

Algunos apuntes sobre el ordenamiento territorial

José Enrique Mejía A.

La preocupación por el desarrollo a nivel local ha tomado un papel relevante en los últimos años en El Salvador, lo cual ha llevado a algunas instancias a valorar, de manera distinta a la tradicional, algunos aspectos importantes en función de propiciar procesos de desarrollo local. Uno de estos aspectos está relacionado con dar mayor importancia a los espacios de participación ciudadana por parte de los gobiernos municipales e instituciones de desarrollo. Otro es lo relacionado con el financiamiento para el desarrollo local, dentro del cual una expresión concreta es el movimiento que se generó para lograr la aprobación del 6% del presupuesto nacional para ser administrado por parte de las alcaldías.

Pero el punto en concreto es que todo proceso de desarrollo tiene múltiples vías o áreas importantes de considerar para lograrlo, más aún cuando se trata de procesos integrales. Una de estas vías de apoyo es la relacionada con el ordenamiento territorial, por lo que en este trabajo se intentará hacer una breve presentación sobre esta disciplina, en relación a su concepto, objetivo, las diversas interpretaciones que existen, los niveles del marco legal y algunas consideraciones a tomar en cuenta en relación al ordenamiento territorial.

Las actividades humanas deben estar vinculadas al territorio y el estilo de desarrollo de un país guiará sus modelos territoriales

I. Bases para el Plan de Nación y ordenamiento territorial

El gobierno actual propuso ante la opinión pública, la necesidad de concertar un plan de nación que permitiera superar los apremiantes déficit socio-económicos en los que están sumidos la mayor parte de los salvadoreños, para lo cual nombró una comisión de notables, quienes serían los encargados de establecer la metodología y temática a discutir para diseñar el plan de nación. Dicho plan tomó en cuenta las propuestas ya elaboradas (ANEP, CPDN, FUNDE, FMLN) y además consultas con expertos en diferentes áreas.

Tales consultas y propuestas reflejaron entre otros temas, la importancia del ordenamiento territorial para garantizar un desarrollo sostenible; así se consigna que: "A nivel del uso del suelo, tanto rural como urbano, se impone un acuerdo que permita ir compatibilizando el uso real del suelo. A nivel

rural, ésto implica iniciar un amplio y paulatino proceso de cambio en la actual ubicación de los sistemas de producción agropecuaria. A nivel urbano, requiere reformas en el uso habitacional y productivo del suelo, muchas de las cuales, en el caso de las principales ciudades, están contempladas en los Planes Maestros de Desarrollo Urbano (PLAMADUR). Sobre todo ello, deberá realizarse una nueva y racional zonificación de nuestro territorio"¹.

2. Objetivos del ordenamiento territorial

Con el fin de despertar el interés sobre este tema, importante para cualquier país que quiera salir de la pobreza, se expone a continuación una síntesis sobre el objetivo del ordenamiento territorial como disciplina científica y su importancia en el logro de un desarrollo sostenido.

El ordenamiento territorial es una disciplina científica, necesaria para fomentar la base de un desarrollo desde lo municipal, al proponer alternativas y mecanismos de solución de diferentes problemas dentro de un ámbito local/regional.

Conceptualmente, el ordenamiento territorial es definido como: "la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica, cuyo origen responde a querer integrar la planificación socio-económica con la física, procurando unir la estructura espacial para un desarrollo eficaz y equitativo de las políticas económica, social, cultural y ambiental"².

De lo anterior se puede interpretar que las actividades humanas deben estar vinculadas al territorio y que todo estilo de desarrollo de un país determinado guiará sus modelos territoriales (si existen).

Además, se puede apreciar la importancia crucial que tiene esta disciplina en países como El Salvador, en el que se tienen grandes problemas territoriales y recursos limitados, en el que las ciudades crecen en medio de desórdenes y desequilibrios sectoriales, aumentando los cinturones de pobreza alrededor de las urbes. Por otra parte, también se han agudizado los problemas asociados a la distribución del agua y la situación de las tierras con vocación agrícola que están sien-

do penalizadas por otras actividades (caso de Zapotitán), que no siempre van orientadas a mejorar la calidad de vida de los residentes de esos lugares.

Ejemplos como los anteriores, hay muchos en El Salvador y si bien es cierto que en el país se discute un anteproyecto de ley de esta naturaleza, a través del Ministerio del Medio Ambiente, y se encuentran abocados a la redacción y consultas para establecer la Ley de Ordenamiento Territorial, este proceso no va a la misma velocidad que los problemas territoriales y ambientales y en la práctica este anteproyecto de ley aborda el tema desde perspectivas particulares que con frecuencia son insuficientes o conflictivas, al no aceptar el territorio como un todo y donde pueden llegar a prevalecer intereses particulares.

Es importante mencionar que los planes de ordenamiento territorial utilizan dos tipos de instrumentos para el logro de sus propósitos:

- *Normativa*, que como su nombre lo indica constituye el instrumento a través del cual se reglamentan los usos del suelo y el desarrollo de actividades de agentes públicos y privados;

- *Programa de Actuación*, éste trata de dar respuesta a los problemas actuales de la región en estudio.

Estos instrumentos deben reflejar las actividades a realizar por numerosos agentes y escenarios, bajo regulaciones legales de muy distinta naturaleza; pero con muchas consecuencias en el espacio.

3. Diferentes interpretaciones del ordenamiento territorial

Dado que en el ordenamiento territorial se involucran una serie de disciplinas diversas,

comúnmente se hacen diferentes interpretaciones, reflejando el punto de vista de los profesionales que intervienen en la elaboración de los planes de gestión territorial, que por lo general llevan a situaciones antagónicas al mismo proceso de desarrollo o modelo que se quiera implementar. Algunas de estas concepciones se presentan a continuación.

■ **Economista:** preocupado por la cohesión económica, social y regional del sistema, suele vincular el ordenamiento territorial, casi con exclusividad, a la localización de las inversiones para corregir desequilibrios territoriales. En su práctica, el ordenamiento territorial prioriza fuertemente el diagnóstico económico social otorgando un papel menor a los aspectos del medio físico. Es la economía y su estructura lo que focaliza su preocupación y las leyes del mercado las que determinan, para ellos, el funcionamiento del sistema, de tal manera que pierde valor todo aquello que no puede ser reducido a una contabilidad monetaria. De esta forma aquellos elementos y procesos naturales no sometidos a las reglas del mercado resultan ignorados.

■ **Los Urbanistas:** desnaturalizan el concepto de ordenamiento territorial desde un punto de vista: la ciudad, haciéndola coincidir con la clasificación y calificación urbanística del suelo. En sus planes y realizaciones, el suelo rústico queda como un espacio marginal (no urbanizable), y sólo se trata con detalle el urbano o aquel que va a ser convertido en urbano.

■ **Los Ruralistas:** cuyo enfoque está representado por las realizaciones de proyectos en materia de transformación económica social de las zonas rurales, apenas han utilizado la expresión ordenamiento territorial a pesar de haber practicado tradicionalmente el concepto. Estos asimilan un conjunto de proyectos orientados a la transformación física del espacio, para mejorar las condiciones de productividad primaria y a la dotación de infraestructura y equipamiento a los núcleos rurales;

pero adolecen del enfoque que considera la dinámica del sistema territorial propia de la planificación que exige el ordenamiento.

■ **Conservacionista:** vincula ordenamiento territorial a una planificación y gestión del espacio que garantice el proteger los recursos naturales de toda actividad humana.³

Un proyecto de ordenamiento territorial debe orientarse a atender primeramente las necesidades básicas de la población y en particular, atender a los estratos sociales más débiles y afectados por los problemas más complejos

4. Marco legal del ordenamiento territorial

El ordenamiento del territorio opera dentro de 2 niveles político-administrativos, los cuales pueden estar en estrecha relación entre sí, a la hora de implementar estos proyectos. El primer nivel, conocido como nivel nacional, abarca la normativa y leyes nacionales, regionales e internacionales; y el nivel municipal, que está comprendido por gobiernos locales, comunidades, barrios, colonias, etc. Todo este tipo de leyes sobre ordenamiento territorial o en las cuales se ampara, tienen que estar de acuerdo a las necesidades de cada país y muy particularmente para cada área territorial en estudio.

Para el caso de El Salvador, en el cual nos encontramos ante una disciplina reciente y que se empieza a conocer su relevancia, deberá implementarse preferiblemente desde un ámbito municipal, para poder dar un mayor énfasis al desarrollo local, dejando espacio a ciertas actuaciones que podrían ser coordinadas con un nivel superior o con otras de una misma jerarquía.

5. Consideraciones para un proyecto de ordenación territorial

En ninguna parte del mundo existe una fórmula mágica que dé una respuesta única a los grandes problemas territoriales, ya que las situaciones y necesidades son diferentes para cada realidad en particular; sin embargo, hay consideraciones muy valiosas que serían de gran ayuda para cada situación en particular y por ende una ruta muy importante a seguir por nuestro país, en el diseño de un plan ordenamiento territorial.

■ La gestión ambiental es indisociable del ordenamiento territorial, ya que sólo puede haber actuaciones de ésta, después de una evaluación ambiental.

■ Las instituciones públicas que desarrollan proyectos de ordenamiento territorial deben permitir una mayor participación ciudadana para lograr una descentralización y una mayor gestión a nivel de la participación local.

■ El ordenamiento territorial apoyado por equipos multidisciplinarios encuentra respaldo técnico, pero también es importante considerar que debe tener aceptación ciudadana, ya que aunque los proyectos pueden estar muy bien elaborados técnicamente, al no contar con el respaldo de la población o actores involucrados territorialmente, éstos no tendrán mayor relevancia.

■ La priorización de problemas territoriales a resolver debe hacerse con base en un diagnóstico, pero es necesario considerar simultáneamente el aspecto económico y los demás recursos, ya que serán éstos los que determinarán el nivel de alcance que se tendrá; por lo tanto es imperativo tener una información detallada del aspecto económico y demás recursos con que se cuenta para delegar las funciones a las diferentes instancias encargadas de proveerlos y administrarlos, pudiendo ser éstas: instituciones públicas, empresas privadas, organismos de cooperación internacional y otros.

■ Otro aspecto muy importante de los proyectos de ordenamiento territorial es la flexibilidad, ya que éstos deben evaluarse periódicamente para ir seleccionando las mejores alternativas, si son las existentes o haciendo las correcciones necesarias si así lo amerita.

■ Un proyecto de ordenamiento territorial debe orientarse a atender primeramente las necesidades básicas de la población y en particular, atender a los estratos sociales más débiles y afectados por los problemas más complejos.

■ Las estrategias diseñadas en las áreas productivas deben orientar que el valor añadido quede en la zona.

■ En un proyecto de esta naturaleza se debe tratar de armonizar los intereses económicos, políticos, ecológicos, sociales y culturales.

BIBLIOGRAFÍA

Chalvin D. "Autodiagnostic des styles de management". Les Editions ESF-entreprise Moderne d'Editions Librairies Techniques, París, Francia. 1988.

Miller Lawrence M: "De Bárbaros a Burócratas". Grijalbo, Barcelona, España. 1990.

Gómez Orea D. "El Espacio Rural en la Ordenación del Territorio". Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentario. Madrid, España. 1985.

Serrano Rodríguez A. "*Conclusiones Finales del Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*". Valencia, España. 1991.

Soubrier R. "*Planification, aménagement et loisir*". Presses de l'Université du Québec. 1988.

Notas de curso de post-grado FUNDICOT, Madrid, España.

Bases para el Plan de Nación.

FUNDE: "*Ordenamiento Territorial: Pieza Clave para la Autonomía Municipal y el Desarrollo Sostenible*" II Seminario, Noviembre de 1995

NOTAS

¹ Bases para el Plan de Nación. pág. 38.

² Asociación Interprofesional de Ordenamiento Territorial Madrid, España.

³ Asociación Interprofesional de Ordenamiento Territorial. Madrid, España.

Alternativas para el desarrollo es una colección de monografías propositivas sobre temas de interés para el desarrollo económico-social de El Salvador y la región centroamericana, publicada por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), como parte de su labor educativa orientada hacia los protagonistas del desarrollo económico y social del país. Agradecemos la cooperación de HIVOS para la realización de esta publicación.

Dirección: Apdo. Postal 1774,
Centro de Gobierno, San Salvador,
El Salvador. Tel/fax: 263-4537.
Correo electrónico: funde@es.com.sv
funde@ejje.com

FUNDE

Apdo. Postal 1774

Centro de Gobierno

San Salvador, El Salvador.