

# Ordenamiento territorial en El Salvador: una tarea pendiente

## Parte I: Génesis, concepto y metodología de abordaje

**María Elena Moreno**

---

### Introducción

En la búsqueda de caminos para el desarrollo, la segunda mitad del siglo XX ha sido testiga de las respuestas de distintos actores a los retos que marca el proceso de globalización. En esa lógica, una de las respuestas involucra a teóricos del desarrollo regional, así como a diversos actores locales y regionales a nivel interno de los países, quienes han asumido la tarea de “reinventar” el territorio, entendido como una construcción surgida de la interacción histórica de sociedad y espacio y que se vuelve ámbito y factor de desarrollo.

Las relaciones territorio-desarrollo han cambiado aceleradamente, como parte del conjunto de transformaciones contemporáneas asociadas, fundamentalmente a la globalización. Estos cambios han incidido en la reestructuración territorial y se producen, en gran medida, fuera del alcance de la planificación. La reestructuración territorial genera algo que ciudadanos, analistas y planificadores perciben inicialmente como un “desorden”, resultado de la superposición de lógicas y temporalidades diversas no bien comprendidas ni dominadas.<sup>1</sup>

En este contexto de cambio radical, las

tradicionales políticas de desarrollo territorial ya no son adecuadas. Por esta razón, tanto la teoría como la práctica de la planificación del desarrollo territorial están hoy cuestionadas y sujetas a una reivindicación conceptual y metodológica. Esto se vuelve, por lo tanto, una tarea pendiente que trasciende a los planificadores y agentes de desarrollo, una tarea para los ciudadanos y ciudadanas. Es en este contexto que cobra mucha importancia el tema de ordenar el territorio, teniendo como base procesos de planificación regional.

Lo anterior adquiere una urgencia dramática en el caso de El Salvador. El territorio salvadoreño se ha transformado drásticamente y es completamente diferente al que conocimos hace 50 años: ahora la población urbana es mayor que la rural, y la quinta parte de ella está concentrada en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS); las actividades agropecuarias han perdido importancia, y en su lugar florecen el comercio y los servicios, también concentrados en el AMSS. Los recursos naturales están deteriorados y el agua, ríos, lagos y aire están contaminados.

Las transformaciones no han sido resultado de procesos de planificación, sino todo lo contrario. La población se ha movido

hacia aquellos lugares que le brindan mayores posibilidades de sobrevivencia y el capital se ha instalado en aquellos lugares que le garantizan sus ganancias. La anarquía de estos movimientos ha llegado al colmo de instalar cervecerías o prostíbulos frente a escuelas, centros nocturnos en zonas residenciales o, a cambiar el diseño de una de las principales avenidas de San Salvador (redondel del Hermano Lejano), a solo dos años de su inauguración. Las ciudades son aglomeraciones donde predomina la irregularidad en la tenencia de la tierra, deficiencias cuantitativas y cualitativas de vivienda y servicios, contaminación, desempleo, comercio ambulante y, sobre todo, mucha inseguridad.

En otras palabras, el territorio nacional ha cambiado con enorme disparidad. Cada vez más se acentúan las desigualdades económicas, sociales y culturales a su interior. El fenómeno migratorio del campo a la ciudad ha provocado la creación de asentamientos precarios que ocupan los espacios públicos (parques, canchas, zonas verdes, las vías del ferrocarril, las tierras en las cercanías de cables de alta tensión eléctrica, los barrancos, los márgenes de quebradas y ríos, las faldas de cerros deforestados). Todos ellos lugares de altísimo riesgo para la vida humana y, obviamente, carentes de los servicios mínimos, provocando tensión social y distorsión en el crecimiento de la ciudad. En este contexto, parecería obvia la necesidad de ordenar el territorio, sobre todo si se piensa en función del desarrollo.

En los últimos años, el tema del orde-

namiento territorial ha cobrado importancia; más aún en estos momentos en que está en proceso la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, bajo la responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente y el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Por dicha razón, la FUNDE pretende contribuir a reflexionar sobre esta temática.

El artículo que hoy se presenta es la primera de dos partes relacionadas con esta temática. Esta entrega tiene como objetivo central aproximarse a entender el surgimiento, los aspectos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. En la segunda parte se tocará, para el caso específico de El Salvador, los antecedentes, las propuestas que existen, el actual proceso que se está siguiendo para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y algunas experiencias que se están trabajando a nivel municipal.

---

## El territorio nacional ha cambiado con enorme disparidad

---

### 1. Una aproximación al concepto de ordenamiento territorial

El desmesurado crecimiento de las ciudades europeas en el siglo XIX, debido a la migración del campo a la ciudad, hizo que los cascos medievales colapsaran, se desbordaran y se manifestara la primera gran crisis urbana, dando paso al surgimiento del urbanismo (el catalán Cerdá usa por primera vez el término en 1859), con el fin de atender los problemas higiénicos y ambientales de los cascos antiguos y de ordenar el rápido desarrollo de la ciudad a

través de la idea del diseño de los “ensanches”. Con el tiempo, sin embargo, se fue creando una progresiva conciencia de que los problemas de las ciudades trascendían sus límites y que requerían ser enfocados tomando en cuenta

el entorno regional. En el siglo pasado, surge el ordenamiento territorial, con una vocación regional que el urbanismo todavía no tenía, y adopta carácter de norma jurídica en Francia en 1935 y en Inglaterra en 1947.<sup>2</sup>

En la actualidad, es muy común utilizar los términos de urbanismo y ordenamiento territorial como sinónimos. Sin embargo, debido a que ya no es posible concebir el planeamiento del territorio rural y urbano separadamente, lo más conveniente es usar el concepto de ordenamiento territorial, como una acepción más amplia y adecuada.

Hoy en día, hablar de ordenamiento territorial remite a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, que en 1984 la definió como *“la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad”, la cual es “a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*. De acuerdo con la Carta Europea, la ordenación del territorio tiene cuatro objetivos: a) el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; b) la mejora de la calidad de vida; c) la gestión responsable de los

---

**La ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja**

---

recursos naturales y la protección del medio ambiente; y d) la utilización racional del territorio.

Esa concepción ha sido criticada por algunos autores<sup>3</sup>, quienes afirman que no es clara, que

confunde los resultados con el instrumento y que complica más las cosas al añadir que es “a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política”. De acuerdo con el geógrafo catalán Florencio Zoido, la ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación y participación), y en conocimientos científicos pluri-disciplinarios. Zoido subraya que “en tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos”.

El concepto de ordenamiento territorial incluye dos términos fundamentales: territorio y ordenamiento.

*El territorio*, desde el punto de vista de la Geografía, es un espacio adscrito a una comunidad, ámbito de difusión de una lengua o de una práctica social. Cuando el territorio se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una

sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio en la memoria personal y colectiva. En definitiva, el territorio es el espacio geográfico en el que se vive, el que se maneja y administra para bien de los individuos y del conjunto de la comunidad; es el ámbito espacial para llevar a cabo una relación humana.

De aquí que Bervejillo señale “entendemos hoy el concepto de territorio como la totalidad compleja formada por el medio físico natural y construido y los espacios económico, político, social, histórico, ecológico, y sus interacciones.”<sup>4</sup>

Ahora bien, en los últimos años ha surgido un nuevo concepto de territorio. Más que un espacio ya dado se habla de construcción histórica de un territorio, el cual deberá entenderse como:

- Entorno donde se fraguan las relaciones sociales y económicas.
- Contexto donde la cultura y otros rasgos locales no transferibles se han ido sedimentado y afirmando en el tiempo.
- Marco donde las personas y las empresas establecen relaciones.
- Entorno donde las instituciones públicas y privadas interactúan para regular la sociedad.
- Factor estratégico de oportunidades de desarrollo.<sup>5</sup>

*Ordenamiento* significa conocimiento y

utilización del territorio. Se refiere a la disposición en el espacio geográfico de determinados hechos naturales (estructuras geológicas, red hidrográfica, tipos de suelo, formaciones vegetales, etc.) y de origen humano (localización de asentamientos, trazado de redes de comunicación, etc.).

La disposición del espacio puede proceder de una decisión de planeamiento, de una acción de los poderes territoriales o de diversas acciones espontáneas. El hecho es que la suma de todos esos modos de proceder y la necesaria adaptación en el tiempo a nuevas circunstancias conducen a una determinada organización del conjunto de suelos de un municipio, de una región o de un país. “A esa organización es a lo que

denominamos organización del espacio, ... pero esa organización es dinámica, está en continua evolución y responde a un equilibrio que se modifica continuamente entre la inercia de lo que se hereda del pasado y las previsiones de futuro.

Conviene por tanto no confundir la organización del espacio con la de ordenación del territorio, que responde a una acción de planeamiento y que asigna usos a los suelos de acuerdo con el orden nacional que se pretende.”<sup>6</sup>

Por esa razón, el ordenamiento del territorio debe ser cuidadoso en sus propuestas ya que, al interactuar con la dinámica del espacio, puede dar lugar a resultados negativos o muy diferentes de los previstos. Por ello, también se deben valorar de modo cuidadoso los caracteres de cada categoría

---

### **Ordenamiento significa conocimiento y utilización del territorio**

---

y tipo de uso del suelo y el contexto rural o urbano en que se opera, considerando las reacciones de lo que se propone frente a la dinámica de la organización del espacio en ese contexto. Es decir, que la organización del espacio resulta un punto de partida necesario para que el ordenamiento territorial sea un éxito.

Lo importante es tener claro que el ordenamiento territorial no es algo rígido, sino que cambia de un momento a otro de acuerdo con las culturas y a los grupos sociales. Por ejemplo, una red ferroviaria puede ser valorada como factor de expansión urbana, pero, después de algunos años, podría convertirse en una barrera para dicha expansión.

A grandes rasgos, se pueden señalar cuatro aproximaciones a los temas propios de ordenamiento territorial.

- *Aproximación política:* la ordenación culmina siempre en decisiones políticas.
- *Aproximación técnico/profesional:* la ordenación implica un proceso de elaboración de carácter técnico que aconseja dominar, o al menos conocer, las disciplinas científicas que pueden aportar visiones objetivas que permitan formalizar alternativas.
- *Aproximación de los agentes económicos:* destinatarios de una parte importante de las decisiones de ordenación, que irán destinadas a favorecer su actividad, pero

que introducirán siempre restricciones impuestas por la necesidad de armonizar actividades y usos.

- *Aproximación ciudadana:* como usuarios del territorio, el ciudadano y ciudadana deben ser considerados como actores importantes.

En resumen, el ordenamiento territorial es un proceso permanente cuyo objetivo consiste en definir la mejor localización de las actividades en un territorio. “Es un proceso mediante el cual, conociendo las dinámicas

y tendencias sociales, económicas, ambientales y políticas de un territorio, se planifica, coordina y regula el manejo y aprovechamiento de sus recursos naturales y construidos en función del bienestar común, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos actuales y futuros. En otras palabras, el ordenamiento territorial es un proceso y un instrumento para negociar y armonizar el uso de recursos naturales, sociales y económicos, sometidos a diversas demandas. Es una herramienta de negociación que debe expresar los acuerdos entre distintos actores y que incluya la diversidad de sus intereses, para crear una estrategia de desarrollo y superar la marginación territorial, social y económica.”<sup>7</sup>

---

### **La organización del espacio resulta un punto de partida necesario para que el ordenamiento territorial sea un éxito**

---

## **2. El qué y para qué ordenar**

Dentro de un territorio se deben ordenar los múltiples usos del suelo que coexisten en él. Es decir, se deberían asignar usos específi-

cos y diferenciados al mosaico de subdivisiones territoriales de acuerdo con la división político-administrativa del país: departamentos, municipios, cantones y caseríos, pero también se podría agregar la microrregión, como una división territorial funcional.

En el marco anterior, los usos del suelo deben ordenarse de acuerdo con las actividades desarrolladas por sus habitantes, de tal forma que se diferencien los suelos para uso residencial, agrícola, forestal, industrial, infraestructural, recreativo, etc.

El para qué ordenar depende mucho de los objetivos de quien lo impulsa, pero generalmente el territorio se ordena para impulsar el desarrollo, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes o para proteger el medio ambiente. Problemas como la necesidad de formular políticas para el desarrollo de áreas deprimidas, la planificación de ejes y polos de desarrollo, el análisis de los problemas de las áreas urbanas, la corrección de desequilibrios territoriales, el desarrollo de las potencialidades de las distintas regiones son algunos de los objetivos que se persiguen al ordenar el territorio. Sin embargo, sus objetivos primordiales son el respeto del medio natural y el logro de una mayor justicia social, y en específico:

- El aprovechamiento eficiente del suelo como recurso finito a través de una

adecuada localización de las actividades productivas y sociales y del uso de la tierra acorde con su vocación.

- El desarrollo socio-económico territorialmente equilibrado entre las regiones, entre los asentamientos humanos, entre el campo y la ciudad y al interior de las ciudades.
- La gestión responsable de los recursos naturales, la protección y rehabilitación del medio ambiente para un desarrollo ecológicamente sostenible.
- La preservación del uso social del suelo público y la protección y rehabilitación del patrimonio cultural e inmobiliario.

Además del qué y para qué ordenar, hay dos preguntas más que debemos responder:

*¿Cómo ordenar?:* Hace referencia a los criterios de ordenamiento que han de permitir alcanzar los objetivos propuestos. El territorio debe verse como un bien escaso, tanto en términos absolutos como en términos de territorios con alguna cualidad adicional: suelos aptos para la agricultura, suelos urbanos, suelos forestales, etc.

*¿Quién debe ordenar?:* definir el sujeto del ordenamiento territorial es una de las tareas más complicadas, ya que en él entran en juego los intereses de todos los habitantes y actores de un territorio: empresarios, comerciantes, transportistas, agricultores,

---

**El ordenamiento territorial es un proceso y un instrumento para negociar y armonizar el uso de recursos naturales, sociales y económicos**

---

ganaderos, y gobernantes. Por tal razón, no se puede dejar sólo a iniciativa de uno de los actores: eso llevaría a promover o profundizar aún más los desequilibrios.

El ordenamiento del territorio es una competencia del sector público repartida entre los diferentes niveles de la administración, pero va destinada, en buena parte, a ordenar la ocupación del territorio por parte de los agentes privados. Los agentes privados tendrán que aceptar los patrones de ordenación establecidos por las administraciones públicas, pero también deben hacer sentir su voz y participar para que el territorio ordenado responda a sus aspiraciones y demandas, y les permita desarrollar eficientemente sus diversas actividades, en un marco racional que garantiza los intereses del conjunto de la sociedad.

A nuestro juicio, tres son los actores claves en el ordenamiento del territorio: gobierno central, gobiernos locales y sociedad civil.

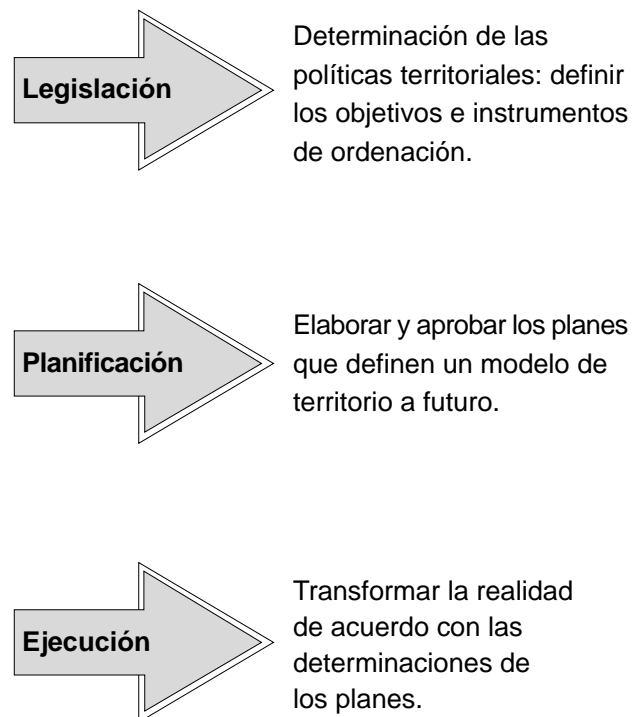
### 3. Etapas básicas del ordenamiento territorial

Ordenar el territorio lleva a la conflictiva tarea de establecer derechos y limitaciones de la propiedad del suelo, lo que implica un profundo conocimiento de los agentes públicos y privados que intervienen sobre el territorio, sus intereses y su manera de ocupar el mismo. Una vez aclarado lo anterior, es indispensable:

- Elegir entre los diferentes usos de suelo posibles.

- Elegir entre los usos más adecuados del suelo, es decir, definir el modelo de territorio que se quiere para el futuro.
- Diseñar políticas territoriales e instrumentos de planificación que habrán de convertir en realidad las decisiones territoriales tomadas.
- Implementar dichas políticas haciendo uso de los instrumentos acordados.

Por tanto, la ordenación del territorio implica tres tipos básicos de intervención: legislar, planificar y ejecutar, que se convierten en las tres etapas fundamentales del ordenamiento:



Como ya quedó señalado, definir los usos del suelo es un aspecto básico en cualquier intervención sobre el territorio. Hay tres tipos de intervenciones que se destacan en la ordenación de usos del suelo: ordenación urbana, ordenación rural y ordenación de espacios naturales. Sea cual fuere el tipo de intervención que abordamos, “el paso previo ineludible, para que las propuestas puedan hacerse con posibilidades de éxito, es el reconocimiento de los fundamentos de la organización de los usos del suelo, especialmente en los aspectos en los que se proyecta la intervención.”<sup>8</sup> Para realizar ese diagnóstico, se deben fijar criterios para la delimitación del área de estudio, los aspectos que se deben estudiar, las metodologías de análisis, la cartografía a utilizar, etc.

#### **4. El plan como instrumento básico del ordenamiento del territorio**

La planificación puede servir para obtener resultados sorprendentes o ser totalmente inoperante si no existe capacidad o voluntad real para su aplicación. El uso eficaz de la planificación depende en gran medida de la voluntad de los agentes implicados en la consecución de los objetivos planteados.

Los procesos de planificación permiten identificar problemas, potencialidades y restricciones para el ordenamiento territorial.

La planificación debe ser vista y asumida como un instrumento de negociación y concertación entre los distintos grupos sociales que demandan y producen el espacio construido, ya que la complejidad de los procesos productivos y la multiplicidad de elementos articulados en el espacio hacen que no sea posible reducirlo a un proyecto, imputado a alguno de los actores, ni siquiera al Estado.<sup>9</sup>

---

### **El territorio se ordena para impulsar el desarrollo, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes**

---

Por esto, el plan es el instrumento básico en el proceso ordenador. Planificar implicará trazar líneas de acción dirigidas a alcanzar determinados objetivos territoriales. Una peculiaridad importante es que estos objetivos serán normalmente cartografiables en un

plano. Plan y plano son dos conceptos distintos, pero que se combinan y están presentes cuando de ordenamiento territorial se habla.

La elaboración de un plan comprende el análisis de la situación presente, definiendo normalmente el modelo territorial actual. El diagnóstico de los problemas y potencialidades del territorio llevará a la identificación de los objetivos y metas, y a la elaboración del modelo territorial propuesto. Pero eso no es suficiente (no son pocos los casos en que los planificadores se quedan o se pierden en el diagnóstico): es necesario que el plan contenga todas aquellas medidas y determinaciones que han de permitir alcanzar el futuro deseado (estrategias de implementación). En el futuro, este modelo territorial pasará a ser



la nueva realidad que habrá que analizar y que planteará nuevos retos, que requerirán a su vez nuevas respuestas por parte de los planificadores.

Al planificar, es importante recordar que el ordenamiento del territorio no debe verse como un proceso lineal con un final bien definido, sino como un proceso circular e ininterrumpido que planteará continuamente nuevos requerimientos y nuevos retos.

#### 4.1. Modalidades de planificación

Un aspecto clave antes de iniciar la etapa de planificación es la elección de “la escala”. La mayoría de autores afirma que la escala propia de la ordenación del territorio es la regional o subregional. Sin embargo, otros autores insisten en la necesidad de separar claramente el campo propio del ordenamiento del territorio (la región) del campo del urbanismo (la ciudad, el municipio). Hay quienes amplían el campo a todas las escalas geográficas en las que el territorio tiene un carácter público: municipal, submunicipal, regional, subregional, nacional y supranacional.

Hablando de la escala y de los contenidos, existen dos grandes modalidades de planificación: la económica, propia de la escala nacional y regional; y la planificación física, propia de la escala local.

Por planificación física se entiende el ordenamiento armonioso de los usos del suelo que coexisten en un determinado territorio. El

nicho de la planificación física ha sido tradicionalmente la escala local, mediante el planeamiento urbano desarrollado por las administraciones locales.

El plan estratégico es un instrumento que permite a las administraciones locales plantearse objetivos difíciles de abordar desde la perspectiva de la planificación física, más circunscrita a la armonización de los usos del suelo. La progresiva integración entre la planificación física y los objetivos estratégicos es también deseable: la planificación física puede dar entidad normativa a las propuestas territoriales de planes estratégicos, contribuyendo así a su implementación.

## 5. El ordenamiento territorial a nivel local

En el marco del desarrollo local, las municipalidades juegan un papel importante en el impulso de procesos de ordenamiento del territorio. Para ello, la planificación es una de las herramientas básicas, la cual debe considerar simultáneamente los procesos de desarrollo económico, los agentes sociales implicados y la ocupación, uso del suelo o localización de las actuaciones.

Existen tres etapas clásicas en los trabajos de ordenación del territorio a nivel local:<sup>10</sup>

---

**Definir los usos del suelo es un aspecto básico en cualquier intervención sobre el territorio**

---

*Análisis territorial:* sin un conocimiento detallado de los

procesos territoriales, con toda su complejidad, difícilmente se podrán impulsar actuaciones de ordenación territorial realmente operativas.

Para conocer el territorio es necesario hacerse las siguientes preguntas: ¿qué se hace en ese territorio?, ¿con quién se relaciona?, ¿para qué sirve?, ¿quién lo moviliza?, ¿con qué medios se desarrolla? ¿hacia dónde va?

*Diagnóstico territorial:* aquí se identifican los problemas territoriales y las potencialidades con las que cuenta el territorio.

*Las propuestas y las actuaciones:* en esta etapa se hace evidente la dimensión política de la ordenación del territorio, ya que las propuestas de intervención saldrán de un proceso de toma de decisiones entre las diversas alternativas que existen. Esta etapa tendrá el carácter normativo.

El anterior es el proceso clásico o tradicional de elaborar planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, existen otros procesos que tienden a ser más dinámicos, como el propuesto por Mario Lungo, que básicamente contempla las siguientes etapas:<sup>11</sup>

1º. Identificar los procesos claves (económicos, sociales, políticos, culturales, territoriales, etc.) que se desarrollan al interior del territorio, los procesos

externos (que pueden tener un carácter regional, nacional o internacional) y los principales actores (que pueden estar

dentro o fuera del territorio de intervención y ser nacionales o extranjeros). Solamente después de haber hecho esta identificación se debe proceder a recoger la información en dos niveles: 1) la

referida a los procesos y actores identificados; 2) información de carácter general.

2º. La construcción de escenarios: análisis de los procesos y su confrontación con los intereses de los principales actores. El desafío es reconocer la desigualdad de los actores (en capacidades, conocimientos y poderes para no crear espacios de discusión desiguales). La metodología de estudios de caso es recomendable para llevarla a cabo.

3º. La formulación del plan: vista como un proceso, como un espacio de concertación de intereses diversos, para construir una visión de desarrollo territorial compartida en sus aspectos esenciales, y para manejar las contradicciones y conflictos existentes que nunca serán eliminados totalmente, además de los nuevos que van surgiendo.

4º. El plan es así un conjunto de lineamientos estratégicos que se concretiza a través de programas y proyectos, entre los que deben ser priorizados aquellos que tienen mayor

---

### **La escala propia de la ordenación del territorio es la regional o subregional**

---

vinculación con los procesos claves y generen mayores consensos. El plan no es un fin en sí mismo ni un documento acabado que deba ser, necesariamente, aprobado por ley.

5º. Construcción de los instrumentos, de distinto tipo y carácter, que permitan diferentes niveles de participación social para ir desarrollando, monitoreando y modificando el plan.

### 5.1. Obstáculos del ordenamiento territorial

A nivel local o regional, el ordenamiento del territorio no es una tarea fácil, requiere de conciencia, voluntad y participación, no solo del Estado, sino de la sociedad civil en su conjunto.

Como entran en juego intereses de propiedad y uso de la tierra, los obstáculos que se presentan son múltiples y de diversa naturaleza. Sin embargo, si solo retomamos los obstáculos a nivel de los gobiernos locales, se pueden destacar los siguientes:

- De orden político, en lo relativo a la consecución de acuerdos para la realización de acciones de beneficio común.
- De orden financiero y administrativo, ya que en ocasiones las acciones requeridas no coinciden con la asignación presupuestal.

- De orden metodológico, en tanto que el análisis territorial hasta la fecha ha estado centralizado y se ha basado en generalizaciones alejadas de las particularidades de los municipios.

- De orden técnico, referido a la carencia de información básica que enfrentan muchos municipios del país, como puede ser cartografía, datos estadísticos, equipos y personal calificado.

A ello debemos agregar la falta de legislación y de mayor participación de todos los actores involucrados y de una acción del Estado a nivel central y local que realmente implemente las regulaciones establecidas.

---

### Las municipalidades juegan un papel importante en el impulso de procesos de ordenamiento del territorio

---

Algunos municipios, a pesar de los obstáculos antes referidos, han iniciado ya sus procesos de planificación territorial, y otros, como Nejava y

Tecoluca, cuentan con su Plan de Ordenamiento Territorial. La pregunta ahora es hasta qué punto estas experiencias responden a los lineamientos y políticas de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, o visto al revés, hasta qué punto el proceso de elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial está tomando en cuenta las experiencias, necesidades y características de los municipios.

En la segunda entrega de este artículo, se tratará de dar respuesta a esas inquietudes.

## Bibliografía

- Baires y Kandel: **Ordenamiento territorial: una experiencia de debate desde la sociedad civil.** San Salvador, abril 2002.
- Bervejillo, Federico: **Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo.** CLAEH, Uruguay, 1999.
- Fausto, Adriana. **Políticas urbanas y planificación del uso del suelo. Cuadernos metodológicos I.** Universidad de Guadalajara/CONACYT. Guadalajara, 1997. Citada por Ninette Morales en el Primer Foro Nacional para el Hábitat en El Salvador, abril, 2002.
- García Pleyán, Carlos: **El ordenamiento territorial y el urbanismo en el municipio.** Departamento de Planeamiento Municipal del Instituto de Planificación Física de La Habana, Cuba, febrero de 1996.
- Lungo, Mario : **Guía para preparar un plan de ordenamiento territorial para microrregiones.** Mimeo, junio del 2002.
- OIT, Programa DelNet, Curso de formación a distancia, Unidad Didáctica 1: **El desarrollo local como motor de cambio.** Turín, Italia.
- Zoido Naranjo, Florencio: **Geografía y ordenación del territorio.** Reproducido de: Íber, **Didáctica de las ciencias sociales.** Geografía e Historia, Barcelona: N° 16, abril 1998.

---

## Notas.

1. Federico Bervejillo: **Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo.** CLAEH, Uruguay, 1999
2. Carlos García Pleyán: **El ordenamiento territorial y el urbanismo en el municipio.** Departamento de Planeamiento Municipal del Instituto de Planificación Física de La Habana, Cuba, febrero de 1996.
3. Florencio Zoido Naranjo: **Geografía y ordenación del territorio.** Reproducido de: Íber, **Didáctica de las ciencias sociales.** Geografía e Historia, Barcelona: N° 16, abril 1998. **Nuevas fronteras de los contenidos geográficos,** págs. 19-31.
4. Federico Bervejillo: **Op.cit.** pág. 182
5. OIT, Programa DelNet, Curso de formación a distancia, Unidad Didáctica 1: **El desarrollo local como motor de cambio.** Turín, Italia.
6. Luis V. García. **Op.cit.** pág. 165
7. Baires y Kandel: **Ordenamiento territorial: una experiencia de debate desde la sociedad civil.** San Salvador, abril, 2002.
8. Luis García. **Op.cit.** pág. 170
9. Adriana Fausto. **Políticas urbanas y planificación del uso del suelo.** Cuadernos metodológicos I. Universidad de Guadalajara/CONACYT. Guadalajara, 1997. Citada por Ninette Morales en el Primer Foro Nacional para el Hábitat en El Salvador, abril, 2002.
10. Mario Lungo: **Guía para preparar un plan de ordenamiento territorial para microrregiones,** mimeo, junio de 2002.
11. idem