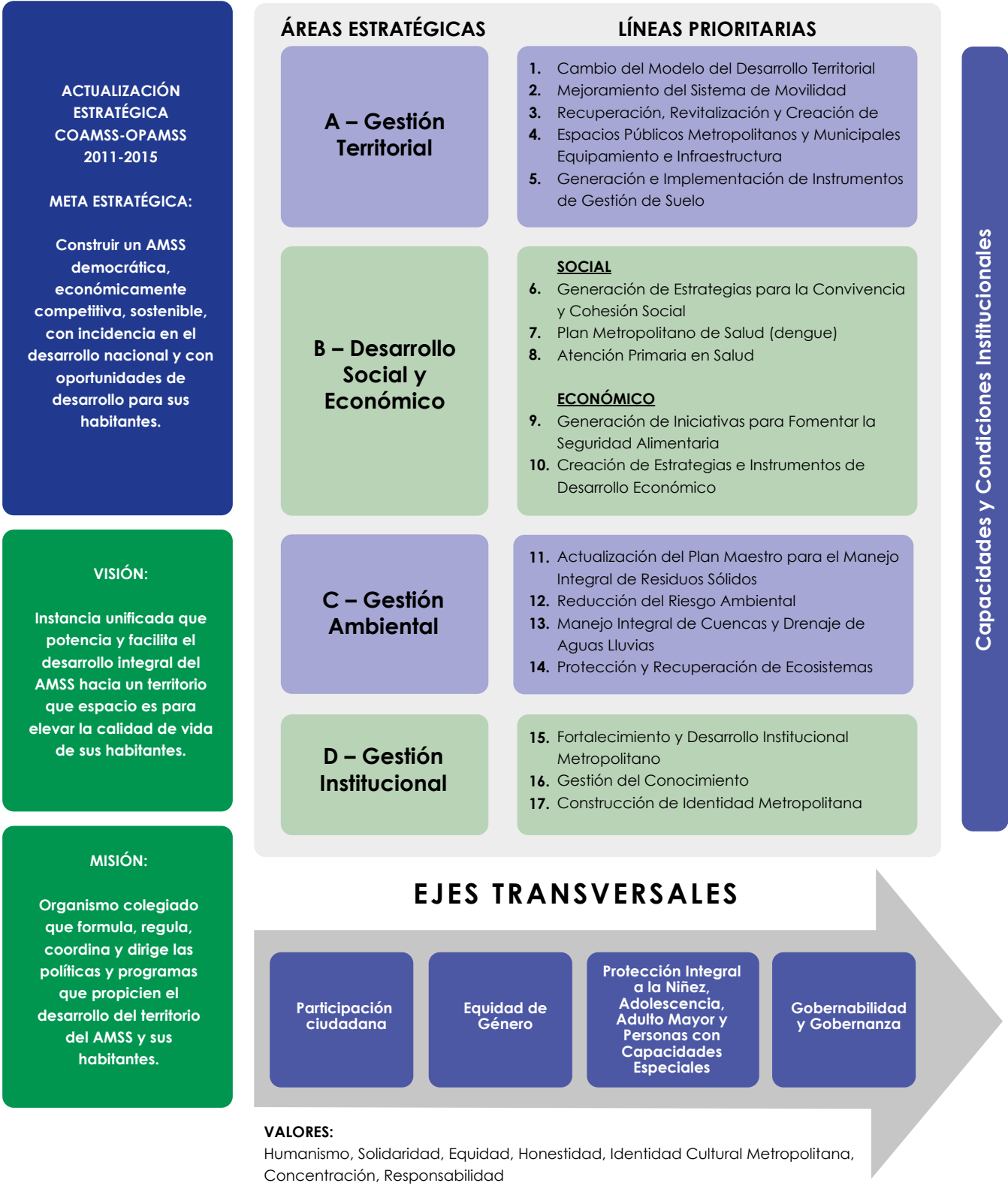
COAMSS y OPAMSS han logrado un funcionamiento que presenta un importante nivel de colaboración y coordinación. Entre el 2003 y el 2013 han impulsado una serie de acciones encaminadas a elaborar y poner en marcha varios de los instrumentos que manda la LDOT-AMSS. Sin que el recuento de los logros de COAMSS/OPAMSS sea el objeto del presente documento, se mencionan brevemente varios de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que han sido formados a la fecha por estos organismos.

En el año 2003, COAMSS elaboró su *Plan Estratégico 2003-2013*; en 2008, en un gesto de mayor integración entre el COAMSS y la OPAMSS se elaboró una readecuación de ese plan que proyecta objetivos y acciones para el año 2008-2013, y ambas entidades también trabajaron en 2011 en una nueva actualización del plan que se extiende para el período 2011-2015. También desarrollaron un conjunto de Políticas Públicas Metropolitanas COAMSS/OPAMSS.

El Plan Estratégico COAMSS/OPAMSS 2003-2015 define los elementos esenciales de meta estratégica, visión y misión, que dan rumbo

⁵. COAMSS/OPAMSS se crearon antes de la aprobación de la LDOT-AMSS en 1994; entre las iniciativas más importantes de estos organismos en este periodo se encuentra la preparación de Metroplan 2000.

Ilustración 1.
Actualización del Plan estratégico COAMSS/OPAMSS al 2015





a la gestión institucional: establece cuatro ejes estratégicos y cuatro ejes transversales; y exponen diecisiete líneas prioritarias que corresponden a los ejes estratégicos.⁶

Los ejes estratégicos adoptados en 2011 son los siguientes: 1) Gestión territorial, 2) Desarrollo social y económico, 3) Gestión ambiental, y 4) Gestión institucional (ver ilustración

6. COAMSS/OPAMSS; *Plan Estratégico COAMSS 2003-2013*; San Salvador, COAMSS/OPAMSS, 2003.

1). Como se ha mencionado, entre 2009 y 2010, COAMSS/OPAMSS desarrollaron siete documentos de política, que corresponden a los ejes estratégicos y se detallan hasta especificar acciones estratégicas y proyectos. Los documentos de política presentados en la compilación *Políticas Públicas Metropolitanas COAMSS/OPAMSS* son los siguientes: 1) Política de Desarrollo Urbano y Territorial; 2) Política de Movilidad Urbana; 3) Política de Espacios Públicos; 4) Política Ambiental; 5) Política de Cohesión Social y Convivencia Ciudadana para la Prevención de la Violencia; 6) Política para la Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, y el Reconocimiento de la Juventud en el Área Metropolitana de San Salvador; 7) Política de Equidad de Género de las Mujeres en el Área Metropolitana de San Salvador.

La descripción traída hasta aquí muestra una de las ramas de desenvolvimiento del ordenamiento y desarrollo territorial, precisamente la formada por los instrumentos impulsados por el COAMSS/OPAMSS. Sin embargo, existe otra rama “evolutiva” adicional que ha generado una serie de propuestas para el ordenamiento y desarrollo territorial; esta rama ha sido impulsada incluso desde antes del surgimiento de estos organismos metropolitanos. Promovido por el Ministerio de Obras Públicas y los viceministerios de Vivienda y Desarrollo Urbano, y Transporte, el planeamiento urbano atinente al AMSS ha sido tratado mediante cinco instrumentos elaborados entre 1956 y 2010. Los instrumentos son los siguientes:

Tabla 1.
Instrumentos de planificación para el ordenamiento y desarrollo relativos al Área Metropolitana de San Salvador

Instrumento	Entidad responsable	Año de elaboración	Estado de aplicación
Metroplan 80.	MOP	1968	No oficial.
Metroplan 2000.	OPAMSS	1989	Vigente.
Plan maestro de desarrollo urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada.	MOP/VMVDU	1997	No oficial.
Plan maestro de transporte del Área Metropolitana de San Salvador.	MOP/VMT	1997	No oficial.
Plan de ordenamiento y desarrollo territorial de la Subregión Metropolitana de San Salvador.	MOP/VMVDU	2010	No oficial.
Directrices de la zonificación ambiental y los usos de suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador.	MARN	2011	Vigente.

Fuente:
Elaboración propia en base a documentos de política pública de COAMSS/OPAMSS, 2010

1. Metroplan 80.
2. Plan maestro de desarrollo urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada.
3. Plan maestro de transporte del Área Metropolitana de San Salvador.
4. Plan de desarrollo territorial de la Subregión Metropolitana de San Salvador.

Los propósitos de este documento no permiten extender la descripción de los contenidos de

estas propuestas; un análisis sumario de la contribución de los mismos ha sido desarrollado por COAMSS/OPAMSS en los antecedentes de la Política de Desarrollo Urbano y Territorial.⁷

Adicionalmente a las iniciativas impulsadas por el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales elaboró en el año 2011 las *Directrices de la zonificación ambiental y los usos de suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador*.

7. COAMSS/OPAMSS; *Políticas Metropolitanas: Política de Desarrollo Urbano y Territorial*; San Salvador, OPAMSS, 2010.

La relación de este cúmulo de antecedentes con el proceso de elaboración del PMDOT tiene especial sentido porque el mismo podría nutrirse precisamente de los aspectos claves aportados por este marco de reflexión precedente.

En 2012, OPAMSS revisó las experiencias previas, ubicó transformaciones en el contexto y limitaciones en las propuestas de planes precedentes, y decide impulsar la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Las preocupaciones que impulsan esta actualización son las siguientes:

1. La zonificación del uso de suelo aportada por Metroplan 2000 ha entrado en obsolescencia desde su elaboración en el año 1989. Con frecuencia, el avance paulatino de los procesos de urbanización ha modificado los usos del suelo regulados en ese plan; en la actualidad se hace urgente una descripción actualizada y una proyección de los usos de suelo más acorde a las dinámicas territoriales actuales y las perspectivas de desarrollo previstas por los actores metropolitanos.
2. Varias de las propuestas de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial elaboradas para el AMSS no han sido sancionadas legalmente (ver Tabla 1), de donde la aplicación de estos

instrumentos ha estado sujeta a la discreción de las autoridades de turno y su exigibilidad ha resultado improcedente. La nueva propuesta reconoce la importancia de incluir la sanción legal por parte de las autoridades correspondientes en el ciclo de planificación.

3. Información producida recientemente, útil para la planificación, no ha sido suficientemente aprovechada en las políticas públicas de ordenamiento y desarrollo territorial. En la actualidad, se dispone de información crítica acerca de los usos actuales del suelo, nueva infraestructura estratégica, localización de zonas de amenaza natural, declaración de zonas de reserva ambiental y asentamientos urbanos precarios desarrollada por distintas entidades. El PMDOT tiene la oportunidad de emplear estos datos en su proceso de elaboración.
4. Los niveles de colaboración y coordinación entre la institucionalidad nacional y la local han sido tradicionalmente débiles, de donde esfuerzos relativos al estudio de los problemas territoriales, la preparación y evaluación de alternativas de solución, y la programación del financiamiento de las inversiones han presentado una elaboración dificultosa o imposible. El esfuerzo de planificación a impulsar

apuesta al logro de una relación interinstitucional más estrecha y efectiva, que contribuya a una mejor preparación, debate y valoración de las propuestas.

5. La participación ciudadana en los procesos de ordenamiento y planificación precedente ha tenido un perfil bajo y ocasional; en contraste, se procurará que esta participación logre mejores niveles de definición antes de elaborar las propuestas claves, y que, de ser posible, establezca medios transparentes que merezcan la credibilidad de las y los ciudadanos considerados individualmente o mediante sus expresiones organizadas.

1.4. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La participación ciudadana en la definición de políticas públicas es uno de los derechos humanos fundamentales que han alcanzado gran consenso en la sociedad y un alto respaldo en los instrumentos normativos más recientes. Los temas de los que se ocupa el ordenamiento y la planificación del desarrollo territorial tienen tal importancia para los individuos que les ubican precisamente como un campo en el que la participación resulta imprescindible.

La participación ciudadana es una forma de interacción de las personas con las instituciones del Estado que, procura facilitar la influencia de éstas en las decisiones y actuaciones públicas; esta forma de interacción se basa en los derechos humanos fundamentales, reconoce la legitimidad de las entidades públicas y se presta para un ejercicio individual o colectivo.

Las normas jurídicas o administrativas que regulan la participación procuran crear un marco específico y predecible que informa a las partes que intervienen acerca de los temas, sujetos, alcances y medios de participación que serán admitidos en un proceso público. Uno de los desafíos del PMDOT es, precisamente, el logro de un conjunto de definiciones que configuren un marco predecible para la participación ciudadana.

Estas definiciones deberían especificar con claridad los temas que tratará el proceso de planificación de manera tal que las personas, los grupos y las organizaciones comprendan los asuntos que están en juego y decidan por sí mismos el nivel de involucramiento que desean tener frente a ellos.⁸

8. Ver para el caso: Cunill Grau, N. (2003). *Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana*. En R. Córdova, & L. Quiñónez, *Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica* (págs. 3-20). San Salvador: Fundaungo. Cunill Grau, N. (2003). *Una reconceptualización posible de la participación ciudadana en función de la ampliación de la esfera pública*. En R. Córdova, & L. Quiñónez, *Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica* (págs. 21-60). San Salvador: Fundaungo.

Las definiciones también deberían especificar el grado o nivel de influencia sobre las decisiones y actuaciones públicas que será admitido en el proceso. Por ejemplo, el diseño participativo debería especificar si las personas podrán simplemente conocer las decisiones de las autoridades, si deberán ser consultadas sobre los temas en juego, podrán participar en la elaboración de las propuestas, tendrán algún poder de veto o si podrán controlar la ejecución.

Un aspecto también crucial es el de la definición de los sujetos que podrán participar en el proceso público. Estos pueden ser todos los individuos del universo (en este caso el Área Metropolitana), los sujetos pertenecientes a un sector o segmento más restringido, o, representantes de los sectores o grupos que se definan. Por supuesto, las limitaciones prácticas para establecer acuerdos entre muchas personas trae a colación el problema de la delimitación de los sujetos que participarán.

En la práctica, la participación en las decisiones públicas de poblaciones grandes, como es el caso del AMSS, trae limitaciones para el trámite de la intervención del universo de todos los individuos. En ese sentido, el proceso podrá optar por modalidades basadas en la participación de representantes de sectores o grupos.

La participación ciudadana también está condicionada por los medios o mecanismos de participación, que son las estructuras sociales que se emplearán para que las personas tomen

parte en el tema o asunto público en cuestión. Los medios de participación están restringidos por las facultades o grado de participación que se asignan a las personas que participarán. Por ejemplo, algunos procesos de participación que buscan proporcionar información pueden emplear medios como las reuniones amplias o los canales abiertos como la Web; otros que buscan la consulta y la exposición de puntos de vista de las personas, usarán medios como las consultas sectoriales o especializadas o las mesas temáticas; y otros procesos que persiguen una consideración más detenida y gradual de los problemas emplearán los comités, los grupos gestores o los consejos de desarrollo.⁹

El diseño participativo a aplicar debe tener en cuenta el marco normativo que regula los derechos de participación de los ciudadanos y acceso a la información pública. Los referentes principales se encuentran en el Código Municipal (1986 y su reforma del 2005), la Ley del Medio Ambiente y Recursos Naturales y sus reglamentos (1998), la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2011), y, adicionalmente, la Ley de Acceso a la Información Pública (2011).

El Código Municipal destaca que el municipio mismo es una estructura de la administración estatal para la participación de las personas

⁹. Ver: Rosales-Montano, S. (s.f.). *El análisis y la gestión urbana participativa, herramientas de gobernabilidad local democrática. Elementos metodológicos para acompañar la decisión pública concertada, la intervención espacial sostenible, y el reforzamiento de las competencias locales.* Lyon-France, Apoyo Urbano.



en la solución de sus problemas. Desde la aprobación del Código en el año de 1986, se establecieron medios que favorecían la participación en los grados de información y consulta; sin embargo, los asuntos o temas objeto de participación no se definieron con precisión.

Las reformas al Código del año 2005, concentradas en el Título IX. *De la participación ciudadana y de la transparencia*, admitieron con más contundencia el derecho de las personas a la información pública y la consulta destinada a ampliar sobre los problemas de interés ciudadano. Mecanismos como la consulta vecinal sectorial, la consulta popular, el plan de inversión participativo y el comité de desarrollo local son medios de aplicación general que establece el Código. Una adaptación de estos mecanismos vinculada al ordenamiento y desarrollo territorial es

posible, pero precisa de la definición en cada municipio de una ordenanza, reglamento o instructivo específico.

La Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y los Municipios Aledaños, aprobada en 1994, establece al AMSS como un área jurisdiccional territorial en la que podrá operar un marco de ordenamiento y desarrollo territorial. Si bien la ley es escueta en materia de participación, establece algunas disposiciones para el involucramiento de representantes gremiales en las instancias de consulta y acerca de la publicación del PMODT oficial.

La Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece, desde su aprobación en 1998, el derecho de información y de consulta de las personas antes de aprobar las políticas, planes y programas de ordenamiento y gestión ambiental. También reconoce estos derechos cuando estén en trámite las autorizaciones de concesión de explotación de los recursos naturales; y “sobre las actividades, obras o proyectos, que puedan afectarla o requieran Permiso Ambiental”.

Esta ley logra un desarrollo básico del proceso de consulta, especificando, en el caso de los permisos ambientales, las bases de información, los procedimientos para expresar las opiniones y el trámite de ponderación de las mismas por las autoridades. La ley también establece el recurso de revisión aplicable a todas las resoluciones en fase administrativa.

La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT) manda la implementación de un “sistema de planificación del ordenamiento y desarrollo territorial” que tiene alcances a nivel nacional, departamental y municipal, y define instrumentos de ordenamiento y planificación de distinto nivel de prescripción y detalle. Esta ley establece la creación de un “sistema de participación ciudadana y consulta territorial”, que hace obligatoria para las autoridades la entrega de las propuestas de planes y los mismos planes de ordenamiento y desarrollo a las personas que lo soliciten; así mismo, obliga a la consulta de “todas las organizaciones ciudadanas y empresariales relacionadas con el ámbito territorial correspondiente” en dos momentos del proceso de elaboración del plan de ordenamiento: durante la preparación de la propuesta preliminar, y sobre el proyecto final antes de su aprobación.

Esta ley logra un avance importante porque admite la participación ciudadana sobre un asunto público específico; sin embargo, no regula los procedimientos para administrar esas consultas ni define las infracciones, sanciones y restricciones en caso de no aplicación. La fuerza de la LODT está mermada porque el sistema institucional para su implementación no ha logrado implantarse desde su aprobación en el 2011.

El acceso a la información pública como una condición necesaria para la participación ciudadana está regulado en la Ley de Acceso a la Información Pública, vigente desde el año 2011. Esta confirma el derecho de acceso

a la información de las personas, clasifica la información pública, define a los entes obligados y la institucionalidad encargada de su tutela. Manda a los entes obligados, entre los que se encuentra COAMSS/OPAMSS, a mantener disponible y divulgar de oficio la información y a responder en plazos determinados a las solicitud de información que presenten las y los ciudadanos; como por su parte especifica la LODT en su artículo 56, “las propuestas de planes y los planes de ordenamiento y desarrollo territorial aprobados, deben ponerse a disposición de la ciudadanía, instituciones académicas y empresariales, publicándolos de manera que sean de fácil acceso para los interesados”.

En esta materia, LODT-AMSS establece en su artículo 23: “El Plan Metropolitano de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del AMSS, una vez aprobado definitivamente entrará en vigencia 8 días después de su publicación en el Diario Oficial y cualquier persona natural o jurídica tendrá derecho a examinar la información respectiva y a ser informado por escrito por la OPAMSS, en el plazo de un mes contado desde la fecha de la solicitud, de la situación urbanística de su propiedad respecto al Plan o lineamientos vigentes”.

2 EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Esta segunda parte presenta la propuesta del proceso de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial que la OPAMSS impulsará en el período 2013-2016. Esta propuesta se fundamenta en la normativa específica para la planificación y ordenamiento territorial, el marco de políticas públicas metropolitanas desarrolladas por COAMSS/OPAMSS y los imperativos de concertación y participación ciudadana mandados por la normativa más reciente.

La propuesta presenta el enfoque técnico y las etapas del proceso de planificación, y describe de manera inicial los principales productos a generar. Identifica las categorías de actores que participarán en el proceso y describe los medios o mecanismos claves que se han dispuesto para canalizar la colaboración y coordinación institucional y la participación ciudadana.

2.1. ALCANCE DEL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) es un instrumento de política pública que forma parte de los instrumentos técnicos contemplados en la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños (LDOT-AMSS). Su finalidad es la regulación del ordenamiento territorial y

el desarrollo urbano del Área Metropolitana de San Salvador, el mejor aprovechamiento de los recursos territoriales y la plena utilización de los instrumentos de planeación.

Los contenidos y alcances del PMDOT están regulados en la ley mencionada, la cual faculta a la OPAMSS para dirigir el proceso de formulación y evaluación técnica del Plan, y para elaborar y proponer al COAMSS las normas técnicas que contribuirán a su implementación.

En ese sentido, la OPAMSS elaborará, en el periodo comprendido entre 2013 y 2016, algunos de los componentes del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Este retomará las líneas estratégicas de la Política de Desarrollo Urbano y Territorial y responderá al Plan Estratégico de COAMSS 2003-2013 y sus readecuaciones COAMSS/OPAMSS 2008 y 2012, y, en particular, a las disposiciones correspondientes a las líneas prioritarias del ejes estratégico Gestión territorial (ver Ilustración 1).

Este esfuerzo de planificación será apoyado por el proyecto "Fortalecidos los procesos de gestión territorial a través de la actualización del Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador", que tiene como socios a la UCA y a Fundaungo, y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea.

El proceso de planificación procurará atender los principios de concertación y participación ciudadana. Es así como



propiciará la colaboración y coordinación con las municipalidades del AMSS y con las instituciones de nivel nacional que actúan en sectores específicos vinculados con el ordenamiento y la planificación del desarrollo metropolitano. Del mismo modo, favorecerá la participación ciudadana en esquemas que admitan la participación individual, y, sobre todo, la participación de representantes o miembros de organizaciones de distinta naturaleza.

El PMDOT procurará los siguientes productos principales:

1. Diagnóstico o caracterización de la situación actual del AMSS.
2. Diagnóstico estratégico del AMSS y prospectiva.
3. Propuesta del Plan Metropolitano de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
4. Banco de proyectos estratégicos.
5. Definición de un espacio de coordinación metropolitano para la implementación del PMDOT

La Propuesta del Plan Metropolitano de Ordenamiento y Desarrollo Territorial será el resultado principal del proceso de planificación. Su logro será determinante para orientar las formas de crecimiento urbanístico del Área Metropolitana.

El proceso de planificación se ejecutará mediante tres etapas principales: 1) diagnóstico, 2) prospectiva y 3) propuesta. Es necesario aclarar que estas etapas serán acompañadas de actividades preparatorias y de cierre que ayudarán a establecer y consolidar condiciones de apoyo para el proceso. A continuación se describen con mayor detalle cada una de esas etapas, los productos que se procura generar en las mismas, los actores cuya participación se

Ilustración 2.
Proceso de elaboración del PMDOT



Fuente:
Elaboración propia

procurará y los medios o mecanismos para hacer efectiva su participación. Un resumen de estos elementos se presenta en la Ilustración 2.

2.2. PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PMDOT

El proceso de elaboración del PMDOT admitirá la participación de distintos actores a lo largo de sus etapas de formulación. En esta sección se describen los alcances de esa participación y los principales medios que se emplearán para esos efectos.

2.2.1. Temas objeto de participación

Como se ha indicado, los asuntos de los que trata la planificación del ordenamiento y el desarrollo territorial son temas que se caracterizan por ser complejos y polémicos, de donde el proceso de planificación procurará crear un marco que facilite su comprensión entre los distintos actores de la sociedad local, y, por su parte, propicie la discusión y concertación de soluciones sobre los mismos. Los temas claves a abordar en el proceso son los siguientes:

1. Problemas y potencialidades prioritarias a tratar en el PMDOT.
2. Visión de desarrollo para el AMSS.
3. Escenarios a futuro para el AMSS.

4. Criterios para la zonificación del territorio.
5. Zonificación del uso de suelos del territorio metropolitano.
6. Proyectos estratégicos de desarrollo a nivel metropolitano.

2.2.2. Sujetos participantes

El proceso de planificación distinguirá la participación de las y los ciudadanos de la participación de las entidades públicas. A continuación se describirá las particularidades de cada una de estas.

La participación ciudadana se refiere a los procesos de interacción que propician la influencia de las personas en los asuntos públicos; estos procesos se respaldan en los derechos y libertades fundamentales y se canalizan a través de medios conocidos como mecanismos de participación.

La participación puede tener distintos niveles o grados, el proceso de elaboración del PMDOT propiciará la participación ciudadana al nivel de información y consulta; sin bien las recomendaciones que emitan los actores ciudadanos no tendrán un carácter vinculante, serán tenidas en cuenta en las definiciones y decisiones del proceso de planificación.

En vista del gran tamaño de la población metropolitana, el proceso de elaboración del PMDOT privilegiará la participación

Tabla 2.
Categorías y subcategorías de actores que participarán en el proceso de planificación

Categoría	Subcategoría
Entidades públicas	Centralizadas(secretarías, ministerios y viceministerios) Autónomas Municipalidades Asociaciones de municipios Asamblea Legislativa
Organismos internacionales	Organismos de cooperación Organismos de integración
Organizaciones dedicadas a actividades económicas	Empresa privada Cooperativas Gremiales empresariales Gremiales de profesionales Consultores o especialistas
Organizaciones sociales	Organizaciones sociales sectoriales Organizaciones sociales territoriales Organizaciones no gubernamentales Estructuras de participación ciudadana y espacios público-privados
Universidades y centros de investigación	Centros universitarios Centros de investigación
Otros	Partidos políticos Medios de comunicación

Fuente:
Elaboración propia con base en FUNDAUNGO-OPAMSS-UCA(2013).

ciudadana a nivel colectivo, es decir, de grupos y organizaciones constituidas, pero se mantendrá abierto a la interacción con ciudadanos individualmente considerados (ver 2.2.3. Medios para la participación). El mapa de actores de la sociedad civil considerados, como muestra la tabla 2, incluye

tres categorías: a) organizaciones sociales, b) organizaciones dedicadas a actividades económicas, y c) universidades y centros de investigación. El proceso también estará abierto a las opiniones y recomendaciones de los partidos político y los medios de comunicación.

Por su parte, la participación de las entidades públicas en el proceso de planificación se propiciará a través de la colaboración y coordinación inter-institucional. Esta interacción reafirma las competencias del COAMSS/OPAMSS en materia urbanística y de planificación del ordenamiento y desarrollo del AMSS, y reconoce las competencias que otras entidades públicas tienen en esta materia.

La colaboración se refiere a las relaciones de apoyo que las entidades públicas puedan dar al proceso de planificación, este apoyo puede concretarse mediante información pertinente, asesoría, elaboración técnica conjunta y otros aportes de tipo técnico o logístico. La coordinación por su parte, tiene que ver con el reconocimiento de las competencias específicas de cada entidad, su complementariedad y la necesidad de integración de las acciones en función de los objetivos de ordenamiento y desarrollo metropolitano.

La elaboración del PMDOT facilitará las relaciones de colaboración y coordinación entre COAMSS/OPAMSS y las entidades públicas y diseñará actividades que permitan compartir información, recomendar temas y soluciones, asesorar acerca de las definiciones que se consideren en el proceso y coordinar acciones específicas a incorporar en el plan resultante.

El mapa de actores considera a las entidades públicas como una categoría de actores relevantes para el proceso; dentro

de esta categoría se han considerado cuatro sub categorías: a) las instituciones centralizadas (secretarías, ministerios y vice ministerios), b) las entidades autónomas, c) las municipalidades, y d) las asociaciones de municipios (ver Tabla 2).

Los organismos internacionales, Los organismos internacionales también podrán se incluidos en el proceso, también podrán ser incluidos como actores participantes con los que se busca una relación de colaboración y coordinación.

2.2.3. Medios para la participación

A continuación se resumen los principales medios o mecanismos para la participación que se emplearán en el proceso de elaboración del plan. Estos medios facilitan la interacción de los actores públicos y de la sociedad civil con los agentes que conducen el proceso de planificación.

1. Talleres.
 2. Entrevistas.
 3. Comisión intermunicipal para el ordenamiento y el desarrollo del AMSS.
 4. Mesa inter-institucional para el ordenamiento y el desarrollo del AMSS.
 5. Consulta ciudadana sobre la zonificación del AMSS.
 6. Medios para el acceso a la información pública.



Talleres

Estos son espacios presenciales que pueden tener dos modalidades, la destinada a poner en común información de partida y propiciar el involucramiento de los actores, y la que busca presentar y discutir a profundidad estudios y propuestas.

En la primera modalidad, se realizarán talleres que procurarán enterar a los participantes acerca de los propósitos y alcances del proceso de elaboración del PMDOT, informar acerca de los temas claves que se abordarán, identificar problemas preliminares e ideas de proyectos estratégicos. Ayudarán a promover el involucramiento de los actores en las actividades posteriores del proceso.

Los talleres de la segunda modalidad servirán para presentar los estudios y propuestas elaborados, de manera que se obtenga de

los participantes, opiniones acerca de su validez, y aportes y recomendaciones para su replanteamiento o mejora.

Los talleres contribuirán a satisfacer el derecho de información de las personas y serán una herramienta proactiva para promover la participación de las y los ciudadanos en la definición de los instrumentos de política urbana.

Entrevistas

Son un medio exploratorio para conocer la opinión de una muestra de informantes que ocupan posiciones de liderazgo o de autoridad al interior de las organizaciones e instituciones. Sus opiniones contribuirán a conocer las características de los actores, las iniciativas sobre ordenamiento y planificación territorial que estos impulsan, y sus intereses y postura

frente a los temas objeto del plan. Se realizarán entrevistas guiadas por instrumentos estructurados (cuestionarios) y reuniones bilaterales o multipropósito.

Las reuniones bilaterales también podrán ser empleadas para conocer el parecer de los actores acerca de propuestas en elaboración.

Comisión intermunicipal para el ordenamiento y el desarrollo del AMSS

Este es un espacio integrado por funcionarios y empleados municipales designados por los respectivos gobiernos locales del Área Metropolitana, que se instalará en la última etapa del proyecto, este operará como una estructura temporal de trabajo cuya función es la de conocer las propuestas preliminares de desarrollo y ordenamiento territorial que se generen en el proceso de planificación, recomendar adecuaciones para su incorporación en las propuestas definitivas, y de ser necesario, hacer las consultas pertinentes al interior de sus respectivas entidades acerca de los tópicos que les concierne. Tendrá un carácter consultivo y sus recomendaciones no serán vinculantes.

Este mecanismo es importante porque permitirá canalizar las inquietudes de los gobiernos locales acerca de medidas territoriales propuestas, y conocer su opinión acerca del efecto que las mismas podrían ocasionar en los municipios o traer a cuentas situaciones locales que pueden ser tenidas

en cuenta en la discusión del PMDOT. El espacio se presta para la coordinación de las actuaciones de nivel local y metropolitano y representa un espacio de preparación técnica de los resultados de planificación que serán presentadas al COAMSS.

Las comisiones se activarán a partir de la convocatoria de OPAMSS mediante comunicación que refiere el objetivo y funciones de la comisión, su composición y las fechas para sostener las reuniones o talleres de consulta.

La Comisión intermunicipal para el ordenamiento y el desarrollo del AMSS estará integrada por un representante y un suplente delegado de cada una de las municipalidades del AMSS, y al menos un funcionario de la OPAMSS. Los representantes de la municipalidad deberían estar relacionados con las funciones de desarrollo urbano, catastro, gestión ambiental o de infraestructura de su respectiva municipalidad.

Mesa inter-institucional para el ordenamiento y el desarrollo del AMSS

La mesa es un espacio que reúne a funcionarios de entidades estatales centralizadas y autónomas que tienen competencias específicas en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, en la misma se presentarán y analizarán las propuestas resultantes del proceso de planificación, buscando recibir recomendaciones para su mejora y procurando



establecer un ambiente inicial para la concertación de criterios y la coordinación de las actuaciones.

La mesa inter-institucional coincide con el mandato de la LDOT-AMSS de crear un espacio de coordinación de las actuaciones inter-institucionales a escala metropolitana.

Para participar en la mesa, COAMSS/OPAMSS invitarán a participar a representantes de las siguientes instituciones: Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Viceministerio de Obras Públicas, Viceministerio de Transporte, Ministerio de Agricultura y Ganadería,

y Secretaría de Cultura. Incluirá a un representante de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, así mismo, al menos un funcionario de la OPAMSS. La comisión podrá ampliarse con otras entidades considerando la relación temática del trabajo de la institución en relación con los temas de desarrollo y ordenamiento territorial.

Consulta ciudadana sobre la zonificación del AMSS

La consulta sobre temas relevantes de política pública es un derecho de las personas que se materializa con la aplicación de este mecanismo, reconocido en el Código Municipal y en la LODT.

La consulta ciudadana directa somete a consideración de actores seleccionados las propuestas preliminar y borrador de la zonificación del uso de suelos del Área Metropolitana. Propicia la participación de organizaciones sociales, organizaciones dedicadas a actividades económicas, y universidades y centros de investigación. La consulta constituye un buen espacio para explicar las características de la propuesta y permite obtener observaciones y recomendaciones de actores ciudadanos.

Dependiendo del número de interesados se podrán organizar consultas específicas para categorías de actores. La consulta también admite el empleo de formatos no presenciales basados en tecnologías de información.

Medios para el acceso a la información pública

El acceso a la información pública es un derecho en sí mismo y una condición fundamental para la participación ciudadana informada. El proceso aplicará medios para poner a disposición de las personas las propuestas resultantes del proceso, en particular: a) Sala temporal de exposiciones de los mapas de zonificación, b) Alojamiento en Web de las propuestas, y c) Publicación de tiraje limitado de las propuestas.

La aplicación de estos medios cobrará mayor relevancia durante la etapa de propuestas; Es conveniente que la información se ponga a disposición de las personas antes y durante la consulta ciudadana.

A continuación se describen con más detalle las distintas etapas del proceso de planificación, ubicando de manera específica los medios de participación que se aplicarán en cada una de ellas.

2.3. Metodología para la participación de los actores en las principales etapas del proceso de elaboración del PMDOT

2.3.1. Preparación

Las actividades de preparación buscarán establecer las condiciones de partida para iniciar el proceso de planificación. Estas estarán a cargo de la OPAMSS y los socios del proyecto.

Las actividades preparatorias incluirán:

- Descripción detallada del enfoque técnico de planificación del PMDOT.
- Identificación de los actores que formarán parte del proceso de planificación, que resultará en un mapa preliminar de actores.
- Preparación de las propuestas de formación de actores para la implementación en las siguientes etapas del proceso.

2.3.1.1. Acciones en función del mejoramiento de las capacidades de los actores

Tempranamente en el proceso, se dará lugar a una serie de actividades que contribuirán a mejorar las capacidades de actores seleccionados para una participación más informada. Estas incluyen el Diplomado en planificación territorial y las Formaciones iniciales.

El Diplomado en planificación territorial consiste en un curso presencial de postgrado, dirigido a profesionales (técnicos de OPAMSS, municipalidades y socios del proyecto), que aborda temas relacionados con la planificación territorial, así como la realización de un ejercicio práctico para el desarrollo de seis proyectos que brindarán insumos para la formulación del PMDOT.

Posteriormente, se llevarán a cabo las Formaciones iniciales, las cuales consisten en sesiones de capacitación que tratarán seis temas relacionados con la planificación y el desarrollo territorial: 1) aspectos conceptuales de planificación, 2) participación ciudadana, 3) normativa, 4) propuestas de planificación en el AMSS, 5) acciones y proyectos metropolitanos, y 6) gestión de riesgos. Estas se dirigirán a técnicos de las municipalidades, instituciones públicas y otros públicos interesados en la planificación territorial.

2.3.2. Etapa de diagnóstico

Esta etapa procura elaborar una descripción o caracterización de la situación actual del Área Metropolitana de San Salvador en tres áreas temáticas: urbano-territorial, biofísico y socioeconómico. Esta caracterización es útil porque permitirá a OPAMSS y otros actores relacionados con el proceso de planificación conocer variables claves que describen la situación del AMSS, de manera que les habiliten para la identificación de temas relevantes y, posteriormente, la ubicación de problemas, potencialidades y tendencias.

2.3.2.1. Productos y otros resultados

El principal producto de esta etapa es el Diagnóstico y caracterización del AMSS en los aspectos urbano-territorial, biofísico y socioeconómico. Este documento tratará los siguientes contenidos:

- **Urbano-territorial:** sistema de asentamientos humanos, uso de suelo, espacios abiertos, equipamientos, infraestructuras y movilidad urbana.
- **Biofísico:** clima, recursos hídricos, suelo, subsuelo, biodiversidad y amenazas.
- **Socioeconómico:** demografía, actividades económicas y dinámicas de empleo e ingreso.

2.3.2.2. Proceso de elaboración

En esta fase se colectará información de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias incluyen información de campo y entrevistas a distintos actores; mientras que las fuentes secundarias se refieren a información ya producida por entidades públicas y privadas. Esta información será clasificada y analizada, para posteriormente elaborar diagnósticos enfocados en las tres áreas temáticas indicadas.

OPAMSS trabajará en la recolección de la información documental, cartográfica y estadística relacionada con el uso del suelo, las actividades socioeconómicas y el estado del ambiente en el Área Metropolitana, así mismo, trabajará, junto con los socios del proyecto y con distintos actores para iniciar las actividades participativas a través de talleres y entrevistas. Estas actividades contribuirán a obtener tempranamente información

y recomendaciones acerca de los temas relevantes, problemas y potencialidades, y propuestas en curso que podrían ser consideradas en el proceso de planificación, particularmente en el marco de elaboración del PMDOT.

La Tabla 3 resume los medios para la participación que se aplicarán en esta etapa. Los talleres se dirigirán principalmente a

funcionarios de las municipalidades y personal de las instituciones públicas nacionales más relacionadas con el proceso de planificación. Se realizarán 3 talleres, cuyo diseño detallado será completado por OPAMSS y sus socios.

Un primer taller buscará informar acerca del estado de la planificación para el desarrollo territorial en el AMSS y coleccionar las primeras opiniones sobre los desafíos que debería

Tabla 3.
Medios para la participación que se emplearán en la etapa de diagnóstico

Producto	Medio/ Actor	Municipalidades	Instituciones centralizadas y autónomas	Ciudadanía
Diagnóstico	Talleres	Taller con funcionarios y empleados municipales para informar acerca del proceso de planificación del PMDOT. Taller con funcionarios municipales para validar los resultados del diagnóstico.	Taller con funcionarios y empleados de instituciones para informar acerca del proceso de planificación del PMDOT e identificar otras iniciativas de planificación en el AMSS.	
	Entrevistas	Entrevistas y reuniones multipropósito con técnicos de las áreas de desarrollo urbano para identificar problemas y potencialidades del AMSS e iniciativas de desarrollo y ordenamiento territorial.	Entrevistas y reuniones multipropósito con actores públicos seleccionados para identificar problemas y potencialidades del AMSS e iniciativas de desarrollo y ordenamiento territorial.	Entrevistas y reuniones multipropósito con líderes de organizaciones sociales, organizaciones dedicadas a actividades económicas y universidades y centros de investigación para identificar problemas y potencialidades del AMSS e iniciativas de desarrollo y ordenamiento territorial.

Fuente:
Elaboración propia, 2014.

2.3.3. Etapa de prospectiva

La etapa de prospectiva tiene como propósito la elaboración concertada de una imagen del futuro que los actores claves del Área Metropolitana aspiran; esta imagen, sin embargo, no obedece a una simple proyección de las tendencias actuales o a una colección de expectativas sin fundamento, sino que procura armonizar las aspiraciones de los actores con las posibilidades reales dadas en el entorno.

2.3.3.1. Productos y otros resultados

Esta etapa incluye dos momentos, el Diagnóstico estratégico y la Prospectiva territorial del Área Metropolitana, que dan origen a los respectivos productos.

Diagnóstico estratégico

El Diagnóstico estratégico desarrollará la información obtenida en la etapa de Diagnóstico hasta preparar una descripción detallada de la situación presente, denominada escenario actual, este contiene:

- Problemas prioritarios del AMSS.
- Potencialidades urbanas.
- Escenario actual, descrito a partir de los siguientes subsistemas: urbano, población, infraestructura, ambiental y económico.

Prospectiva territorial del Área Metropolitana

Basado en los estudios de diagnóstico estratégico, el documento de Prospectiva presenta orientaciones preliminares de desarrollo, en forma de una imagen objetivo o “ciudad deseada”, así como los escenarios futuros posibles.

La prospectiva modelará tres tipos de escenarios: el tendencial, el óptimo y el intermedio. El escenario tendencial servirá para identificar la forma en que los problemas evolucionarán si no se realiza la intervención del plan de ordenamiento territorial. El escenario óptimo, por su parte, estimará la solución de los problemas bajo el supuesto de que se cuente con todos los recursos para lograr las metas que se aspira alcanzar. Finalmente, el escenario intermedio considerará los recursos existentes y el consenso de la participación ciudadana para establecer una situación entre la tendencial y la óptima.

2.3.2.2. Proceso de elaboración

Como ya se mencionó, la elaboración de la prospectiva se realizará en dos momentos. En el primero se construirá el Diagnóstico estratégico, y en el segundo, los esfuerzos se concentrarán en la construcción de la prospectiva territorial del Área Metropolitana.

El Diagnóstico estratégico se fundamenta en la caracterización del AMSS preparada



en la etapa de diagnóstico, de la cual se retomarán como variables los temas de población, urbano, ambiental, infraestructura, económico e institucional. Dentro de cada tema, los actores identificarán y valorarán tanto problemas como potencialidades que constituyen la base sobre la que se elaborarán la visión del AMSS y los escenarios.

Para la elaboración de la Prospectiva territorial del Área Metropolitana se seguirá el método de planificación por escenarios, que consiste en la elaboración de “descripciones de una situación futura y de la trayectoria de los eventos coherentes que permiten pasar de la situación origen a la situación futura”.¹⁰ En esta etapa se realizarán estudios más

¹⁰. Godet, M. (1995). De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia. Barcelona: Alfaomega/Marcombo.

detenidos de los aspectos claves que interesa abordar y se indagarán las estrategias que actualmente impulsan los principales actores; posteriormente se elaborarán los escenarios tendencial, óptimo e intermedio, y seleccionará el escenario de interés, que servirá de base para definir las estrategias principales del PMDOT en la siguiente etapa de propuesta.

Atendiendo a los dos momentos de esta etapa, se realizarán respectivamente dos tipos de talleres. Los primeros explorarán la postura de los participantes acerca de la priorización y validación de los principales problemas y potencialidades del AMSS, y su visión a futuro de la misma; los segundos ayudarán a validar y complementar los escenarios propuestos por OPAMSS, hasta construir un escenario consensuado.

Tabla 4.
Medios para la participación que se emplearán en la etapa de prospectiva

Producto	Medio/ Actor	Municipalidades	Instituciones centralizadas y autónomas	Ciudadanía
Diagnóstico estratégico	Talleres	Taller con COAMSS para priorizar los problemas del AMSS. Taller con funcionarios municipales para presentar la metodología de prospectiva y primeros hallazgos del diagnóstico estratégico.	Taller con funcionarios de instituciones públicas para presentar y validar los principales problemas del AMSS.	Taller con especialistas de distintos sectores para identificar las principales potencialidades del AMSS y validar la visión estratégica.
Prospectiva	Talleres	Taller con COAMSS para validar la visión estratégica y escenarios del AMSS. Taller con funcionarios municipales para dar a conocer y retroalimentar los principales resultados de la prospectiva.		
	Entrevistas	Entrevistas, o reuniones bilaterales o multipropósito, con encargados de planeamiento urbano de las municipalidades para identificar tendencias de expansión urbana.		

Fuente:
Elaboración propia, 2014.

La tabla 4, que resume los mecanismos de participación a aplicar en esta etapa.

Para el primer tipo de talleres, los que corresponden al Diagnóstico estratégico, se desarrollarán cuatro actividades presenciales y estarán dirigidas a participantes procedentes de las distintas categorías y subcategorías de actores.

Uno de estos talleres estará dirigido a los miembros del COAMSS, y su objetivo principal será poner al tanto a los alcaldes acerca del proceso de elaboración del PMDOT, así como de las decisiones claves en las que será necesario contar con su apoyo. Adicionalmente, con el fin de respaldar políticamente los problemas identificados previamente en el diagnóstico, las y los alcaldes realizarán un ejercicio de valoración y priorización.

Un siguiente taller se desarrollará con el personal técnico de las municipalidades que han participado en actividades previas. En este taller se presentará a los asistentes la metodología utilizada para el análisis prospectivo y se buscará obtener insumos para el proceso de elaboración del escenario actual e identificar la función o vocación del AMSS.

Otro taller trabajará con funcionarios de entidades gubernamentales relacionados con la gestión territorial. Con esta actividad, se busca informar a los actores sobre el estado de ejecución del proceso de planificación,

socializando las principales declaraciones de situación y los problemas, elaborados en el marco del estudio de diagnóstico.

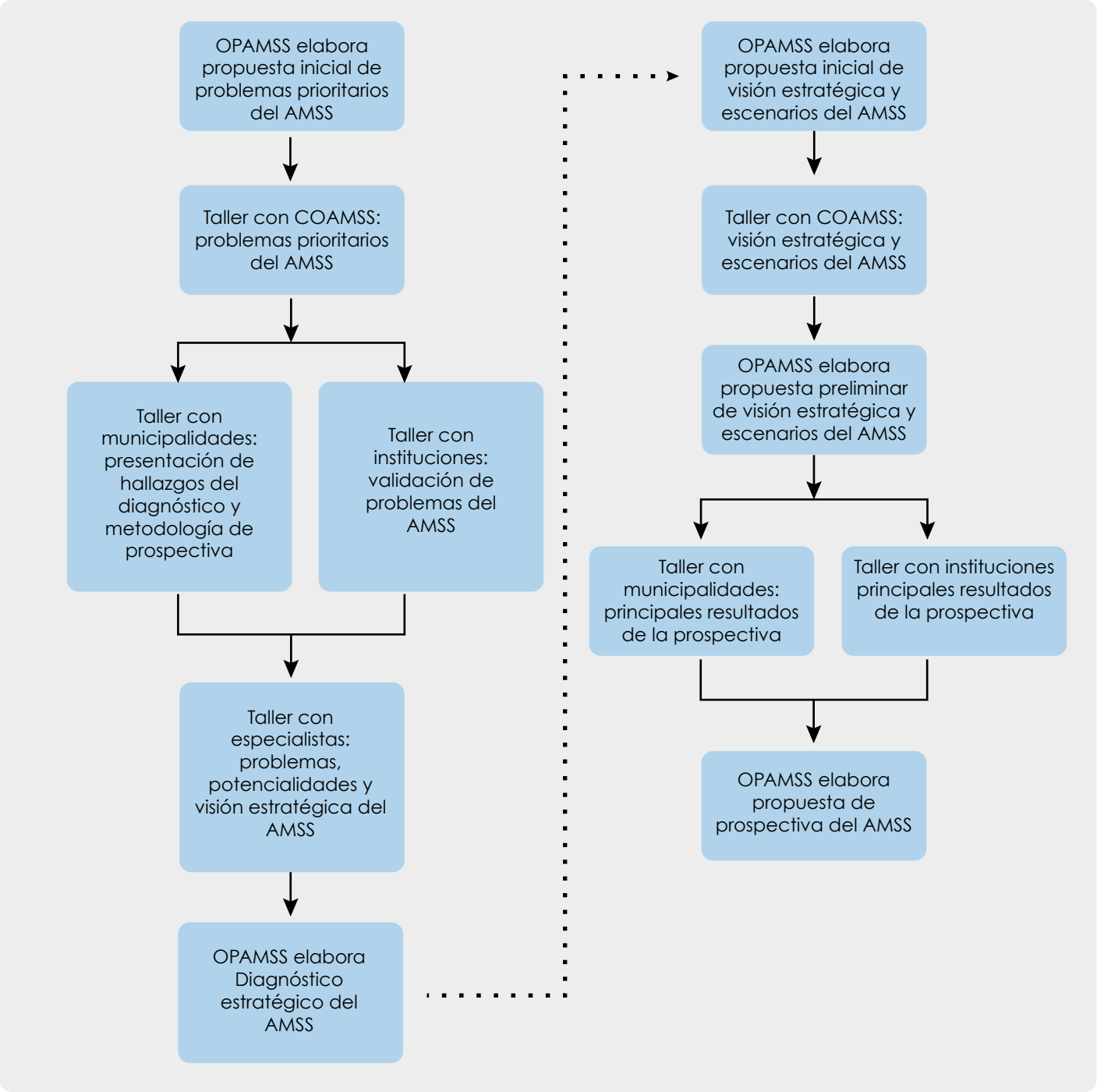
El cuarto taller estará dirigido a actores de la sociedad civil, seleccionados por su conocimiento y capacidad de aporte a los temas abordados, con el fin de identificar las principales potencialidades del Área Metropolitana, así como recolectar elementos que permitan la validación de la visión estratégica desarrollada por el COAMSS,¹¹ o si fuera necesario, su precisión o replanteamiento.

Un segundo grupo de talleres, corresponden a la Prospectiva territorial del Área Metropolitana, se realizará procurando validar y complementar la visión y los escenarios de la prospectiva.

Se llevará a cabo un taller dirigido a funcionarios municipales. En este taller se presentan los resultados de la prospectiva, es decir, la visión y los escenarios tendencial, óptimo e intermedio, con el fin de darlos a conocer y obtener retroalimentación de los mismos. Para ello, se presentará un esquema del escenario intermedio y una primera colección de datos que muestran los recursos y condiciones que determinan esta configuración prospectiva. Los participantes podrán aportar información y recomendaciones que ayuden a mejorar este planteamiento.

11. Ver COAMSS/OPAMSS. (2012). *Plan estratégico COAMSS 2003-2013 y sus readecuaciones* COAMSS/OPAMSS 2008 y 2012. San Salvador: COAMSS/OPAMSS.

Ilustración 4.
Flujo de actividades la etapa de prospectiva
y sus sub-etapas de diagnóstico estratégico y prospectiva



Fuente:
 Elaboración propia, 2015



Adicionalmente, se llevará a cabo otro taller dirigido a los miembros del COAMSS, donde se buscará confirmar la visión estratégica del AMSS y validar el escenario intermedio consensuado.

2.3.4. Etapa de propuesta

La tercera etapa del proceso de planificación se orienta a la preparación participativa de propuestas específicas para el ordenamiento y desarrollo territorial; una vez elaboradas, estas propuestas serán consideradas por las autoridades para su adopción como instrumentos normativos y de planificación que orientarán la gestión territorial metropolitana. Este último paso de adopción oficial de los instrumentos, sin embargo, escapa a los alcances del presente documento.

La elaboración de propuestas de ordenamiento y desarrollo territorial tiene connotación técnica y estará a cargo de OPAMSS. Esta elaboración se fundamenta en los productos desarrollados en las etapas de diagnóstico y prospectiva, y su sustentación requiere de procesos de concertación inter-institucional y participación ciudadana, varios de los cuales están normados por la legislación nacional.

En esta etapa, OPAMSS y sus socios estudiarán casos relevantes que aporten lecciones para una mejor orientación de las actividades de elaboración y concertación de las propuestas.

2.3.4.1. Productos y otros resultados

Los productos a generar en esta etapa son los siguientes: 1) Macro-zonificación del uso de suelos del AMSS; 2) Zonificación del uso de suelos urbano y urbanizable del AMSS; 3) Banco de proyectos estratégicos a nivel metropolitano. Adicionalmente, en esta etapa se desarrollará la propuesta de un mecanismo institucional de coordinación y seguimiento para la implementación del PMDOT.

Macro-zonificación del uso de suelos del AMSS

Esta delimita las zonas del Área Metropolitana que admiten usos urbanos, urbanizables, no urbanizables y rurales y se expresa en un plano o mapa de zonificación. La zonificación se orienta por criterios que serán previamente acordados con actores institucionales y ciudadanos.



Zonificación del uso de suelos urbano y urbanizable del AMSS

Esta zonificación detallará los usos que admitirán las áreas de alta presión urbanística, en particular, los corredores urbanos y urbanizables. A ésta le seguirá la zonificación del resto del suelo metropolitano atendiendo los criterios que se adopten en este mismo proceso.

Esta zonificación a detalle contendrá una matriz de compatibilidad de usos y los respectivos estándares y tratamientos urbanísticos

recomendados; la misma permitirá a los gobiernos municipales tener un mayor control de las áreas críticas para el desarrollo urbano.

Banco de proyectos estratégicos

Este es un conjunto de proyectos metropolitanos referidos a los ejes de infraestructura, saneamiento, equipamiento urbano, desarrollo económico local, movilidad, fomento de la cohesión social y fortalecimiento institucional.

Los proyectos, elaborados a nivel de perfil, se organizarán en un banco de proyectos. Sus fichas resumen presentarán una descripción del tipo de proyecto, sus beneficiarios, ubicación y dimensiones; el actor responsable de la ejecución y las entidades relacionadas; la inversión y financiamiento previstos; y los plazos y cronogramas indicativos.

Mecanismo institucional de coordinación y seguimiento para la implementación del PMDOT

Esta propuesta describe las funciones y estructura de una instancia interinstitucional que contribuirá a la identificación, coordinación e impulso de iniciativas y proyectos del PMDOT que precisan de una actuación conjunta. Destaca la importancia de la vinculación de las municipalidades y la necesidad de una efectiva coordinación con entidades públicas nacionales relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial.

2.3.4.2. Proceso de elaboración

En esta etapa se generarán propuestas en una modalidad progresiva y abierta a las recomendaciones de especialistas, la interacción con las municipalidades e instituciones nacionales competentes, y la participación ciudadana.

Corrientemente, OPAMSS preparará una propuesta inicial que será sometida, en un primer momento, a consideración de especialistas y, en un segundo momento, a representantes de municipalidades e instituciones públicas. Los aportes de estos actores serán tenidos en cuenta en la preparación de una nueva versión, que se denominará Propuesta Preliminar.

Atendiendo a las disposiciones de la LODT sobre participación ciudadana, la Propuesta preliminar será sometida a una consulta ciudadana en la que serán convocados representantes de organizaciones sociales, organizaciones dedicadas a actividades económicas, universidades y centros de investigación. Las observaciones y recomendaciones dadas en la consulta serán tenidas en cuenta para la elaboración de una propuesta denominada *Anteproyecto de zonificación del uso de suelos del AMSS*.

Este anteproyecto será dado a conocer a los especialistas y agentes institucionales, de manera que con sus comentarios se elabore una *Propuesta de zonificación del uso de suelos del AMSS*. Esta propuesta será presentado

en una nueva consulta ciudadana cuyas recomendaciones serán tenidas en cuenta para la preparación de la propuesta final o proyecto de zonificación que será llevado a consideración del Consejo de Alcaldes del AMSS para su aprobación.

Reconociendo la naturaleza acumulativa del proceso de elaboración de las propuestas, se promoverá la organización de dos mecanismos institucionales que propiciarán la consideración detenida de las mismas, esto es: la Comisión de municipalidades y la Mesa inter-institucional para el desarrollo y el ordenamiento del AMSS. Ambos mecanismos serán estructuras temporales, de carácter técnico que harán recomendaciones para la mejora progresiva de las propuestas.

La tabla 5 presenta las distintas actividades que se proyecta aplicar para la generación de las propuestas a desarrollar en esta etapa.

Criterios y zonificación del uso de suelos

Esta etapa de propuesta arranca con la preparación de una propuesta inicial de criterios para la zonificación, la cual será presentada en un taller ante especialistas, seleccionados por su conocimiento y capacidad de aporte.

Sus opiniones permitirán la preparación de una propuesta preliminar de criterios, que a su vez será validada en dos talleres dirigidos respectivamente a la Comisión de

Tabla 5.
Medios para la participación que se emplearán en la etapa de Propuesta

Producto	Medio/Actor	Municipalidades	Instituciones centralizadas y autónomas	Ciudadanía
Criterios para la zonificación	Talleres	Talleres con la Comisión de municipalidades para el desarrollo y ordenamiento territorial: Validación de los criterios para la zonificación	Talleres con Mesa inter-institucional: Validación de los criterios para la zonificación	Talleres con especialistas: Identificación de criterios para la zonificación.
	Entrevistas			Entrevistas, o reuniones bilaterales o multipropósito, con gremiales empresariales y profesionales para conocer su opinión sobre criterios de zonificación.
Macro-zonificación del uso de suelos del AMSS	Talleres	Talleres con Comisión de municipalidades: Propuesta inicial de zonificación del AMSS	Talleres con Mesa inter-institucional: Propuesta inicial de zonificación del AMSS	Talleres con especialistas: Propuesta inicial de zonificación del AMSS
Zonificación del uso de suelos del AMSS	Consulta ciudadana			Consulta ciudadana: propuesta preliminar de zonificación del AMSS
	Taller de elaboración de propuesta	Taller multi-actor: Validación del Anteproyecto de zonificación del uso de suelos del AMSS.		
	Consulta ciudadana			Consulta ciudadana: Anteproyecto de zonificación del uso de suelos del AMSS
Banco de proyectos estratégicos	Talleres	Taller multi-actor para la identificación y elaboración preliminar de proyectos. Incluye a municipalidades, instituciones y especialistas relacionados con el respectivo proyecto.		
		Taller multi-actor para la validación de perfiles de proyectos. Incluye a municipalidades, instituciones y especialistas relacionados con el respectivo proyecto.		
Mecanismo coordinación inter-institucional para el seguimiento del PMDOT	Talleres	Taller con la Comisión de municipalidades para el desarrollo y ordenamiento territorial: Propuesta del mecanismo de coordinación y seguimiento del PMDOT.	Taller con la Mesa inter-institucional para el desarrollo y ordenamiento territorial: Propuesta del mecanismos de coordinación y seguimiento del PMDOT.	

Fuente:
Elaboración propia, 2014

municipalidades y la Mesa inter-institucional de desarrollo y ordenamiento territorial. Los criterios también podrán comentarse en reuniones bilaterales o multipropósito con representantes de las gremiales empresariales y profesionales relacionadas con la construcción.

Las recomendaciones colectadas permitirán establecer unos criterios para la zonificación, cuya aplicación efectiva servirá para la elaboración de la propuesta inicial de zonificación del uso de suelos que será elaborada por OPAMSS. Esta será presentada a especialistas en un taller, y a partir de sus recomendaciones, se elaborará una Propuesta preliminar de zonificación del uso de suelos del AMSS que a su vez será sometida a la Comisión de municipalidades y a la Mesa inter-institucional en los respectivos talleres. Una versión revisada de la propuesta preliminar será presentada a consideración del COAMSS, de manera que la entidad esté conocedora de la iniciativa que seguidamente será sometida a consulta ciudadana.

La propuesta preliminar se hará pública mediante la Web y la presentación en una sala de exposiciones previamente organizada, de manera que, los interesados puedan enterarse de las definiciones en discusión, y si lo desean, dirigir o presentar sus comentarios o recomendaciones.

La propuesta preliminar de criterios y zonificación del AMSS será objeto de una primera consulta ciudadana. La consulta

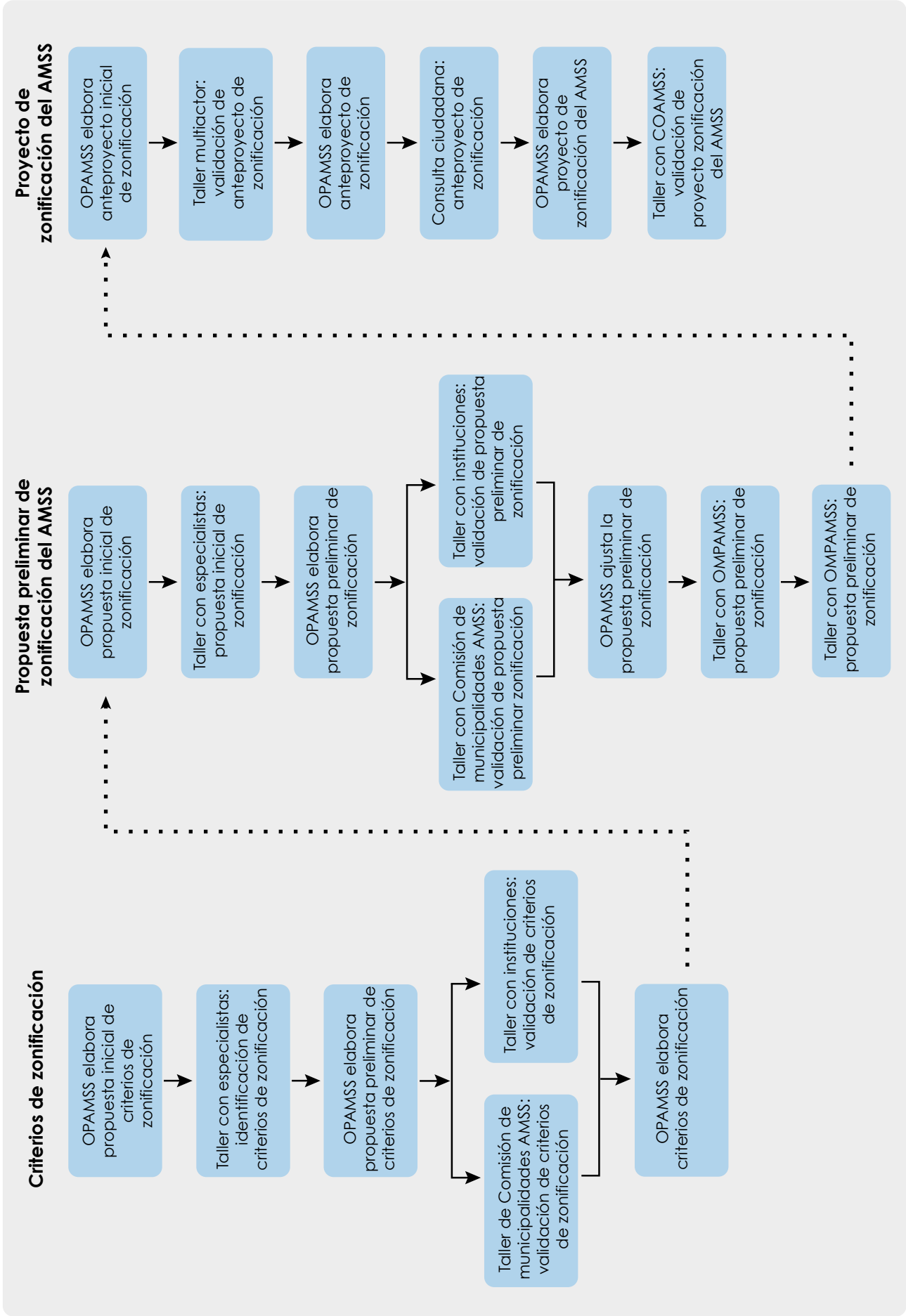
convocará a representantes de organizaciones sociales, organizaciones dedicadas a actividades económicas, universidades y centros de investigación identificados en el *Mapa de actores*; a partir de sus opiniones se elaborará una propuesta más en firme que denominada Anteproyecto de zonificación del uso de suelos del AMSS. Si es necesario, algunos aspectos de esta versión serán presentados en un taller a un grupo multi-actor, formado por especialistas, la Comisión de municipalidades y la Mesa inter-institucional.

Atendiendo a las disposiciones sobre participación ciudadana de la LODT, el anteproyecto será presentado en una segunda consulta ciudadana. Las recomendaciones ciudadanas serán tenidas en cuenta en la preparación del proyecto definitivo, denominado Propuesta de zonificación del uso de suelos del AMSS.

Banco de proyectos estratégicos

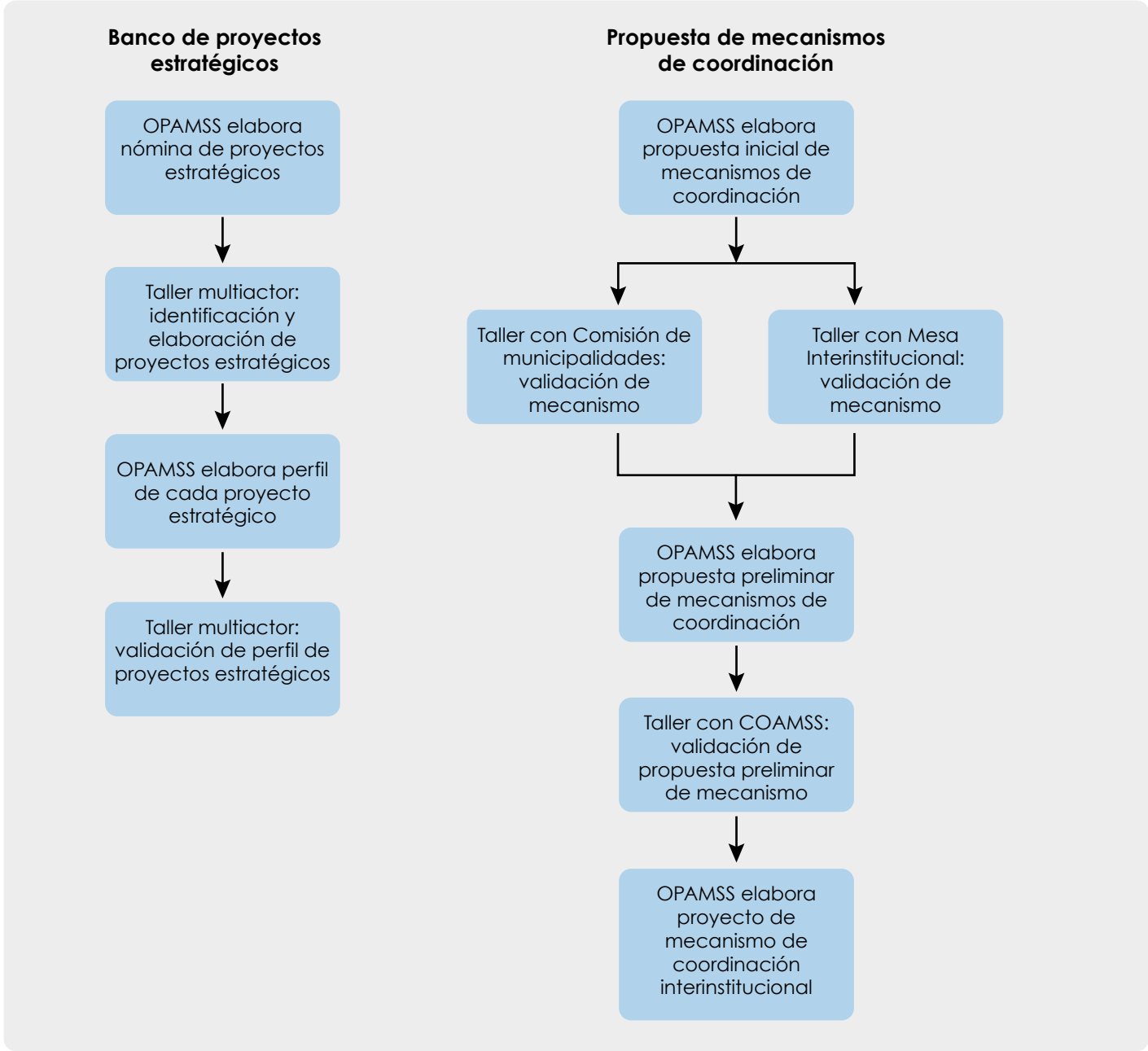
La formación del banco de proyectos estratégicos seguirá un proceso acumulativo a partir de la elaboración participativa de ideas y perfiles de proyecto. La identificación de ideas de proyecto inicia con un taller que reunirá a actores públicos y de la sociedad civil, ante quienes se presentará una lista de ideas, abierta a la ampliación desde las propuestas de los participantes. El taller también ayudará a seleccionar los proyectos y a especificar las primeras características de los que se consideren más importantes.

Ilustración 5. Flujo de actividades durante la etapa de propuesta, para los criterios y zonificación del uso de suelos



Fuente:
Elaboración propia, 2015

Ilustración 6. Flujo de actividades durante la etapa de propuesta, para el banco de proyectos estratégicos y el mecanismo inter-institucional para la coordinación y el seguimiento del PMDOT



Fuente:
Elaboración propia, 2015

OPAMSS trabajará en la formulación de fichas que definen perfiles de proyecto; estas fichas serán presentadas en un taller. Este segundo taller podrá organizar la formación grupos de trabajo constituidos por actores relacionados con el tema y territorio objeto del proyecto; es posible que el taller se desarrolle a partir de varias reuniones de trabajo.

Mecanismo inter-institucional para la coordinación y el seguimiento del PMDOT

La preparación de la propuesta de este mecanismo institucional sigue un procedimiento de elaboración progresiva más breve. Una propuesta inicial será presentada en reuniones de trabajo a sostener respectivamente con la Comisión municipal y la Mesa inter-institucional. Los comentarios de estas reuniones servirán de base para elaborar una propuesta definitiva que será presentada a consideración del COAMSS.

2.3.5. Seguimiento al PMDOT

Adicionalmente al proceso de planificación del PMDOT propuesto en el marco del proyecto “Fortalecidos los procesos de gestión territorial participativa a través de la actualización del Plan de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de San Salvador”, se aplicarán algunas actividades destinadas a impulsar la aprobación de las propuestas por el COAMSS, la instalación del mecanismo interinstitucional

de seguimiento, y la divulgación del plan entre la ciudadanía. El desarrollo de estas actividades va más allá del alcance de esta propuesta, por lo que solo se presentan de manera indicativa. Este momento podrá comprender la presentación de la propuesta al COAMSS, con miras a obtener un acuerdo de aprobación de los instrumentos de planificación desarrollados, como lo establece la LDOT-AMSS. Éstos podrán integrarse al conjunto de elementos que forman el Esquema Director del AMSS para su posterior publicación en el Diario Oficial.

Podrán darse los pasos iniciales para la instalación del mecanismo interinstitucional de coordinación y seguimiento para la implementación del PMDOT que fue perfilado en el proceso de planificación. Entre las acciones que pueden dar paso a la consolidación de dicha instancia se encuentra la elaboración de un plan de trabajo donde se expliciten orientaciones para el funcionamiento de ésta, mecanismos de convocatoria para el desarrollo de reuniones, entre otras.

Adicionalmente, podrán iniciarse las acciones de preparación para la divulgación de información, según establece la Ley de Acceso a la Información Pública. En ese sentido, los estudios diagnósticos y la Zonificación del uso de suelos del AMSS aprobados deberían exponerse en medios accesibles al público.

BIBLIOGRAFÍA

- **Chávez, A.** (17 de julio de 2014). Elaboración de propuesta de metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan de desarrollo territorial de Área Metropolitana de San Salvador. (A. C. Vidal, Entrevistador)
- **COAMSS/OPAMSS.** (2012). Plan estratégico COAMSS 2003-2013 y sus readecuaciones COAMSS/OPAMSS 2008 y 2012. San Salvador: COAMSS/OPAMSS.
- **Código municipal**, Decreto Legislativo No. 274 (Diario Oficial No. 23, Tomo No. 290; 5 de febrero de 1986). Constitución de la República, Decreto Legislativo No. 38 (Diario Oficial No. 234, Tomo 281; 16 de diciembre de 1983).
- **Cunill Grau, N.** (2003). Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana. En R. Córdova, & L. Quiñónez, Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica (págs. 3-20). San Salvador: Fundaungo.
- **Ley de catastro**, Decreto Legislativo No. 604 (Diario Oficial 116, Tomo 243; 24 de junio de 1974).
- **Decreto No. 70** (Diario Oficial No. 154; 19 de agosto de 1987).
- **Erba, D. A.** (2013). Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica (Vol. 1). (M. Viçosa, Ed.) Lincoln Institute of Land Policy.
- **Funes, B.** (15 de agosto de 2014). Elaboración de propuesta de metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan de desarrollo territorial de Área Metropolitana de San Salvador. (A. C. Vidal, Entrevistador)
- **Godet, M.** (1995). De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia. Barcelona: Alfaomega/Marcombo.
- **Ley de acceso a la información pública**, Decreto Legislativo No. 534 (Diario Oficial No. 70, Tomo No. 391; 8 de abril de 2011).
- **Cunill Grau, N.** (2003). Una reconceptualización posible de la participación ciudadana en función de la ampliación de la esfera pública. En R. Córdova, & L. Quiñónez, Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica (págs. 21-60). San Salvador: Fundaungo.

- **Ley de desarrollo y ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños**, Decreto Legislativo No. 732 (Diario Oficial No. 18, Tomo No. 322; 26 de enero de 1994).
- **Ley de ordenamiento y desarrollo territorial**, Decreto Legislativo No. 644 (Diario Oficial No. 143, Tomo No. 392; 29 de julio de 2011).
- **Ley de planes reguladores**, Decreto Legislativo No. 1904 (Diario Oficial No. 151, Tomo No. 168; 18 de agosto de 1955).
- **Ley de urbanismo y construcción**, Decreto No. 232 (Diario Oficial No. 107, Tomo No. 151; 11 de junio de 1951).
- **Ley del catastro**, Decreto Legislativo No. 638 (Diario Oficial No. 54, Tomo No. 226 19 de marzo de 1970).
- **Ley forestal**, Decreto Legislativo No. 268 (Diario Oficial No. 50, Tomo 238; 13 de marzo de 1973).
- **Ley forestal**, Decreto Legislativo No. 852 (Diario Oficial No. 110, Tomo 355; 22 de mayo de 2002).
- **Ley sobre gestión integrada de los recursos hídricos**, Decreto Legislativo No. 886 (Diario Oficial No. 221, Tomo No. 273 12 de febrero de 1981).
- **Ley única del régimen político** (Diario Oficial No. 148; 30 de junio de 1924).
- **Lungo, M.** (17 de julio de 2014). Elaboración de propuesta de metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan de desarrollo territorial de Área Metropolitana de San Salvado. (A. C. Vidal, Entrevistador)
- **Lungo, M.** (25 de febrero de 2014). Primer taller: Antecedentes de la planificación territorial en el AMSS. Sala COAMSS, San Salvador, El Salvador.
- **OPAMSS.** (2013). Fortalecidos los procesos de gestión territorial participativa, a través de la actualización del Plan de desarrollo territorial del Área Metropolitana de San Salvador. Esquema de plan de trabajo. San Salvador.
- **OPAMSS-UCA-Fundaungo.** (22 de marzo de 2013). Reunión de trabajo. Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial en el Área Metropolitana de San Salvador . Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador.

- **OPAMSS-UCA-Fundaungo.** (24 de septiembre de 2014). Reunión de trabajo. Presentación de avances y retroalimentación de la metodología participativa del PDT-AMSS . San Salvador, San Salvador, El Salvador.
- **Ordenanza del control del desarrollo urbano y de la construcción en el municipio de San Salvador**, Decreto Municipal No. 5 (Diario Oficial No. 167, Tomo No. 304; 11 de septiembre de 1989).
- **Régimen de ordenamiento para la Región Metropolitana de San Salvador**, Decreto Ejecutivo No. 39 (Diario Oficial No. 150, Tomo 300; 9 de agosto de 1988).
- **Reglamento a la ley de urbanismo y construcción**, Decreto ejecutivo No. 69 (Diario Oficial No. 179, Tomo 240 26 de septiembre de 1973).
- **Reglamento a la ley de urbanismo y construcción en lo relativo a parcelaciones y urbanizaciones habitacionales**, Decreto ejecutivo No. 70 (Diario Oficial No. 241, Tomo 313; 20 de diciembre de 1991).
- **Rubio, D.** (junio de 2012). Tesis doctoral. Diseño de un modelo metodológico para la fase de prospectiva en los estudios de ordenamiento territorial y su aplicación en algunos casos centroamericanos . Madrid, España: Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, Departamento de Proyectos y Planificación Rural.
- **Santos, P.** (17 de julio de 2014). Elaboración de propuesta de metodología para la participación en el proceso de elaboración del Plan de desarrollo territorial de Área Metropolitana de San Salvador. (A. C. Vidal, Entrevistador)
- **Smolka, M., & Furtado, F.** (Edits.). (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy.

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
COAMSS	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
LDOT-AMSS	Ley de desarrollo y ordenamiento del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños
LODT	Ley de ordenamiento y desarrollo territorial
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MINEC	Ministerio de Economía
MOP	Ministerio de Obras Públicas
ONG	Organización No Gubernamental
OPAMSS	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UE	Unión Europea
VMT	Viceministerio de Transporte
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

ANEXOS

Anexo
A-1. Instrumentos normativos que influyen o han influido en los procesos de ordenamiento, planificación y gestión territorial en el AMSS

Año	Instrumento	Alcance	Objeto	Instituciones directamente vinculadas	Estado
1951	Ley de urbanismo y construcción	Nacional	Regular la elaboración de instrumentos de planificación nacional, regional y local; así como la aprobación de ejecución de proyectos relacionados con la vivienda y desarrollo urbano.	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	Vigente
1955	Ley de planes reguladores	Nacional	Facultar al poder ejecutivo para formular, coordinar y ejecutar programas adecuados para el desarrollo de las zonas urbanas y potencialmente urbanas.	Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura	Tácitamente derogada
1970	Ley del catastro	Nacional	Obtener la correcta localización de los bienes inmuebles, establecer sus medidas lineales y superficiales, su naturaleza, su valor y productividad, su nomenclatura y demás características, así como sanear en definitiva los respectivos títulos de propiedad.	Ministerio de Obras Públicas, a través del Instituto Geográfico Nacional / Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Contribuciones Directas	Derogada
1973	Ley forestal	Nacional	Regular la conservación, mejoramiento, restauración y acrecentamiento de los recursos forestales del país de acuerdo con el principio de uso múltiple; el aprovechamiento y manejo racional de los bosques y tierras forestales de la nación, así como el de los demás recursos naturales renovables y el desarrollo e integración adecuadas de la industria forestal.	Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través del Servicio Forestal y de Fauna	Reformada
1973	Reglamento a la ley de urbanismo y construcción	Nacional	Lograr el exacto cumplimiento de la Ley de urbanismo y construcción, a fin de guiar el crecimiento y desarrollo de las poblaciones en forma ordenada y armónica fomentando la salud, la moral y el bienestar de las poblaciones urbanas.	Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura	Reformado

Año	Instrumento	Alcance	Objeto	Instituciones directamente vinculadas	Estado
1974	Ley del catastro	Nacional	Ejecutar el catastro del territorio nacional para obtener la correcta localización de los inmuebles, establecer sus medidas lineales y superficiales, su naturaleza, su valor y productividad, su nomenclatura y demás características, así como para sanear los títulos de dominio o posesión.	Ministerio de Obras Públicas, a través del Instituto Geográfico Nacional / Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Contribuciones Directas / Ministerio de Justicia, a través del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas / Ministerio del Interior / Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables	Vigente
1981	Ley sobre gestión integrada de los recursos hídricos	Nacional	Atribuir al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social la responsabilidad de la gestión integrada de los recursos hídricos, de acuerdo a la política hídrica nacional.	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social ¹	Tácitamente derogada
1986	Código Municipal	Nacional	Desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios.	Concejos Municipales	Vigente
1987	Decreto No. 70	Regional	Declarar aguas de reserva para el Área Metropolitana de San Salvador	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	Vigente
1989	Ordenanza del control del desarrollo urbano y de la construcción en el municipio de San Salvador	Local	Ordenanza que contiene las normas que permitan a los Concejos Municipales alcanzar los logros planteados en los Planes de Desarrollo Urbano con el fin de garantizar el ordenado crecimiento de sus núcleos poblados, mediante el control de la ejecución de proyectos en el campo de la construcción y del desarrollo urbano; estableciendo claramente las responsabilidades de los profesionales autorizados legalmente para su planificación y desarrollo.	Concejos Municipales	Vigente

Año	Instrumento	Alcance	Objeto	Instituciones directamente vinculadas	Estado
1991	Reglamento a la ley de urbanismo y construcción en lo relativo a parcelaciones y urbanizaciones habitacionales	Nacional	Desarrollar todas las disposiciones necesarias para la tramitación de permisos de parcelación y normas de lotificación, equipamiento comunal y público, sistema vial e infraestructura de los servicios públicos que deberán cumplir los propietarios y urbanizadores de parcelaciones habitacionales.	Concejos Municipales / Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	Vigente
1994	Ley de desarrollo y ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños	Regional	Regular el ordenamiento territorial y desarrollo urbano y rural del Área Metropolitana de San Salvador y municipios aledaños, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos de distintas zonas y la plena utilización de los instrumentos de planeación.	COAMSS / CODEMET2 / OPAMSS / COPLAMSS3	Vigente
1995	Reglamento a la Ley de desarrollo y ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños	Regional	Establecer las disposiciones que regularán el funcionamiento de las instituciones creadas por la Ley de desarrollo y ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San Salvador; establecer los procedimientos para la formulación de los diferentes instrumentos de planificación del desarrollo urbano del AMSS; regular el régimen urbanístico del suelo; regular el desarrollo urbano; establecer el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS; establecer las normas mínimas de seguridad e integridad física y social de las edificaciones que se realicen en el AMSS; regular los procedimientos a seguir para tramitación de todo permiso de parcelación y/o construcción, en función de ejercer un adecuado control del desarrollo urbano; y ejercer toda sanción por el incumplimiento de las normas técnicas conforme a lo establecido en la Ley de desarrollo y ordenamiento territorial del AMSS, y el mismo Reglamento.	COAMSS / CODEMET / OPAMSS / COPLAMSS	Vigente

Año	Instrumento	Alcance	Objeto	Instituciones directamente vinculadas	Estado
1998	Ley del medio ambiente	Nacional	Desarrollar las disposiciones de la Constitución de la República que se refieren a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales que permitan mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones; así como también normar la gestión ambiental, pública y privada y la protección ambiental como obligación básica del Estado, los municipios y los habitantes en general; y asegurar la aplicación de los tratados o convenios internacionales celebrados por El Salvador en esta materia.	Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como las Unidades Ambientales de los demás Ministerios para conformar el Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente	Vigente
2002	Ley forestal (actualización)	Nacional	Establecer disposiciones que permitan el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera; declarando de interés económico el desarrollo forestal. Adicionalmente, establecer las condiciones para estimular la participación del sector privado en la reforestación del territorio nacional con fines productivos, a excepción de las Áreas naturales protegidas y los bosques salados.	Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la creación de la Comisión Forestal y en coordinación con el Ministerio de Economía	Vigente
2005	Ley de áreas naturales protegidas	Nacional	Regular el establecimiento del régimen legal, administración, manejo e incremento de las áreas naturales protegidas, con el fin de conservar la diversidad biológica, asegurar el funcionamiento de los procesos ecológicos esenciales y garantizar la perpetuidad de los sistemas naturales, a través del manejo sostenible para beneficio de los habitantes del país.	Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través del Sistema de Áreas Naturales Protegidas	Vigente

Año	Instrumento	Alcance	Objeto	Instituciones directamente vinculadas	Estado
2011	Ley de ordenamiento y desarrollo territorial	Nacional	Desarrollar los principios constitucionales relacionados con el ordenamiento y desarrollo territorial; establecer disposiciones que regirán los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial; enumerar los principios rectores de la administración pública y municipal; organizar la institucionalidad que implementará la ley y sus funciones; regular los instrumentos de planificación, programación, evaluación y de gestión territorial; así como el régimen sancionatorio aplicable a la violación de sus disposiciones.	Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial4 / Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial5 / Concejos Municipales / Asociaciones de Municipios	Vigente
2012	Ley especial de lotificaciones y parcelaciones para uso habitacional	Nacional	Regular la posesión de buena fe, comercialización y transferencia de dominio a cualquier título de las parcelas o lotes derivadas de las lotificaciones a nivel nacional, así como establecer un régimen transitorio para la regularización, legalización y autorización de lotificaciones constituidas y comercializadas	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano / Centro Nacional de Registros	Vigente
2012	Reglamento a la ley especial de lotificaciones y parcelaciones para uso habitacional	Nacional	Desarrollar las disposiciones y procedimientos establecidos en la Ley especial de lotificaciones y parcelaciones para uso habitacional	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, en coordinación con el Ministerio de Salud, Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, y el Instituto de Legalización de la Propiedad	Vigente

Fuente:
Vidal Vidales, 2014.



**Consejo de Alcaldes y Oficina de Planificación
del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS/OPAMSS)**

Final diagonal San Carlos, 25 calle poniente y 15 avenida norte, Colonia Layco
San Salvador, El Salvador

Conmutador (503) 2243-0600

www.opamss.org.sv

informacion@opamss.org.sv