

**CONFEDELCA**

Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local

# **ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: Insumos para la construcción de una agenda regional**


gtz



**SISCA**  
SECRETARÍA DE LA INTEGRACIÓN  
SOCIAL CENTROAMERICANA



**Diputació  
Barcelona**  
xarxa de municipis



**Ordenamiento Territorial en Centroamérica  
y República Dominicana:  
Insumos para la construcción de una agenda regional.**

GIOVANNI BERTI  
CARLOS FERRUFINO

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTRO AMERICA

MARZO DE 2009

320.12

c748o Berti Lungo, Carlos Giovanni, 1971-

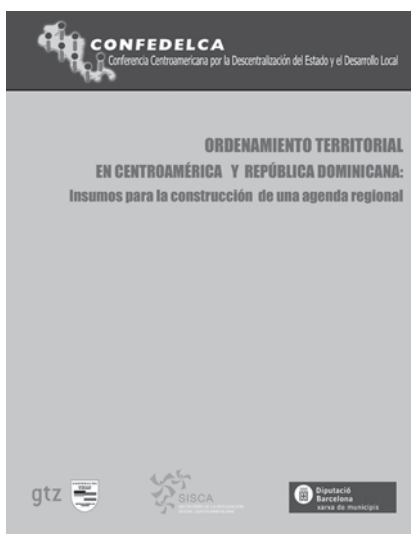
Ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana.

sv insumos para la construcción de una agenda regional / Carlos Giovanni Berti Lungo, Carlos Ernesto Ferrufino Martínez : ed. CONFEDELCA. -- 1a. ed. -- San Salvador. El Salv. : FUNDE, 2009

88 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99923-916-2-4

1. Ordenamiento territorial-América Central-República Dominicana.  
2. Desarrollo territorial. 3. Desarrollo urbano. 4. Integración social. I. Ferrufino Martínez, Carlos Ernesto, coaut. II. Título.



## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: INSUMOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA REGIONAL**

Primera edición, 1,000 ejemplares

Marzo 2009

ISBN: 978-99923-916-2-4

### **Coordinación:**

Alberto Enríquez Villacorta, Luis Reyes Fabián y Néstor Zapata

### **Investigación:**

Giovanni Berti

Carlos Ferrufino

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

# Tabla de contenido

<b>Presentación</b> .....	<i>i</i>
<b>Introducción</b> .....	<i>ii</i>
<b>I. Marco de referencia</b> .....	<b>11</b>
A. Territorio .....	11
B. Política territorial .....	12
C. Ordenamiento y desarrollo territorial.....	13
D. Plan de Ordenamiento Territorial.....	14
E. Región – regionalización .....	15
F. Conceptos complementarios .....	17
<b>II. Estado del arte del ordenamiento y el desarrollo territorial en Centroamérica y República Dominicana una aproximación por país</b> .....	<b>20</b>
A. Ordenamiento territorial en Panamá: un camino de dos vías .....	20
A.1. Antecedentes .....	20
A.2. Marco legal / institucional .....	21
A.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial.....	22
A.4. Financiamiento para el ordenamiento y desarrollo territorial.....	23
A.5. Cambio territorial en Panamá.....	24
A.6. Retos y oportunidades .....	25
B. Ordenamiento territorial en Honduras: un vistazo 10 años después.....	26
B.1. Antecedentes.....	26
B.2. Marco legal / institucional.....	26
B.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial.....	29
B.4. Financiamiento del Ordenamiento Territorial .....	30
B.5. Cambio Territorial en Honduras.....	31
B.6. Retos y Oportunidades.....	31
C. Ordenamiento territorial en Costa Rica: 30 años de planificación con enfoque regional .....	33
C.1. Antecedentes.....	33
C.2. Marco legal / institucional .....	33
C.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial.....	35
C.4. Financiamiento del ordenamiento territorial .....	36
C.5. Cambio territorial en Costa Rica .....	36
C.6. Retos y Oportunidades.....	37
D. Ordenamiento territorial en Nicaragua: grandes logros técnicos con poca incidencia política.....	38
D.1. Antecedentes.....	38

D.2. Marco legal / institucional.....	38
D.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial.....	39
D.4. Financiamiento del ordenamiento territorial.....	40
D.5. Cambio territorial en Nicaragua.....	41
D.6. Retos y oportunidades.....	41
E. Ordenamiento territorial en República Dominicana: perspectivas esperanzadoras .....	42
E.1. Antecedentes.....	42
E.2. Marco legal / institucional.....	43
E.3. Instrumentos para el desarrollo y ordenamiento territorial.....	45
E.4. Financiamiento del ordenamiento territorial.....	46
E.5. Cambio territorial en República Dominicana .....	47
E.6. Retos y oportunidades.....	48
F. Ordenamiento territorial en El Salvador: una necesidad urgente.....	49
F.1. Antecedentes.....	49
F.2. Marco legal / institucional.....	50
F.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial.....	52
F.4. Financiamiento del ordenamiento territorial.....	53
F.5. Cambio territorial en El Salvador .....	53
F.6. Retos y oportunidades.....	54
G. Ordenamiento territorial en Guatemala: los costos de la ausencia de un adecuado marco legal .....	55
G.1. Antecedentes.....	55
G.2. Marco legal e institucional.....	55
G.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial.....	57
G.4. Financiamiento del ordenamiento territorial.....	59
G. 5 Cambio Territorial en Guatemala.....	59
G.6. Retos y oportunidades.....	60
<b>III. Ordenamiento territorial en C.A. y República Dominicana: una visión crítica .....</b>	<b>61</b>
A. La ausencia de un marco conceptual uniforme .....	61
B. La fragilidad de los sistemas institucionales y de los marcos legales .....	62
C. La importancia de una participación más activa de los gobiernos locales.....	64
D. Aprovechar los “grandes cambios territoriales” para construir modelos exitosos de ordenamiento territorial .....	64
E. La necesidad de repensar la inversión pública con enfoque territorial .....	65
<b>IV. Lecciones regionales en ordenamiento territorial: el valor de las experiencias nacionales .....</b>	<b>67</b>
A. Honduras: el valor de la experiencia inicial.....	67

B.	Panamá: la importancia de la práctica.....	67
C.	Nicaragua: la singularidad de la solidez técnica.....	67
D.	El Salvador: esfuerzos consolidados de gran potencial.....	68
E.	Guatemala: posibilidades de alto valor.....	68
F.	Costa Rica: valoración de procesos consumados y en marcha.....	68
G.	República Dominicana: un buen momento para avanzar.....	69
<b>V.</b>	<b>Hacia una agenda regional de investigación y promoción del ordenamiento territorial.....</b>	<b>70</b>
A.	Principios de una estrategia regional de ordenamiento territorial.....	71
B.	Objetivos de una estrategia regional de ordenamiento territorial.....	71
C.	Ordenamiento Territorial y Crisis.....	73
D.	Pautas para la construcción de una estrategia regional de ordenamiento territorial.....	74
	REFERENCIAS.....	79
	GLOSARIO.....	81



En años recientes, Centroamérica y República Dominicana han sido escenarios de innumerables acciones de política pública orientadas a revalorizar la importancia del ordenamiento territorial en las estrategias de desarrollo que impulsan los países. Desde la perspectiva particular de cada país, este interés se ha materializado en la creación de marcos legales, institucionales e instrumentales orientados a facilitar los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

A nivel regional destacan dos iniciativas que sustentan este esfuerzo:

a) La Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, CONFEDLCA, que surgió en 2001 y que en su VII edición de noviembre 2007, relevó como aspecto central de la agenda regional el tema del ordenamiento territorial vinculado al desarrollo local como elemento clave para un desarrollo más equitativo y sostenible. Expresamente, la declaración de la VII CONFEDLCA reza: “que en referencia a la necesidad de crear niveles intermedios de Estado entre el nacional y el local para impulsar el Ordenamiento y Desarrollo Territorial se identifica un incipiente nivel de avance, caracterizado por la elaboración de estudios y el diseño y puesta en marcha de planes y procesos. Que este tema se encuentra en las agendas nacionales y sus principales desafíos son: lograr un balance en la articulación nacional – local, generar mecanismos adecuados para su financiamiento y reconocer la pertinencia de niveles intermedios de gobierno”

b) El Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) – órgano del Sistema de la Integración Social Centroamericana (SISCA) – se reactiva en el 2008 con la finalidad de poner en la agenda de la integración regional los aspectos relacionados con la vivienda social, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. En sus reuniones de marzo y abril de 2008 en San Salvador, se acordó llevar adelante la formulación de una estrategia centroamericana de vivienda y asentamientos humanos al tiempo que realizar un estudio de la situación regional en materia de ordenamiento territorial. La agenda elaborada conjuntamente con SISCA y el BCIE, fue aprobada en la XXXIV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA y en uno de sus ejes se hace referencia explícitamente a la temática de ordenamiento territorial. Para este eje se ha recibido un aporte muy importante por parte de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en asistencia técnica y financiera.

En este contexto, el presente estudio cuyo objetivo principal es la realización de una descripción y un análisis crítico de la situación del ordenamiento territorial y de la aplicación de sus normativas legales e instrumentos técnicos de planificación y gestión territorial en cada uno de los países centroamericanos, es un insumo oportuno para la promoción de un debate regional que desemboque en políticas de ordenamiento territorial a escala regional.

Su aprovechamiento por parte de las instancias que lo han promovido, deberá impulsarse en el marco de la mayor cooperación posible, y por eso su publicación se realiza de manera conjunta. La Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) que actúa como secretaria del CCVAH diseñará los mecanismos para facilitar el debate en torno a este tema y captar los aportes que surjan para aprovecharlos en la construcción de propuestas de política regional en esta materia. La CONFEDLCA por su parte, aportará al debate y la construcción de propuestas desde la Mesa regional y cada una de sus Mesas Nacionales.

Queremos agradecer, finalmente, a todas las personas y organizaciones que contribuyeron a enriquecer los contenidos del estudio y a la Diputación de Barcelona por su generoso apoyo para hacer posible la publicación del mismo.

**Ana Hazel Escrich**  
**Secretaría de la Integración**  
**Social Centroamericana**

**Alberto Enríquez Villacorta**  
**Secretaría Técnica**  
**CONFEDLCA**

**Néstor Eduardo Zapata**  
**Proyecto PROA GTZ**





La Centroamérica de los años setenta y ochenta no existe más. Las últimas tres décadas han sido un período de importantes cambios socio económicos que la han llevado de ser una región típicamente agro exportadora, con prominencia de lo rural sobre lo urbano y de economías esencialmente cerradas; a convertirse hoy en día en un grupo de países altamente heterogéneo, de economías diversificadas y abiertas, con una población cada vez más urbana y vinculada al exterior, y con un sistema institucional que después de un primer ciclo de reformas ha dejado Estados mucho más pequeños y con pocos espacios de intervención.

La nueva Centroamérica es más urbana y globalizada. Vive del turismo, de las remesas, de la cooperación externa y de la maquila. La agricultura es solo un sector más. Los grupos empresariales vinculados a la banca, al desarrollo inmobiliario y a las telecomunicaciones les ganan espacio a los terratenientes históricos. Pesa más la propiedad urbana que la rural. Desapareció el algodón y se exporta mucha menos carne, pero surgieron la piña, la naranja, las hortalizas y las flores. Una cantidad importante de centroamericanos viven y trabajan fuera de la región, mandan remesas y viajan. En buena medida es gracias a ellos que sectores como el transporte, las finanzas y las telecomunicaciones han tenido un crecimiento sostenido.

Las diferencias entre países que antes eran moderadas son ahora muy marcadas. Cada país ha tomado un rumbo y un ritmo diferente. Cambios tan profundos tienen implicaciones en los niveles de vida y en el bienestar de la población, traen consigo transformaciones importantes en las estructuras políticas y sociales tradicionales de la región, y han significado modificaciones sustantivas en las formas de ocupación del espacio. Esto último constituye, en esencia, la “expresión territorial del cambio regional”.

La ubicación de nuevas actividades económicas, el surgimiento de nuevos asentamientos urbanos, el acelerado proceso de urbanización no planificado y el deterioro generalizado de la base de recursos naturales han generado grandes cambios y nuevas dinámicas territoriales en la región. Estos fenómenos han sido abordados desde distintas perspectivas en cada uno de los países del área y su reconocimiento ha servido para impulsar – especialmente en la última década - un proceso de reflexión y de diálogo político en torno a la necesidad de promover procesos sistemáticos de ordenamiento y desarrollo territorial.

Sin embargo estas iniciativas individuales de cada uno de los países no han trascendido los límites nacionales y la perspectiva centroamericana sigue siendo la gran ausente de este proceso. Por esa razón el informe que hoy se entrega pretende ser un primer paso en ese camino. Conocer el “estado del arte” del ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana no puede ser un fin en sí mismo, debe ser solo el punto de partida de un esfuerzo sostenido de construcción de acuerdos que permitan avanzar hacia una agenda centroamericana que reconozca al ordenamiento del territorio como un elemento fundamental para el desarrollo regional.

En años recientes, Centroamérica y República Dominicana han sido testigo de innumerables acciones de política pública orientadas a revalorizar la importancia del ordenamiento territorial en las estrategias de desarrollo que impulsan los países; y desde la perspectiva particular de cada país, este interés se ha materializado en la creación de marcos legales, institucionales e instrumentales orientados a facilitar los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

El informe está estructurado en cinco secciones principales. La primera, que ofrece un análisis conceptual del ordenamiento territorial que contrasta la producción teórica con los distintos enfoques que se han adoptado e impulsado en cada país de la región. La segunda, presenta un análisis más detallado del “estado del arte” del ordenamiento territorial en cada uno de los países a partir de cinco temas clave: a/ sus antecedentes históricos; b/ su marco legal e institucional; c/ los instrumentos de planificación; d/ el financiamiento para el ordenamiento territorial; y e/ los cambios territoriales. La sección tercera comparte la valoración crítica sobre los principales hallazgos de la sección anterior y señala los elementos que – a juicio del equipo consultor – constituyen los temas fundamentales que están obstaculizando avances más rápidos y sostenidos de los procesos de ordenamiento territorial en Centroamérica. La cuarta sección sintetiza un conjunto de “lecciones aprendidas” que bien pueden servir como casos de estudio y experiencias para compartir entre los distintos países del área. La quinta y última sección sugiere un conjunto de principios, objetivos y pautas para la construcción de una regional de ordenamiento territorial que sirva de base para que este tema tan importante para el desarrollo, pase a ocupar un lugar privilegiado en los procesos de integración centroamericana.



## I. Marco de referencia

Con el propósito de definir una base conceptual a partir de la cual abordar el análisis del estado del arte de los temas de ordenamiento territorial en América Central y en República Dominicana, se propone repasar algunos de los temas críticos que aparecen de forma recurrente en las políticas, leyes, planes y demás normas jurídicas vigentes, o en proceso de discusión en la región.

Evidentemente se trata de conceptos amplios, que por su misma naturaleza están sujetos a diversas interpretaciones y construcciones teórico disciplinarias, cuya visión además se ha ido transformando en el tiempo. Por lo tanto, las propuestas que a continuación que plantean sirven en primer lugar para establecer una postura inicial como equipo consultor y en segundo término para establecer un punto de partida para la posterior discusión operativa.

Para ello se propone inicialmente analizar cinco conceptos fundamentales: I/ Territorio; II/ Política Territorial; III/ Ordenamiento y Desarrollo Territorial; IV/ Plan de Ordenamiento Territorial; V/ Región – regionalización. En general para cada concepto se intenta plantear primero, si existen, las definiciones propuestas legalmente en cada país y en segundo lugar otras definiciones teóricas de reconocido valor conceptual en el campo del ordenamiento territorial. Por último, al final de esta sección se hará un breve análisis sobre la relación que existe entre los conceptos estudiados.

### A. Territorio

Se trata del concepto generador a partir del cual se van desprendiendo los diferentes términos aquí analizados, ya sea como aplicaciones de política pública: Política Territorial – Ordenamiento Territorial – Desarrollo Territorial, como instrumentos de política y planificación (Plan de Ordenamiento Territorial) y construcciones o delimitaciones específicas del territorio (Región).

Hasta ahora las legislaciones centroamericanas vigentes (Honduras y Panamá) no incluyen una definición explícita de territorio y se orientan directamente hacia las definiciones de política pública. Únicamente la propuesta de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Guatemala (2008) incluye una definición de Territorio Nacional como “el espacio geográfico donde se desarrollan las diferentes actividades (...), comprendido por la tierra firme que se organiza (...) por regiones

autónomas, departamento y municipios, islas, cayos (...), aguas interiores, mar territorial, (...) plataforma continental, zona económica exclusiva y espacio aéreo correspondiente”, concepto que evidentemente se vincula a una noción de soberanía nacional y de territorialidad del Estado. El anteproyecto de ley nicaragüense asocia territorio a espacio geográfico en distintas escalas. La Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de El Salvador (VMVDU, 2008) define el territorio como “la interacción de la base físico geográfica, constituida por el espacio aéreo, marítimo, continental y subsuelo, (...) las actuaciones que la sociedad realiza con el propósito de aprovechar los recursos naturales y sociales y que corresponde a la jurisdicción de la nación, las regiones y los municipios”. De esta definición debe rescatarse la visión más compleja de interacción sociedad – territorio, además del tema de jurisdicción en diferentes escalas.

En todo caso lo anterior es importante para introducir un binomio fundamental en la discusión territorial contemporánea, la relación entre espacio geográfico y territorio. El espacio geográfico justamente hace referencia al sustento espacial sobre el cual el ser humano y una sociedad desarrolla sus actividades y es el campo de estudio por excelencia de la geografía. Efectivamente, la pertinencia del estudio del espacio pasa necesariamente por su relación con el ser humano en un enfoque necesariamente antropocéntrico. En ese sentido el espacio hace referencia sobre todo a las variables físicas que lo caracterizan y que lo diferencian de otro espacio y que por lo tanto condicionan la manera en la que la sociedad puede utilizarlo. De hecho, se ha hablado que la Geografía estudia esencialmente las diferencias espaciales, es decir los elementos de continuidad o ruptura que diferencian un espacio de otro, tales como sus características ambientales (la geografía física), la localización de actividades productivas (la geografía económica), la organización y administración pública (la geografía política), la configuración física y social de las ciudades (la geografía urbana) y los elementos de continuidad y homogeneidad dentro del espacio (la geografía regional). En los últimos veinte años las transformaciones económicas globales han subrayado también la transformación del concepto de espacio físicamente “localizado”, que se sintetiza en la expresión de Castells (1993) que describe la tendencia al “espacio de flujos a sobreponerse al espacio de lugares”.

Ahora bien, para efectos de este estudio se partirá que el concepto de territorio necesariamente incluye el de espacio geográfico, incluyendo sus características

ambientales, económicas productivas, sociales, político institucionales y urbanas, pero además ligándolo a una noción de pertenencia y apropiación por parte de una sociedad o comunidad. Quiere decir que el territorio trasciende de un puro carácter pasivo o escenográfico o de “base material” para vincularse directamente a la realidad de los grupos que en él habitan. Esto implica al menos dos relaciones fundamentales: primero, la idea de jurisdiccionalidad (de hecho y de derecho), es decir la sociedad y comunidad ejerce un dominio sobre ese territorio y segundo, la sociedad o comunidad se vuelve parte indispensable de ese territorio. En esa dirección la sociedad da sentido y transforma al territorio pero al mismo tiempo este da forma y la condiciona; sin excluir por ello la posibilidad de conflictos dentro de la sociedad para hacer uso o ejercer dominio dentro de ese espacio. Esto plantea al menos un tema adicional de cara a lo que aquí se discute, que es la complejidad del concepto de territorio en tanto sintetiza una serie de relaciones entre un universo amplio de variables ambientales, infraestructurales, económicas, productivas, políticas, institucionales y sociales. Por ello Andrade (2002) plantea el territorio, desde una perspectiva sistémica, como “campo multivariado de relaciones” entre estas variables, que además cambian con el tiempo en procesos sincrónicos (de cambio simultáneo) y diacrónicos (de cambios paralelos a velocidades diferentes).

En todo caso todo lo anterior debería subrayar al menos dos puntos clave de cara a la discusión de ordenamiento territorial en la región centroamericana: primero, la necesidad de reconocer la complejidad del tema territorial, justamente por su dimensión sistémica y no sectorial; segundo, la importancia de la idea de dominio de parte de la sociedad que lo habita, con las subsiguientes consecuencias institucionales y de escala de aplicación de ese dominio. Esto subraya en todo caso la importancia de conocer las políticas, leyes e instrumentos con los que las sociedades centroamericanas aspiran a ejercer y probablemente planificar su territorialidad.

## B. Política territorial

Desde una perspectiva de gestión del Estado, las políticas públicas constituyen las declaraciones o principios fundamentales a partir de las cuales la sociedad decide afrontar a largo plazo un tema de interés general, plantearse grandes objetivos y maneras para alcanzarlos. Por lo que se ha discutido anteriormente desde un punto de vista conceptual y por la misma dinámica

de los hechos en la región centroamericana, el tema territorial, ya sea su ordenación y/o su desarrollo, está siendo sujeto de una diversidad de políticas públicas que justamente definen los principios, visión, objetivos y maneras de actuación del Estado en el tema.

En una revisión de los avances regionales en el tema se pueden encontrar aproximaciones diversas. En el caso de El Salvador, la administración Saca (2004-2009) planteó oficialmente en 2008 la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que se define como “el instrumento de orientación estratégica para la acción institucional público y privado (...) de naturaleza técnico política, (...) integral que busca actuar sobre el orden y desarrollo territorial para inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación que se ajusten a la imagen objetivo (...) concertada de la sociedad.” Quiere decir que el país ha reconocido la importancia estratégica del tema, así como la necesaria vinculación entre el sector público y privado para intervenir en él para inducir cambios de acuerdo a una imagen concertada. Por otra parte la política de ordenamiento y desarrollo territorial en El Salvador también enuncia ocho principios rectores que incluyen: la integralidad, el interés social, la libertad económica, la solidaridad, entre otros. Además, plantea doce grandes temas de acción para su aplicación: a/ marco legal; b/ desarrollo urbano; c/ redes viales y de infraestructura; d/ patrimonio cultural; e/ turismo; f/ riesgos y medio ambiente, entre otros.

La Ley 6 – 2006 de Panamá plantea también un concepto de política territorial definido más bien a partir de cuatro condiciones o criterios puntuales para su implementación: “1/ el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad; 2/ la prevalencia del interés general sobre el particular, y (...) 3/ una distribución equitativa de obligaciones y beneficios, así como 4/ la garantía de la propiedad privada”, lo cual en todo caso sirve para puntualizar los temas que deberían orientar las actuaciones en materia territorial.

Justamente la amplitud y complejidad del tema territorial a la que se hacía referencia en la sección anterior queda expresada en las definiciones y/o aproximaciones antes anotadas. Por un lado la política territorial salvadoreña declara un universo amplio de intereses y principios y por otro la legislación panameña define cuatro criterios de acción. En todo caso esto plantea el dilema entre lo amplio que gana en integralidad pero que corre el riesgo de quedarse en lo declarativo y perder carácter



estratégico y lo escueto que gana en especificidad y concreción pero puede caer en lo simplificador.

En todo caso en una discusión acerca de la política territorial es necesario desarrollar una visión acerca de la intervención del Estado en el tema. Históricamente, en el mundo occidental en este punto se pueden encontrar al menos dos aproximaciones, originalmente diferenciadas y más contemporáneamente en proceso de acercamiento. Primero, la tradición latina o centro europea, marcadamente francesa, de intervención “activa” del Estado en el territorio; segundo la tradición anglo sajona, de intervención “pasiva” o más de tipo inductivo (Massiris, 2004). De la tradición “activa” se desprende justamente la idea de *aménagement du territoire*, es decir ordenamiento/ordenación del territorio, mientras que de la tradición “pasiva” resulta el *land planning* o *regional planning*. La visión activa presupone una intervención directa del Estado en el territorio, no sólo a través de mecanismos de planificación y regulación, pero además de inversión pública y actuaciones concretas en el espacio. La lógica de polos de desarrollo y grandes proyectos de infraestructura en zonas relegadas para compensar desequilibrios regionales proviene de esta aproximación vinculada a la idea keynesiana del Estado interventor. Por otra parte la lógica de planes indicativos y zonificación de los usos del suelo va más en la ruta de planificación urbana y del Estado regulador.

Esto introduce un tema esencial para el ordenamiento territorial en América Central ya que se trata de definir o visualizar el papel del Estado en un ámbito fundamental de la sociedad. Lo anterior tiene al menos dos implicaciones: primero, definir el tipo de Estado que cada sociedad requiere y por lo tanto también el rol del mercado en la vida social y segundo reconocer las posibilidades y limitaciones que ese Estado tiene para intervenir, ya sea en la esfera jurídica normativa: disposiciones y prácticas constitucionales y legales; en la esfera política partidarista: visiones ideológicas acerca del papel del Estado y finalmente las disponibilidades de recursos humanos y económicos para emprender determinado tipo de intervención. Vale la pena mencionar que el solo hecho que, con diferentes motivaciones, con énfasis particulares y a ritmos diversos, los países centroamericanos se estén planteando el tema del ordenamiento territorial indica que existe un consenso básico acerca de la necesidad de esa intervención. Finalmente, lo anterior conlleva a su vez una discusión acerca de que niveles del Estado son los llamados a

participar en la formulación e implementación de esa política territorial.

## C. Ordenamiento y desarrollo territorial

Cuando la política territorial presupone una intervención del Estado, en cualquiera de sus niveles, ya sea reguladora, orientadora o interventora se llega al ordenamiento territorial. Esta expresión, que como se indicó antes es originalmente francesa, implica que el territorio puede ser transformado con unos propósitos determinados, muchas veces vinculados a la idea de desarrollo. Resalta entonces el carácter instrumental del ordenamiento territorial en el marco de una política pública con objetivos determinados. La legislación hondureña (2005) define ordenamiento territorial a partir de cuatro grandes características instrumentales: 1/ proceso político administrativo para la gestión del desarrollo sostenible; 2/ modelo de gestión de la visión estratégica del país; 3/ instrumento administrativo para gestionar los recursos humanos, naturales y físico estructurales para su uso integral y equilibrado; 4/ instrumento de gestión socio política. Aquí se hace énfasis en la idea de un proceso administrativo y de gestión que incorpora múltiples dimensiones en pos del desarrollo sostenible.

En Panamá de una manera muy sucinta se propone en la Ley 6 -2006 que “el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de mejorar la calidad de vida de la población”. Aquí se subraya la idea de orientar el uso y ocupación del suelo, especialmente en las ciudades, interviniendo en diversas variables para alcanzar objetivos de sostenibilidad y calidad de vida.

Los anteproyectos de legislación en El Salvador y Guatemala (2008) definen el Ordenamiento Territorial como una política (El Salvador) y una función (Guatemala) de Estado “que tiene por objeto orientar el marco de referencia espacial, mediante procesos de planificación (...) territorial de manera integral y concertada, para el desarrollo de las distintas actividades humanas en el territorio con énfasis en los asentamientos humanos, las actividades productivas y la protección de los recursos naturales; con enfoque de cuencas, sistema de ciudades,

desarrollo económico y socio cultural, teniendo como centro el desarrollo de la persona humana”. Aquí aparece la idea del ordenamiento como una función pública en pos del desarrollo, así como un listado de variables a ser intervenidas por medio de procesos de “planificación”. Además, la propuesta guatemalteca menciona específicamente el rol de las municipalidades como parte de esa función pública. Por otra parte ambas propuestas de legislación introducen como concepto separado el tema el “desarrollo territorial” más entendido como el “Proceso de cambio progresivo (...) bajo un enfoque de sostenibilidad”. Quiere decir que desde una óptica aparentemente regulatoria, el Estado esperaría organizar o proporcionarle un marco de referencia a ese proceso de cambio.

A partir de sus orígenes en la planificación territorial francesa después de la Segunda Guerra Mundial, el *Aménagement du Territoire*, se trasladó como disciplina a través de España o directamente a América Latina como “Ordenamiento” u “ordenación” del territorio. En los países del subcontinente existe un consenso acerca de su carácter de función pública y justamente ser privilegio del Estado. Esto sin embargo no quiere decir que el Mercado o la misma sociedad civil no hagan ordenamiento territorial en el sentido que sus acciones construyen y reconstruyen continuamente el territorio. Bertaud (2002) es enfático en explicar que en los países con una economía de mercado el Estado tiene posibilidades restringidas de “planificar u ordenar” el territorio ya que sus instrumentos y acciones necesariamente se complementarán de forma coordinada o conflictiva con las prácticas del mercado. Por ello, otros autores insisten en entender el Ordenamiento Territorial como “la proyección en el espacio de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales de la sociedad” (Gómez, 2004) siendo simultáneamente política e instrumento en pos de un objetivo de desarrollo con sus respectivas implicaciones de cara a la función social de la propiedad (Maldonado, 2002). Quiere decir que el ordenamiento territorial, como el territorio, tiene que ser entendido en función y en relación con las grandes decisiones y actuaciones en materia económica, social o ambiental.

Finalmente, hay que resaltar que la noción de “ordenamiento” no quiere decir que la situación previa al despliegue formal de esta política sea “desordenada”. Se trata de insistir en que hay diferentes ordenes que actúan sobre el territorio, uno de los cuales, tal vez el más articulado, aunque no siempre el más potente es

el ordenamiento que hace el Estado. Sin embargo, esto no niega y mucho menos suprime las otras capas de ordenamiento que configuran el territorio. De hecho, algunas actuaciones sectoriales desde el Estado mismo han ordenado el territorio históricamente sin ser parte explícita de una política de ordenamiento territorial. Por citar algunos casos regionales históricos: la habilitación de la red ferroviaria entre los principales centros de producción cafetalera y algunos puertos (Barrios, Acajutla, Corinto, Limón); la construcción de pasos fronterizos formales entre los países; la construcción del Aeropuerto de Comalapa en El Salvador o la habilitación del nuevo aeropuerto internacional de Guanacaste en Costa Rica y más allá de las grandes infraestructuras, el Mercado Común Centroamericano de los años setenta, las reformas agrarias de El Salvador o Nicaragua y la reciente abolición de las fronteras formales al comercio en el CA-4.

## D. Plan de Ordenamiento Territorial

Para desplegarse en el territorio, ese marco general de ordenamiento territorial hace uso de diversos instrumentos, que Bertaud (2002) clasifica en tres grandes categorías: a/ los de zonificación y usos del suelo; b/ la política fiscal; c/ los proyectos e inversiones estratégicas. Desde la tradición de la planificación urbana y regional, los usos del suelo se ordenan a través de planes que organizan en el tiempo y el espacio una serie de acciones y disposiciones para cumplir con determinados objetivos. Siendo el Plan de Ordenamiento Territorial el instrumento más tradicional dentro de la disciplina, es notorio el interés que este tipo de estudios tiene para la región y el esfuerzo que se ha hecho por formularlos.

Conceptualmente se han planteado diversas definiciones para dichos planes. En El Salvador, según el VMVDU (2008): “constituyen los instrumentos a través de los cuales se establecen las grandes directrices de ordenamiento y desarrollo territorial del ámbito respectivo en atención a los criterios rectores de la Políticas Económica, Social y Ambiental y a los principios de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, atendiendo a los objetivos de calidad de vida y sostenibilidad de los procesos de desarrollo”. En Guatemala se han comprendido como “compendios de normas particulares que indican las formas de usos y ocupación del territorio y son (...) de obligatorio cumplimiento para las actuaciones públicas y privadas”. Lo anterior remarca el carácter indicativo

de la planificación en El Salvador y la aparente intención en Guatemala de resaltar el carácter normativo.

De forma más sintética en Panamá (2006) se definen el Plan Nacional como un “instrumento de planificación que determina las grandes directrices de ordenamiento territorial en coordinación con la planificación económica y social (...)” y el Plan Local como “instrumento de planificación que determina las grandes directrices de ordenamiento territorial, en coordinación con la planificación económica y social (...)”. Aquí resalta la intención de ciertas legislaciones por coordinar la planificación (o el ordenamiento) territorial y otras grandes políticas de Estado en el orden económico, social y ambiental. En la siguiente sección se analizará con más detalle la manera en la que los diferentes Estados han intentado hacer esta coordinación.

Por otra parte, existen en todas las legislaciones lineamientos con relación a la escala de los planes, ya sean nacionales, locales y parciales como en el caso de Panamá, Guatemala y Honduras; o incluyendo la escala regional como en El Salvador. También se establece una jerarquía entre el nivel central y el local. Las leyes vigentes y las propuestas además dan una base de referencia sobre los contenidos de dichos planes y las instituciones que los administran, con grandes diferencias de país a país tal como se comentará en el estudio de los casos nacionales. En todo caso cabe destacar el caso de la ley panameña que sin contar la definición de grandes conceptos o principios rectores plantea inicialmente una serie de instrumentos o “menú de opciones” de técnica urbanística que pudieran utilizarse en todos los planes.

Esto último puede ser el punto medular de una discusión sobre los planes de ordenamiento territorial, en términos de su carácter indicativo o mandatario y su relación con una base legal aplicable y con otras políticas de Estado. Efectivamente, en el caso de una planificación indicativa no existe necesidad de un marco legal que vuelva sus disposiciones obligatorias para las instancias públicas y privadas. De hecho, varios autores favorecen el uso de instrumentos no regulatorios (non regulatory instruments) orientados más bien a estimular las acciones de los privados sin necesidad de ser reglas o normas de actuación. Entre estos instrumentos destacan los antes mencionados: a/ la política fiscal; b/ proyectos e inversiones estratégicas. Efectivamente actuaciones en estos ámbitos pueden efectivamente estimular o inhibir las actuaciones privadas, notablemente en el caso de las

grandes obras de infraestructura pública, lo que subraya nuevamente la importancia de la inversión pública como instrumento de ordenamiento del territorio.

Por otra parte en el caso de los planes que intentan forzar cumplimientos obligatorios, en un marco de derecho civil, es fundamental aprobarlos con algún tipo de ley, ya sea de nivel nacional o de nivel local a través de ordenanzas o leyes municipales. En ese sentido los casos de Panamá y Honduras se vuelven ejemplares a nivel regional en tanto cuentan con una disposición nacional, vinculada a la Constitución, que le da vigencia formal al ordenamiento del territorio. La existencia de anteproyectos detallados de ley en Guatemala, El Salvador y Nicaragua confirma la relevancia de estos mecanismos en América Central. Sin embargo, también han sido reconocidas a nivel general las debilidades de los mecanismos regulatorios, entre otros: a/ la falta de flexibilidad para ajustarse a situaciones específicas; b/ la dificultad para promover procesos de negociación y participación social; c/ dificultad para aplicarlos y vigilar su cumplimiento en contextos de debilidad institucional. En ese sentido se plantea nuevamente una disyuntiva más conceptual en términos del rol del Estado y del sistema jurídico que necesariamente acompaña cualquier esfuerzo de planificación territorial.

## E. Región – regionalización

Como se mencionó inicialmente un tema de interés tradicional para la geografía ha sido el de las continuidades y homogeneidades del espacio, en términos de regiones. Algunas de las propuestas de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana han hecho referencia al tema regional por lo que vale la pena analizar su tratamiento e implicaciones para los procesos centroamericanos.

El tema regional aparece explícitamente en la legislación hondureña y en los anteproyectos de El Salvador, Nicaragua y Guatemala. En Honduras se habla de planes regionales de ordenamiento, así como de un esfuerzo de descentralización, aunque se plantean como ámbitos de planificación el espacio nacional, departamental y municipal. De hecho, se deja para otra legislación la definición de las regiones, por lo que no hay mayor desarrollo del concepto.

El Salvador es probablemente el país donde el tema regional se ha trabajado con mayor detalle. De acuerdo



con el Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, la región se define como: *“los espacios geográficos con condiciones ecológicas, económicas y socio culturales semejantes; sus distintas unidades territoriales se encuentran integradas funcionalmente y que tengan (...) un centro de servicios para fines (...) del desarrollo regional”* (VMVDU, 2008). Además, los anteproyectos de ley salvadoreños llegan a definir una nueva estructura regional para el país, delimitando las regiones a partir del agrupamiento de municipalidades, creando un nivel intermedio entre el gobierno central y el local y por lo tanto dándole vigencia legal de obligatorio cumplimiento. En Guatemala se ha propuesto un ámbito regional, superior al departamental, para facilitar la coordinación de la planificación local, departamental y nacional. Como en el caso de Honduras, estas estructuras no quedan definidas en la ley ya que se supone serán trabajadas en otras piezas de legislación. Adicionalmente, en Guatemala se agregan al menos dos niveles adicionales de complejidad al referirse la ley a los sistemas metropolitanos y conurbaciones y a los departamentos. Por el contrario en Panamá, probablemente por su enfoque urbano, el tema regional pasa desapercibido, aunque se ponga atención al tema del Área Metropolitana del Atlántico y del Pacífico (AMPA).

Finalmente en el caso costarricense, como se verá más adelante, aunque no hay elaboración jurídica definitoria, hay que resaltar los esfuerzos de planificación justamente de carácter regional en la Gran Área Metropolitana (GAM) y en Guanacaste, las cuales se han definido como agrupamientos municipales dejando de lado los límites político administrativos de los departamentos y creando de hecho una nueva estructura institucional intermedia, lo cual está vinculado a una tradición “regionalista” más arraigada aunque no necesariamente más exitosa. En todo caso la lectura conceptual regional indica una continuidad importante, el reconocimiento de las escalas nacional y local de planificación. Además de la existencia de distintos niveles de elaboración del tema de la estructura regional o intermedia que justamente medie entre lo nacional y lo local.

A nivel más teórico hay que destacar tres elementos estratégicos. Primero, la región se refiere a un espacio de características comunes por lo que representa un determinado nivel de agregación, donde se valoran las regularidades territoriales y una determinada unidad “temática”. Esto le da necesariamente cualidades generalizables y válidas para el conjunto regional dentro de las que pueden destacar determinados aspectos

funcionales. Segundo, la región posee una estructura legible alrededor de un elemento de centralidad, que usualmente es un espacio urbano (o una red de ciudades) y puede al mismo tiempo dividirse en unidades menores (sub regiones, micro regiones, localidades) o agregarse en espacios mayores (nacionales). Tercero, se insiste en que la región es una “construcción” social en términos de tener una historia y una población que se identifica con ella, por lo que las regiones son dinámicas y en el largo plazo son cambiantes. Esto último es fundamental para comprender el valor de los espacios regionales en una estructura territorial. Lo anterior significa que un enfoque regional sólido debería prever además de las más evidentes características de homogeneidad, la posibilidad de articular estos espacios alrededor de centralidades claras y finalmente anticipar posibles procesos de cambio en el tiempo. Lo anterior deja sin resolver la pertinencia de abordar a nivel de legislación de ordenamiento territorial la estructuración de estas regiones o si se trata más bien de un tema constitucional, puesto que afecta la división política administrativa o en todo caso de una política o legislación de descentralización.

Finalmente, cambiando de escala, es relevante abordar el tema de ordenamiento territorial de escala regional centroamericana, es decir la planificación del territorio a escala del istmo. Esta discusión es relevante en tanto la América Central geográfica tiene los atributos arriba discutidos para ser entendida como región: características ambientales y geográficas comunes y que la diferencian de otras regiones del continente; una centralidad alrededor de un sistema de ciudades vertebrado en las capitales nacionales y al menos siete unidades menores: los países. De hecho, han existido esfuerzos básicos de ordenamiento en la escala centroamericana, desde la lógica político administrativa colonial que le dio una estructura a la Capitanía General de Guatemala (de la que Panamá y Belice escapaban), los sistemas férreos del siglo XIX (que apenas lograron articular los sistemas de Guatemala y El Salvador), la planificación económico aduanera del Mercado Común Centroamericano (que tampoco incorporó a Panamá), los esfuerzos de interconexión de infraestructura vial (Panamericana, redes energéticas) y más recientemente el Plan Puebla Panamá (o Mesoamérica) que ha intentado proponer una serie de infraestructuras de escala regional. De igual forma se destaca el esfuerzo del Corredor Biológico Mesoamericano que identifica los espacios de valor ambiental de la región enfatizando su interconexión espacial. Queda claro entonces que ha habido esfuerzos

de planificación territorial en la escala regional aunque relativamente dispersos y estrictamente enfocados a las grandes infraestructuras económicas.

## F. Conceptos complementarios

Por otra parte existen otros conceptos no exclusivamente vinculados a los temas territoriales que aparecen recurrentemente en las legislaciones, anteproyectos o discursos de ordenamiento territorial en los países centroamericanos en los que vale la pena ahondar, tales como: descentralización, participación ciudadana y el vínculo entre inversión pública y privada. A continuación, se presentan algunas reflexiones conceptuales sobre estos temas que pueden servir como marco general para la posterior discusión de los casos nacionales.

**Descentralización y desarrollo local:** el tema de la descentralización y muchas veces asociado con este, el del desarrollo local, aparece en el discurso y en las prácticas de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana, aunque con diversas intensidades, ya sea de manera más explícita o de forma implícita. En los países que disponen de Ley de Ordenamiento Territorial, como Panamá, ninguno de los dos conceptos es mencionado directamente; mientras que en Honduras la descentralización aparece como uno de los considerandos fundamentales de la Ley y se define como una parte intrínseca y principio básico del ordenamiento del territorio (art. 2) Incluso la legislación hondureña desarrolla los principios e implicaciones de la descentralización para fines de ordenamiento del territorio. Por otra parte, en las propuestas de Ley de Guatemala y Nicaragua se señala también el carácter de “fundamento” y de “principio rector” de la descentralización (Guatemala); se le vincula a la “solidaridad territorial” (Nicaragua), estableciéndose los principios y criterios para el ejercicio de competencias entre los diferentes niveles del Estado. En El Salvador es interesante señalar que la descentralización no es explícitamente considerada como un principio fundamental de la legislación, aunque es de hecho la propuesta de ley donde más se profundiza en la creación de niveles intermedios (regionales) para fines de ordenamiento territorial. Lo que sí es claro en la práctica de estos cinco países es que se reconoce el papel protagónico de los gobiernos municipales y todas las leyes o propuestas ley señalan específicamente competencias y atribuciones en la escala local, lo cual en sí mismo puede considerarse un avance en términos de

descentralización. Menos evidente resulta el concepto de desarrollo local, ya que las legislaciones vigentes o en proyecto hacen en todo caso referencia a los temas de desarrollo sostenible y desarrollo territorial y a la competencia de las municipalidades de velar por el bien común local y tomar las medidas para impulsarlo.

Desde un punto de vista más teórico, la descentralización y el desarrollo local forman parte de un discurso en construcción a partir de los años ochenta en el mundo. Esta construcción está vinculada por un lado a la reforma del Estado pregonada por el liberalismo económico que lleva a la reducción del papel del mismo en la sociedad, incluyendo los procesos de devolución y desconcentración de competencias desde el gobierno central a los gobiernos provinciales o locales en países como Estados Unidos o Inglaterra. Por otra parte se vincula también a las estrategias de equilibrio o compensación territorial entre las regiones europeas en razón de las transformaciones productivas, que justamente valoran las características “locales” como base para el desarrollo de un territorio y su población. En América Latina los procesos de descentralización han estado en general asociados a la reforma del Estado y la reducción del aparato “tradicional” del sector público, así como a la necesidad de reconocer, muchas veces por procesos reivindicativos, las particularidades locales. En general según Carrión (2006) se trata de una “redefinición” de la relación entre los diferentes niveles del Estado (nacional, local, intermedio) y entre estos niveles y la sociedad, incluyendo la redistribución de competencias y recursos. Este proceso de redefinición se ha traducido en diversas modalidades de operación, que incluyen típicamente: a/ la descentralización de competencias de un nivel superior a uno inferior (típicamente el local); b/ la desconcentración de unidades centrales nacionales a unidades territoriales de menor escala (regional, provincial); c/ la privatización o concesión de servicios originalmente públicos a privados, ya sea empresas o comunidades. Para el caso de América Central es evidente un interés por avanzar hacia modalidades más descentralizadas de ordenamiento territorial, donde cobran mayor protagonismo los gobiernos municipales (Panamá, Honduras, Guatemala) y aproximaciones más desconcentradoras como en El Salvador o Costa Rica. En todo caso hay que señalar que un obstáculo fundamental para llevar procesos integrales de descentralización que es común a la región, es la debilidad estructural de los gobiernos locales tanto en términos económicos como técnicos.

**Participación Ciudadana:** es notable que las propuestas para establecer nuevos marcos de ordenamiento territorial en América Central incluyen todos sin excepción referencias al concepto de participación ciudadana. Evidentemente existen diferentes niveles de profundidad y de desarrollo conceptual del tema que es relevante discutir. En el caso de Panamá, la Ley 6-2006 incluye un artículo de participación ciudadana y crea una nueva estructura de participación las “Juntas de Planificación” donde se integran además de representantes estatales, representantes de la sociedad civil (universidad y gremio profesional). Estas juntas tienen teóricamente la capacidad y autoridad para formular planes y atender casos puntuales de “cambio territorial” transfiriendo de hecho una competencia estatal a una instancia mixta. El caso hondureño hace un abordaje más ambicioso al incluir representantes de la sociedad civil en la instancia rectora nacional (gremios profesionales y empresariales, universidades, sindicatos, organizaciones campesinas y partidos políticos) y en los concejos departamentales y establecer mecanismos para ejercer la participación dentro de los procesos de ordenamiento, incluyendo cabildos, foros, expresiones públicas, manifestaciones colectivas entre otras. Las legislaciones en proceso de elaboración tocan el tema de diferentes maneras. Guatemala prevé la participación a través de audiencias públicas y la conformación de Comisiones de Ordenamiento Territorial que llevarán procedimientos de información y consulta entre la población interesada en las fases de elaboración y ejecución de los planes. En Nicaragua se habla de una “gestión pública” del proceso de ordenamiento aunque el desarrollo de mecanismos queda a la Ley de Participación Ciudadana existente.

En El Salvador se prevén consejos consultivos para los organismos rectores de todos los niveles, aunque sin carácter vinculante y sin mayor desarrollo de los mecanismos a utilizar. En el caso de Costa Rica los mecanismos de participación para el tema de ordenamiento territorial son muy escasos, aunque la ley que oficializa al Programa de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana establece procesos básicos de consulta y divulgación de la información.

A un nivel conceptual la participación ciudadana se entiende según Velásquez (2000) como un “proceso social en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses, intervienen en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes”. Quiere decir que

la participación vinculada al ordenamiento territorial buscaría crear canales para poner en juego los intereses de diversos actores sociales en relación al uso del territorio. Por los conceptos antes discutidos de territorio y ordenamiento territorial se sabe que estas relaciones e intereses están siempre presentes, existan o no mecanismos formales para expresarlos. Por lo tanto los instrumentos de ordenamiento en todo caso pueden: a/ ignorar estos procesos y dejar que sucedan espontáneamente según las capacidades de cada actor; b/ formalizarlos a través de mecanismos y procedimientos establecidos; c/ formalizarlos privilegiando la expresión de los intereses de los grupos sociales que naturalmente tienen menores oportunidades. Velásquez (2000) propone siete niveles ascendentes de participación ciudadana que van desde la información y consulta hasta la gestión y la fiscalización, pasando por la concertación y la toma de decisiones. Quiere decir que las prácticas centroamericanas de ordenamiento territorial han asumido el tema de la información, garantizando de forma más o menos explícita el carácter público de esta, formalizando a veces los procesos de expresión de intereses (Honduras, Nicaragua, Guatemala) y avanzando en algunos casos (Honduras y Panamá) a niveles teóricos de toma de decisiones. Queda en todo caso pendiente de comprobar una práctica transparente de expresión de los intereses de los diversos grupos sociales y el reto planteado por algunos teóricos (Marcuse, 2003) de impulsar una planificación “para los desaventajados”.

**Inversión pública y privada:** en la sección C de este capítulo se discutió el tema del ordenamiento territorial y los enfoques activos y pasivos que existen sobre él mismo. Destaca ahí la importancia de la inversión pública como instrumento activo para ordenar el territorio y al mismo tiempo su inevitable relación con la inversión privada. Aunque el tema no aparece explícitamente como tal en los documentos consultados de ordenamiento territorial de la región es posible identificar algunas tendencias relevantes. En Panamá se introducen nociones de instrumentos operativos de ordenamiento territorial referidos a “actuaciones y proyectos urbanos”, así como el principio de la “redistribución de costos y beneficios de la urbanización”, estableciendo que el gobierno central y las municipalidades deberán prever en sus presupuestos los recursos para llevar a cabo las obras que los planes indiquen. En Honduras, Nicaragua y El Salvador el tema está menos desarrollado, aunque se establece que el desarrollo económico y la promoción de la “libertad económica” y la iniciativa privada como



principios de la política territorial que resulta en un concepto todavía bastante abstracto de “promoción de la vinculación público – privada”. En Guatemala se desarrollan dos temas adicionales de relevancia. Por una parte, como en Panamá, se establece el principio de justa distribución de cargas y beneficios entre privados y entre los privados y el Estado por medio de operaciones consorciadas, contribuciones por mejoras y retornos de valorización. Por otra parte la propuesta guatemalteca anuncia principios e instrumentos de gestión del suelo como la transferencia de edificabilidad y las reservas de suelo para vivienda de interés social. De igual manera en El Salvador aparecen preliminarmente instrumentos orientados a operativizar la participación del sector público en las actividades privadas de transformación del territorio. Quiere decir que en estos países hay una clara visión acerca de la función social no sólo de la propiedad privada pero además de la actividad urbanística en general que impone derechos y obligaciones a los privados y a sus inversiones.

A nivel teórico y conceptual la vinculación entre la inversión, o la actividad, pública y la privada en el territorio parte de dos principios básicos: a/ la inversión pública como herramienta de planificación territorial en tanto puede servir de estímulo a la actividad de los privados (Bertaud, 2002); b/ la inversión privada de transformación o aprovechamiento del territorio como una función social que impone derechos y obligaciones a los propietarios y por lo tanto requiere ser regulada y/o condicionada por el sector público (Maldonado, 2007). El primer principio hace referencia a la idea que los proyectos de inversión pública del Estado, contemplados o no dentro de un plan territorial, constituyen parte de los instrumentos de ordenación del territorio, en tanto contribuyen a la concretización de una visión territorial determinada y sobre todo porque contribuyen a estimular o a darle soporte a las actividades productivas de los privados. De ahí se pueden desprender visiones más complejas de operaciones mixtas o consorciadas entre la iniciativa pública y la privada usualmente operativizadas a través de planes parciales, distritos especiales o unidades de actuación. Autores como Borja y Castells (2003) insisten además en que para que estos proyectos o intervenciones tengan el debido carácter territorial e integrador deben tender a ser multidimensionales, es decir prever y proponerse impactos de índole económica, ambiental y social.

El segundo principio parte de un concepto de propiedad privada del suelo que separa el derecho a la posesión y el

disfrute del bien “tierra”, del derecho a su transformación, reservando al Estado la capacidad última de definir ese aprovechamiento. Para ello tanto en la tradición sajona como latina se han desarrollado principios e instrumentos que van desde la participación en plusvalías como en Colombia (Maldonado, 2007), el otorgamiento oneroso del derecho de construcción y el suelo creado como en Brazil y en general las contribuciones por mejoras o contribuciones especiales previstas en la mayoría de legislaciones latinoamericanas. En ese sentido, las legislaciones y las prácticas centroamericanas están aún relativamente poco desarrolladas producto probablemente de concepciones bastante tradicionales del derecho de propiedad y de modalidades poco desarrolladas de financiamiento del desarrollo urbano a partir del mercado inmobiliario.

### Resumen

De esta manera, se ha tratado de hacer una lectura conceptual sobre al menos ocho temas que pueden resultar fundamentales para articular políticas, prácticas e instrumentos de ordenamiento territorial en América Central, retomando algunas definiciones adelantadas en los marcos legales vigentes y contrastándolos con otros conceptos teóricos. Aparecen desde ya tres temas críticos para la discusión posterior: primero, el papel del Estado en la planificación y ordenamiento del territorio; segundo, el valor de los instrumentos de planificación, notoriamente los Planes de Ordenamiento, en términos jurídicos y de relación con otras políticas públicas y tercero la organización de estructuras intermedias más o menos sólidas que faciliten los procesos de ordenamiento. En la siguiente sección, de análisis de los casos nacionales, estos temas se irán enriqueciendo con el estudio más detallado de los avances por país.

## II. Estado del arte del ordenamiento y el desarrollo territorial en Centroamérica y República Dominicana : una aproximación por país

A continuación se presenta una revisión de las prácticas e instrumentos del ordenamiento y desarrollo territorial en los seis países de América Central. Para ello en cada país se hace un análisis de cinco temas que se consideran críticos de cara a los propósitos de este estudio.

Primero, se examinan los antecedentes históricos de los procesos actualmente en marcha, segundo se revisa el marco legal institucional vigente o proyectado, tercero se analizan los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados dentro de los respectivos marcos legales e institucionales, cuarto se discuten las modalidades de financiamiento de esta función pública por país y por último se plantean algunas grandes tendencias de cambio territorial para dilucidar su posible vinculación con las prácticas de ordenamiento antes discutidas. Al final se intenta presentar una serie de conclusiones preliminares para alimentar la discusión de la sección III de este trabajo.

### A. Ordenamiento territorial en Panamá: un camino de dos vías

#### A.1. Antecedentes

Se pueden identificar cuatro principales razones que motivaron la adopción de una política y legislación de ordenamiento territorial en Panamá: 1/ la existencia de grandes desequilibrios socio territoriales; 2/ severos deterioros ambientales; 3/ reversión de la zona del Canal a manos panameñas y 4/ la explosión de la inversión inmobiliaria.

La tendencia histórica observada en los últimos años es la de una mayor concentración de población en las provincias de Panamá y Colón, donde se ubican las principales ciudades del país en el marco de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico. Se estima que para finales de esta década estas provincias concentren más de 60% de la población nacional, mientras que en

general el resto de provincias mantienen sus condiciones de ruralidad y bajas de densidades demográficas.

En la actualidad existe la voluntad de cambiar la tendencia de crecimiento y desarrollo de las principales ciudades del país, principalmente las que se ubican en la Región Interoceánica, a través de la definición de políticas y planes estratégicos de desarrollo urbano-regional. Sin embargo, tales políticas resultan insuficientes por cuanto el problema territorial trasciende los aspectos meramente urbanísticos, para situarse en una escala de integración que vincula todos los diferentes espacios nacionales.

Adicionalmente, los grandes desequilibrios territoriales poseen también una expresión equivalente en el espacio social de la nación, tal como lo expresan los indicadores relativos al Índice de Desarrollo Humano de Panamá del año 2006, en donde se muestran los distintos y notorios "rostros" de la pobreza en el país. La pobreza afecta a más de un tercio de los panameños, ataca con especial saña a la población indígena, en un segundo nivel se encuentran los habitantes en áreas rurales (dos tercios del total) contra el 15% que reside en el medio urbano.

Con relación al deterioro ambiental, cabe destacar que el proceso de manejo y conservación del ambiente ha mejorado en los últimos años. Particularmente, es importante indicar los avances logrados en materia de conservación de ecosistemas, hábitats y especies mediante la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Gracias a este sistema, en cuanto al número y extensión de Áreas Protegidas (AP), Panamá ocupa el tercer lugar en comparación con los demás países centroamericanos. Estas áreas representan aproximadamente el 25% del territorio nacional.

No obstante, pese a los esfuerzos panameños de protección de especies y ecosistemas mediante el SINAP y sus proyectos complementarios, se han identificado una serie de causales de la disminución de la biodiversidad, así como de amenazas a los principales hábitats, eco-regiones y especies de flora y fauna silvestre, que incluyen: pérdida de biodiversidad, contaminación de los ecosistemas, mal uso de los suelos, escaso conocimiento y valoración de la riqueza biológica, y uso no sostenible de los recursos.

A la par de ese proceso continuo de migración campo ciudad y de consolidación de la primacía urbana del AMPA, en 2000 se produjo la reversión de las antiguas

áreas de la Zona del Canal de Panamá que volvieron a ser parte integral del país. Por estar estas zonas en contacto directo con los espacios de mayor urbanización y ser de importancia estratégica para la operación y mantenimiento del Canal mismo, su gestión se convirtió en un tema de importancia nacional. Numerosos proyectos de reconversión urbana y con ello de auge de la inversión inmobiliaria se han desarrollado desde entonces en estos espacios.

Por otra parte, los últimos diez años han sido también de un crecimiento económico sostenido, promovido por el eficiente manejo del Canal lo cual ha colocado a la ciudad de Panamá, especialmente su centro “moderno”, en la mira de la inversión inmobiliaria global. Se han producido importantes inversiones de grupos internacionales en infraestructura (corredor norte y sur); desarrollos comerciales (Allbrook, Multiplaza); vivienda para pensionados estadounidenses; turismo residencial de montaña (Boquete) y turismo de playa.

Estos antecedentes explican el “doble enfoque” con el que se ha abordado el ordenamiento territorial en ese país. Por un lado, un enfoque predominantemente urbano que se justifica por la explosión inmobiliaria en el Área Metropolitana de Panamá y en sitios específicos del interior del país con gran desarrollo turístico; y por la necesidad de atender el proceso de reversión de las tierras del Canal de Panamá a partir del año 2000. Por otro lado, un enfoque predominantemente ambiental que surge con fuerza a partir del 2003 con la formulación del Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIGOT) bajo la responsabilidad de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

Como resultado de este doble enfoque y de sus consiguientes dificultades de articulación a nivel de políticas públicas, se plantean los principales retos y disyuntivas tanto en términos de instrumentos técnicos como del marco legal que se ha impulsado durante los últimos años.

## A.2. Marco legal / institucional

Dentro del Gobierno Central existen al menos dos instancias que tienen una relación directa y una rectoría política en materia de ordenamiento territorial.

Por un lado, el **Ministerio de Vivienda**, a través de la Dirección de Desarrollo Urbano, conduce los procesos de ordenación en los principales centro urbanos y en

el Área Metropolitana Pacífico Atlántico (AMPA). El principal marco legal que existe en esta área es la Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano (Ley 6-2006), que otorga la categoría de “autoridad urbanística” tanto al Ministerio de Vivienda como a las municipalidades. Adicionalmente, manda a esta Secretaría de Estado a proporcionar la capacitación necesaria a las municipalidades para que estas puedan ejercer su función de autoridad urbanística.

Aunque la ley les otorga la misma categoría de autoridad, diferencia claramente las competencias de cada uno. Al MIVI le corresponde entre otros: a/ formular y ejecutar la política nacional; b/ elaborar planes de escala nacional y regional; c/ unificar normativas de urbanización; d/ coordinar con otras entidades centrales y locales; e/ planificar nuevos centros urbanos; f/ orientar y estimular organismos municipales e intermunicipales; g/ gestionar recursos financieros para fines de OT; h/ reglamentar la participación ciudadana; i/ velar por el cumplimiento de leyes, normas, planes y política; j/ unificar procedimientos para la elaboración de planes locales y regionales.

Las competencias de las municipalidades son: a/ elaborar y aprobar planes locales de desarrollo urbano; b/ cooperar con los planes nacionales y regionales; c/ gestionar y ejecutar los planes locales; d/ dictar acuerdos en materia de OT; e/ reglamentar la participación ciudadana.

Cabe citar la importancia que la Ley 6-2006 otorga a la figura de las Juntas de Planificación como mecanismo novedoso de participación multiactores de cara a los procesos de ordenamiento territorial a nivel urbano. Dichas juntas son organismos autónomos de los entes estatales donde se promueve la participación de los profesionales (Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos) y de la academia (Universidad de Panamá), además de los respectivos representantes de las municipalidades y del MIVI. Esto constituye en principio una novedad con respecto a otras legislaciones centroamericanas y recuerda algunos modelos estadounidenses de involucramiento ciudadano en los temas de planificación urbana.

Por otro lado, la **Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)** tiene la responsabilidad de proteger el ambiente y conservar los recursos naturales, promover su uso racional para asegurar la integridad de los ecosistemas y la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. En este proceso de conducir la gestión ambiental se ha adoptado un esquema institucional ambiental



coordinador y preventivo a través de cuatro direcciones nacionales y trece administraciones regionales.

En la Ley General del Ambiente se introduce de manera formal el concepto de ordenamiento ambiental del territorio nacional, definiéndolo como el “*proceso de planeamiento, evaluación y control dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, así como para garantizar el bienestar de la población*” (Art. 2. Definiciones Básicas). Adicionalmente, la Ley establece que el ordenamiento ambiental del territorio nacional se ejecutará en forma progresiva por las autoridades competentes, para propiciar las acciones tendientes a mejorar la calidad de vida (Art. 22).

Especial mención merece la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental que, de acuerdo al marco legal vigente, tiene el mandato de garantizar el control, la seguridad, la calidad y la eficiencia en los usos del territorio nacional, asegurando que estos se realicen de acuerdo con sus características ecológicas, sociales y culturales, y las necesidades del desarrollo.

Específicamente, las funciones de esta Dirección se refieren a: a/ dirigir las políticas y reglamentaciones de evaluación ambiental y ordenamiento territorial ambiental; b/ elaborar el ordenamiento territorial ambiental; c/ gestionar la coordinación interinstitucional; d/ aplicar el proceso de evaluación de impacto ambiental; e/ identificar a través del proceso de OT las áreas prioritarias de conservación, manejo o restauración de recursos naturales.

En cuanto a la participación de las municipalidades, la ley 6-2006 asigna a las municipalidades, con la asistencia del MIVI, la responsabilidad de ejercer las funciones de ordenamiento territorial dentro de sus jurisdicciones y les encarga la elaboración y vigilancia de los planes municipales y parciales dentro de sus áreas urbanas. Sin embargo, la ley mantiene un carácter centralizador al establecer la preeminencia del MIVI sobre cualquier disposición municipal. Por otra parte el poder local es matizado, con una intención de apertura a la participación ciudadana, con la activación de Juntas de Planificación municipales en las que participan además de la autoridad local, el MIVI, los gremios profesionales, la academia y ciudadanos independientes. Finalmente, hay que destacar que la Ley no aborda el tema de

asociaciones municipales en el caso de áreas conurbadas y no prevé la participación directa o por delegación de ninguna instancia asociativa municipal a nivel del ente rector nacional.

En síntesis, el modelo legal e institucional panameño es el resultado de ese doble enfoque conceptual con que ha abordado la temática del ordenamiento territorial. A nivel central, dos instituciones y dos leyes distintas obligan a una coordinación interinstitucional que – en opinión de algunos concedores – no siempre ha funcionado de la mejor manera. Al nivel local, las municipalidades se ven obligadas a relacionarse con instituciones distintas y enmarcar sus decisiones en marco legales diferentes, lo que en la práctica se traduce en una pérdida de eficiencia y oportunidad de sus actuaciones en materia de ordenamiento a escala local. Se debe señalar, además, que este diseño institucional parte de una distinción territorial entre lo urbano y rural que evidentemente deja de lado la permanente interacción entre ambos medios.

### **A.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial**

En materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, la ley establece que la planificación se realizará mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes en cuatro niveles: a) Planes nacionales; b) Planes regionales; c) Planes locales; y d) Planes parciales. Todos, sin excepción, deben incorporar: 1/ Definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales de la nación panameña; 2/ Diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación, que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones, por sector, que afecten la estructura del territorio. Además a un nivel general también se plantea que las actuaciones deberán atender las condiciones de diversidad étnica y cultural y el pluralismo. De la misma manera, incorporarán los instrumentos que permitan optimizar la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida digna para la población actual y futura.

De manera específica, los instrumentos de planificación de escala nacional y regional deben contener disposiciones relativas a: 1/ información estadística básica; 2/ descripción de los usos del suelo; 3/ clasificación del suelo urbano, rural y de expansión; 4/ Determinación

de espacios abiertos y áreas de conservación; 5/ trazo y jerarquía vial; 6/ sistemas infraestructurales; 7/ equipamientos básicos; 8/ programa de inversiones para la ejecución; 9/ conjuntos y monumentos históricos; 10/ otros pertinentes.

Por otra parte los instrumentos de escala local (Planes Locales y Planes Parciales) deben contener, adicionalmente: 1/ delimitación de las áreas de expansión urbana; 2/ sitios para el tratamiento de residuos tóxicos y peligros; 3/ normativas para discapacitados.

Desde la perspectiva del ordenamiento territorial ambiental, la ANAM ha definido el Plan Indicativo General de Ordenamiento Ambiental (PIGOT) como el instrumento fundamental de planificación, ordenamiento y gestión del territorio en función de la conservación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente. El PIGOT se enmarca dentro del proceso de planificación del desarrollo nacional y sirve a su vez de marco de referencia espacial a los Planes Sectoriales, Regionales, Provinciales, Distritales y Áreas Protegidas formulados por el Estado.

Contiene directrices a nivel de políticas, estrategias y acciones y no metas cuantificadas y precisadas en el tiempo. Sin embargo, define y ubica en el tiempo y en el espacio, los principales conflictos y logros que se prevén durante los próximos veinticinco años, en función del uso del territorio o de la localización de las actividades económico-sociales, con el objeto de resolver y sacar el mayor provecho posible de estas situaciones. Dichos conflictos se refieren a:

- las relaciones oferta-demanda de recursos naturales;
- las relaciones tecnología-medio ambiente;
- las relaciones oferta-demanda de servicios y
- la competencia entre actividades por el espacio

Las directrices propuestas parten de una visión realista de las necesidades del país y de sus posibilidades de inversión y de gestión administrativa y política. Sin embargo, las prioridades para el desarrollo deberán ser producto de decisiones políticas, apoyadas en estudios técnicos especializados que precisen los tipos y características de las soluciones a aplicar.

El objetivo estratégico del PIGOT es el de orientar la localización de la población, las actividades económicas

y la infraestructura estructurante del territorio, armonizando criterios de crecimiento económico, desarrollo social, seguridad y defensa y conservación del ambiente, basado en el conocimiento de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, su capacidad de carga y el inventario de recursos naturales renovables y no renovables. De manera específica, el PIGOT se plantea una amplia variedad de objetivos: 1/ mejorar la competitividad de la sociedad panameña; 2/ definir los usos de los espacios de acuerdo a sus vocaciones naturales; 3/ consolidar la integración territorial; 4/ reordenar el sistema de ciudades; 5/ racionalizar la frontera de ocupación; 6/ incorporar a las comunidades indígenas; 7/ prever la ocurrencia de desastres; 8/ mejorar el hábitat rural; 9/ definir corredores de servicios; 10/ fomentar las actividades privadas; 11/ proteger el medio ambiente y sus recursos y 12/ potenciar la descentralización y desconcentración.

En síntesis, se concluye que la principal debilidad de los instrumentos para el ordenamiento y el desarrollo territorial, no descansa en su consistencia y/o pertinencia técnica, si no más bien en el “pecado de origen” que arrastran como resultado de la dualidad conceptual, legal e institucional que prevalecen en el proceso panameño.

#### **A.4. Financiamiento para el ordenamiento y desarrollo territorial**

A continuación, se exploran los mecanismos de financiamiento del ordenamiento y desarrollo territorial existentes en Panamá. Estos se analizan desde una doble perspectiva, por un lado los mecanismos de financiamiento de la función pública de ordenamiento territorial, es decir los costos de la estructura operativa (administración, instituciones y gestión) y por otro los mecanismos de inversión pública que permiten desarrollar la política de ordenamiento desde el Estado.

El tema del financiamiento del ordenamiento y desarrollo territorial en Panamá aparece de forma subyacente dentro de su marco legal e instrumentos, aunque todavía de manera bastante general y difusa. La Ley de Ordenamiento Territorial (6-2006) asigna al MIVI la competencia de buscar y gestionar recursos para ejercer su funciones a nivel regional y nacional, sin establecer montos o referencias en cuanto a la magnitud de estos recursos. En todo caso es importante anotar que este ministerio posee un presupuesto oficial (2007) de 39 millones de dólares, de los cuales \$4.5 millones



se dedican a Planificación y Desarrollo Urbano, con los cuales teóricamente se cubren los costos de “planificar” el ordenamiento.

En el caso de los planes locales, la situación es similar. La Ley 6-2006 no prevé recursos específicos para cumplir con la función pública, aunque admite que los municipios busquen y gestionen recursos para tal fin. Hay que subrayar que según la ley dentro de los planes se debe incluir un programa de inversiones que justamente de cuenta de la magnitud de las inversiones a ser ejecutadas como parte de las propuestas del plan. Queda la duda razonable sobre la capacidad de las municipalidades panameñas para cumplir con esta función, aunque a la fecha según el mismo MIVI, sólo ocho municipios han desarrollado Planes de Ordenamiento Territorial.

También es relevante analizar la fuente de financiamiento de los planes mismos, donde aparece con claridad el rol del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) que ha financiado tanto el Plan Metropolitano como los nuevos planes distritales de la ciudad de Panamá a cargo del MIVI. En el caso del PIGOT y las acciones de la ANAM estas han sido financiadas desde el presupuesto general de la nación y nuevamente con financiamiento BID se han desarrollado planes más específicos en áreas ambientales de interés particular. Por lo que queda claro que el financiamiento de la función de ordenamiento está conformado por el Presupuesto General de la Nación para el gobierno central y por la cooperación internacional.

Por el lado de la inversión pública, es válido estudiar el caso del plan más emblemático realizado en el país, el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y el Atlántico (1997) que estimaba una inversión de \$1,780 millones para completar su visión, la mayor parte de los cuales debían estar orientados hacia infraestructura vial (30%), electricidad y energía (27%) y telecomunicaciones (20%) (MIVI, 2009). Lo anterior en todo caso revela la magnitud de las inversiones previstas y su desproporción en relación a los recursos del ente que teóricamente las planifica. De hecho en el presupuesto 2009 se ha previsto una inversión pública de \$780 millones para todo el país, lo que representa 8% del presupuesto general de la nación. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) maneja un sistema de inversión pública que permite visualizar la inversión sectorizada y territorializada, de tal forma que es posible conocer con algún nivel de detalle los recursos que las diferentes carteras de estado están

llevando a los territorios específicos. Sin embargo, no hay información acerca de criterios de priorización o de articulación entre el sistema que coordina el MEF y la función de ordenamiento territorial que desarrolla el MIVI. También en ese sentido salta a la vista la debilidad de un esquema de ordenamiento netamente orientado hacia lo urbano.

En todo caso lo relevante de este apartado es mostrar la falta de correspondencia entre la magnitud de las responsabilidades de los entes planificadores de escala nacional y local, la dimensión de las propuestas y las reales capacidades de ejecución del Estado.

### A.5. Cambio territorial en Panamá

Como se mencionó en los antecedentes del caso panameño, existen en dicho país importantes procesos de cambio territorial que han condicionado el proceso de ordenamiento territorial. A continuación se repasarán algunos de los procesos dominantes, analizando para ello: a/ las inversiones públicas estratégicas; b/ las inversiones privadas.

La inversión pública en Panamá está dominada por el proyecto de ampliación del Canal de Panamá. Dicho proyecto, aprobado en consulta ciudadana en 2006, prevé una inversión de al menos \$5,250 millones y consiste en la construcción de un nuevo juego de esclusas y ampliación de los tramos más estrechos del canal actual para facilitar el tránsito de más y mayores embarcaciones. A la par de esta obra se realizará una mejora de las instalaciones portuarias tanto en Panamá como Colón. Tal como lo describen las autoridades del canal (ACP, 2009) este proyecto además tendrá un impacto directo en el aumento de la actividad de servicios del país, particularmente en los temas de servicios portuarios y navieros, actividades logísticas y finanzas, lo cual debería reforzar las actuales características del AMPA. Por otra parte la generación de empleo debido a las obras de ampliación también debería promover el crecimiento del AMPA por la llegada de una numerosa mano de obra, tal como sucedió durante la construcción del canal a principios del siglo XX. En todo caso lo anterior no hará más que reforzar la importancia del Canal y de su entorno en la estructura territorial de Panamá y por lo tanto debería de subrayar la importancia de contar con instrumentos adecuados para su planificación.

En cuanto a la inversión privada durante el último decenio está se ha seguido enfocando hacia las

actividades servicios dominantes en la economía panameña. Destacan particularmente cuatro rubros: a/ las actividades navieras y logísticas; b/ el desarrollo inmobiliario, particularmente la construcción de oficinas y apartamentos; c/ los servicios financieros; d/ el turismo tanto de ciudad (AMPA), de montaña (zona cafetalera de Boquete) y de playa (Bocas del Toro e islas). Se estima que en el caso de la actividad inmobiliaria representó \$2,500 millones en 2007 (15% del PIB), mientras que los servicios asociados al turismo contaron por \$1,185 millones y los vinculados a las actividades portuarias llegaron a los \$1,180 millones (BP, 2008). Quiere decir que estas actividades netamente urbanas representan una buena parte de la economía nacional y por lo tanto contribuyen a reforzar la primacía del AMPA. En ese sentido es importante hacer notar la creciente importancia estratégica de la antigua zona del canal para la estructura territorial del país y por lo tanto la necesidad de acciones de ordenamiento territorial que contribuyan a su funcionamiento y competitividad.

#### **A.6. Retos y oportunidades**

A partir de todo lo anterior es posible identificar los principales retos, que pudieran convertirse en obstáculos para el ordenamiento territorial en Panamá partiendo de la dicotomía urbana – rural planteada en su marco institucional: 1/ avanzar en la coordinación de acciones, instituciones e instrumentos de ordenamiento urbano y ambiental en el AMPA en particular y en el país en general; 2/ articular las políticas de ordenamiento territorial con la inversión pública del Estado; 3/ resolver el tema del financiamiento de la función de ordenamiento territorial en los municipios; 4/ plantear permanentemente el tema del desequilibrio territorial estructural a nivel de país y sus implicaciones de cara al desarrollo.

Ante ello surgen también valiosas fortalezas, principalmente: 1/ la puesta en marcha de la Ley 6-2006 y la práctica que ha comenzado a acumularse en torno a su aplicación; 2/ la claridad de competencias entre instituciones del Estado y del ente rector del tema de ordenamiento; 3/ la relativa solvencia macroeconómica y fiscal del país que le permitiría encontrar espacio para ampliar y articular la inversión pública y mejorar el financiamiento local. Quiere decir que Panamá está en una buena posición para avanzar en superar los obstáculos antes anotados, toda vez se plantee

una clara manera de sobrellevar el planteamiento institucional dual y se construyan las articulaciones institucionales señaladas dentro del gobierno central y con las municipalidades.

## B. Ordenamiento territorial en Honduras: un vistazo 10 años después

### B.1. Antecedentes

Desde el inicio de la década de los ochenta, la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) impulsó una serie de tareas encaminadas al planeamiento espacial. Con ese propósito, se elaboraron las “Orientaciones para el Desarrollo Regional 1979-83”, con las que se buscaba encauzar el ordenamiento territorial de las actividades socioeconómicas, dar orientaciones de largo plazo para la movilización del potencial productivo nacional, visualizar a futuro una eventual estructura regional, identificar áreas prioritarias de acción a corto plazo y determinar proyectos para la estructura del espacio y la complementariedad entre las actividades humanas y los recursos naturales.

A finales de los años 80, se prepararon las bases de una estrategia de ordenamiento territorial, incluyendo un conjunto de lineamientos generales para políticas de desarrollo urbano, desarrollo rural, asentamientos humanos y protección del medio ambiente. Como parte de este esfuerzo, se logró identificar la información disponible y organizar una base de datos estadísticos y cartográficos sobre los componentes básicos del ordenamiento territorial: población, recursos naturales, infraestructura, servicios, amenazas y riesgos a la vulnerabilidad del territorio. En estas experiencias, el límite más evidente fue la deficiente cantidad y calidad de la información disponible. Durante los años noventa la situación mejoró con el establecimiento y desarrollo de bases de datos y digitalización de mapas.

También surgieron una serie de iniciativas que están estrechamente relacionadas a la cooperación internacional y al manejo de recursos naturales en territorios específicos. Entre los que destacan: el Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos de Olancho (PROLANCHO); el Plan de Desarrollo de la Región Centro Oriente (PRODERCO); el Plan Trifinio (Honduras, El Salvador y Guatemala); el Proyecto de Ordenamiento Ecológico del Golfo de Fonseca (PROGOLFO), el Proyecto de Desarrollo del Golfo de Honduras, el Proyecto de Desarrollo ambiental de las Islas de la Bahía, el Plan Maestro de Cuencas, el Proyecto de Desarrollo de los Bolsones Fronterizos, el Proyecto de Manejo de la Cuenca de El Cajón, el Plan

de Desarrollo de la Región Occidental (PLANDERO), el Proyecto de Desarrollo del Bosques Latifoliados (PDBL), el Programa Social Forestal de Honduras (PSF-PROFOR) y el Proyecto de Manejo de Áreas Protegidas. Es decir, se comenzó a construir una temprana base de planificación territorial vinculada a los temas ambientales (recursos naturales) y de promoción del desarrollo.

Esta situación se alteraría a finales de 1998 cuando Honduras fue abatida por el Huracán Mitch. Este fenómeno natural se tradujo en uno de los mayores desastres ocurridos en la región centroamericana y solo en Honduras generó pérdidas de más de \$5,000 millones. De acuerdo con cifras oficiales murieron cerca de seis mil personas y otras nueve mil se reportaron como desaparecidas. El Mitch evidenció que, a pesar de los esfuerzos antes citados, en Honduras prevalecía una condición de vulnerabilidad ambiental, social y económica vinculada a formas de ocupación del suelo poco apropiadas y a modelos de gestión política y económica que reñían con la sostenibilidad territorial. Este hecho puntual subrayó la importancia estratégica de abordar el tema del desarrollo con un enfoque que incorporará la reducción de las vulnerabilidades y de los desequilibrios territoriales.

Justamente, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/JF-7218-HO, el gobierno de Honduras inició en diciembre del 2000, la formulación del **Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (PRNOT)** con cuatro componentes principales: 1/ elaboración de la metodología de ordenamiento territorial; 2/ aplicación de procesos participativos de ordenamiento territorial en forma piloto; 3/ diseño de PRNOT; y 4/ asesoramiento sobre políticas y legislación de ordenamiento territorial. Con el PRNOT, Honduras se puso a la cabeza de la región centroamericana en el tema de Ordenamiento Territorial, incluyendo la creación de una metodología, un marco legal e institucional y un programa de actuaciones.

### B.2. Marco legal / institucional

Inicialmente, el Gobierno de Honduras (Administración Flores Facussé) asignó a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) la responsabilidad del tema ordenamiento territorial, siempre vinculado al tema de recursos naturales y de creación de políticas para el uso, manejo y ocupación futura del territorio.

En el marco del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (Post Mitch) el SERNA constituyó una unidad institucional para tomar el liderazgo en el cumplimiento de esta función. También se avanzó en la formulación técnica y en la gestión política para la creación de la Ley de Ordenamiento Territorial cuya elaboración y discusión comenzó en 2000 y culminó en 2003 con la participación de diversas instituciones públicas, municipios, organizaciones no gubernamentales (ONG's) y otras organizaciones de la sociedad civil, lo que permitió definir una nueva estructura institucional para el manejo del tema.

Como parte de la ley, se establecieron competencias de intervención en los niveles nacional, regional y local, y se creó un nuevo ente rector: el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT), con la participación de varios titulares de las principales carteras de Estado así como con representantes de las municipalidades, representantes de organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector empresarial<sup>1</sup>. Paralelamente a esta Ley se han venido preparando otras iniciativas de ley relevantes en términos territoriales que están en proceso de concertación con la sociedad civil, tales como la Ley de Aguas, Ley Forestal, Ley del Subsector Eléctrico y la Ley de Agua y Saneamiento.

El ejercicio de diálogo político y la práctica institucional llevaron a la creación de una instancia más operativa para implementar las disposiciones de la Ley: la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT), adscrita a la Secretaría de Gobernación y Justicia. Esta mutación del ordenamiento territorial de ser una función predominantemente ambiental a una más de índole administrativa está vinculada al peso de los programas de legalización y titulación de tierras desarrollados justamente por Gobernación durante la administración Maduro (2002-2006), con la cual este ministerio y la DGOT se convirtieron en el principal referente institucional sobre el tema, incluyendo la aplicación de la ley. La Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto de Ley 180/2003) se declara como un marco facilitador y orientador para reducir la vulnerabilidad del territorio, disminuir

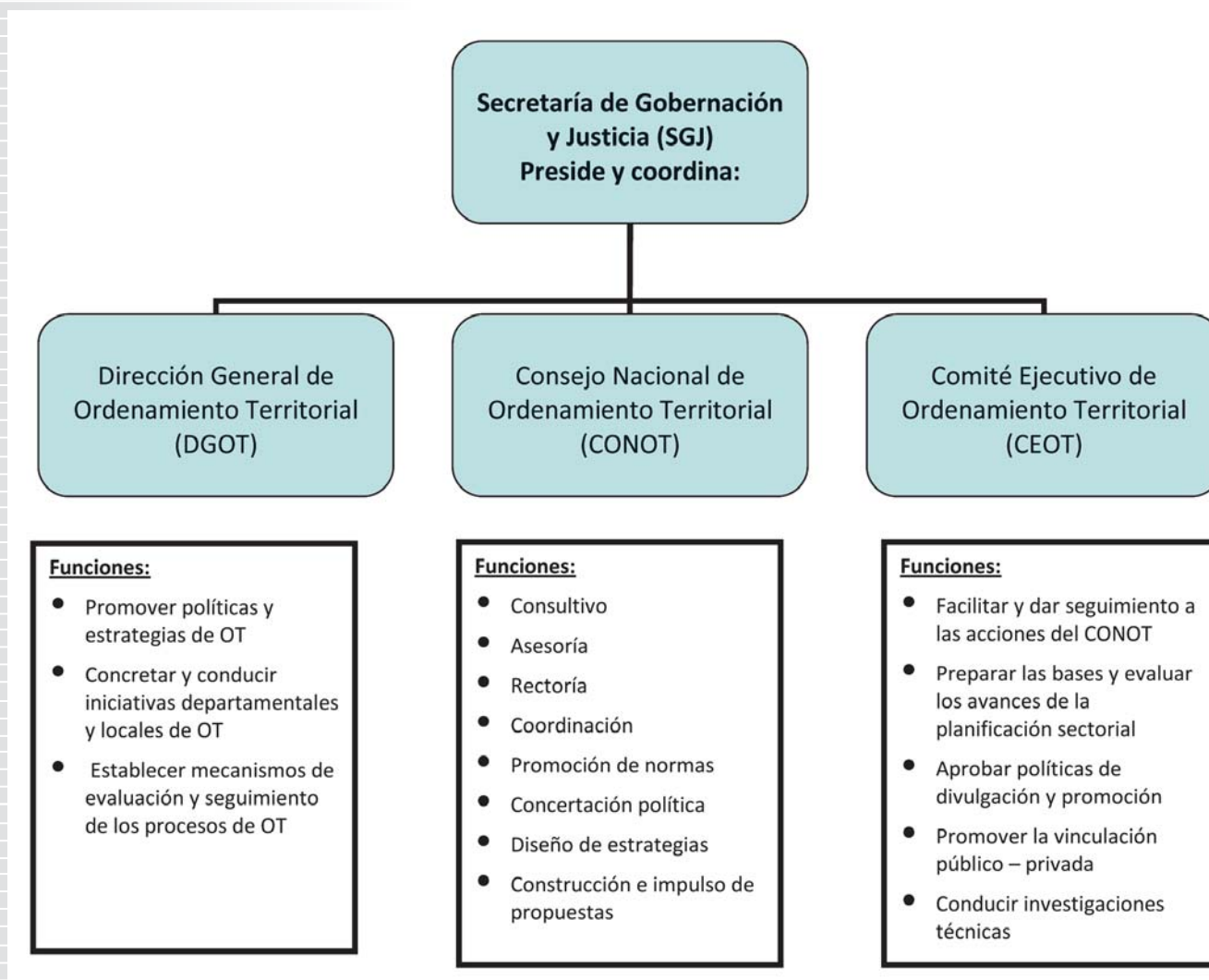
los riesgos de pérdidas recurrentes de vidas humanas, infraestructura y servicios, aumentar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, acelerar la descentralización y mejorar la transparencia, de acuerdo a los lineamientos del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional. En ese sentido se aborda el ordenamiento territorial desde una perspectiva amplia e integradora, intentándolo poner al mismo nivel que otras políticas públicas estratégicas.

En síntesis, para la aplicación de esta ley, se ha creado un marco institucional amplio tal como se detalla en la Figura 1.

<sup>1</sup> El CONOT esta conformado por: los ministros de Gobernación, Medio Ambiente, Finanzas, Agricultura, Educación, Salud y Obras Públicas. Además por representantes de: la Asociación de Municipios de Honduras, el Instituto Nacional Agrario, las organizaciones campesinas, las Organizaciones de trabajadores, las Organizaciones de la Juventud, las Organizaciones de la Mujer, el Consejo Hondureño de la empresa privada, las universidades y todos los partidos políticos legalmente inscritos.



**Figura 1. Sistema institucional del ordenamiento territorial en Honduras**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley de Ordenamiento Territorial DECRETO N° 180-2003, 2003.

Cabe resaltar que la amplitud de visión del tema en la Ley hondureña resulta en una compleja estructura institucional: 19 instituciones tienen funciones vinculadas al procesamiento y sistematización de información; 20 instituciones representadas en el CONOT (coordinadas por Gobernación); 7 instituciones en el CEOT; además de Consejos Departamentales y del establecimiento de competencias a gobernaciones departamentales y a municipalidades.

Como se ha señalado, la ley hondureña propone la integración de un universo amplio de instituciones a la dinámica de ordenamiento territorial, dentro de la cual las municipalidades juegan un papel central.

Por un lado se les confiere claramente la competencia de regir el tema dentro de sus jurisdicciones con la asesoría del CONOT y se da a los concejos municipales la posibilidad de establecer regulaciones por medio de ordenanzas municipales. También se prevé la eventual organización de asociaciones de municipios, ya sea a la escala regional, que no queda predefinida dentro de la Ley o por interés ambientales de las municipalidades, tampoco sin indicar mayores restricciones o condicionantes y dejándolo por lo tanto a criterio local. Por último es relevante que dentro del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, que es teóricamente la máxima autoridad en el tema a nivel nacional, se incorpora la participación de un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) en pie

de igualdad que otros tantos ministerios del gobierno central y representantes sectoriales de la sociedad civil. Lo cual, al menos a nivel teórico, confirma la importancia del actor local en el ordenamiento propuesto.

Finalmente hay que destacar que la Ley hondureña intenta abordar dos temas paralelos al ordenamiento territorial para definir una postura de país: a/ la descentralización, donde incluso se llegan a definir funciones y competencias por nivel del Estado; b/ la participación ciudadana. Por ello resulta claro que la Ley hondureña es la más compleja e integral en Centroamérica, aunque probablemente por la misma razón no haya avanzado substancialmente en su aplicación y ejecución.

### **B.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial**

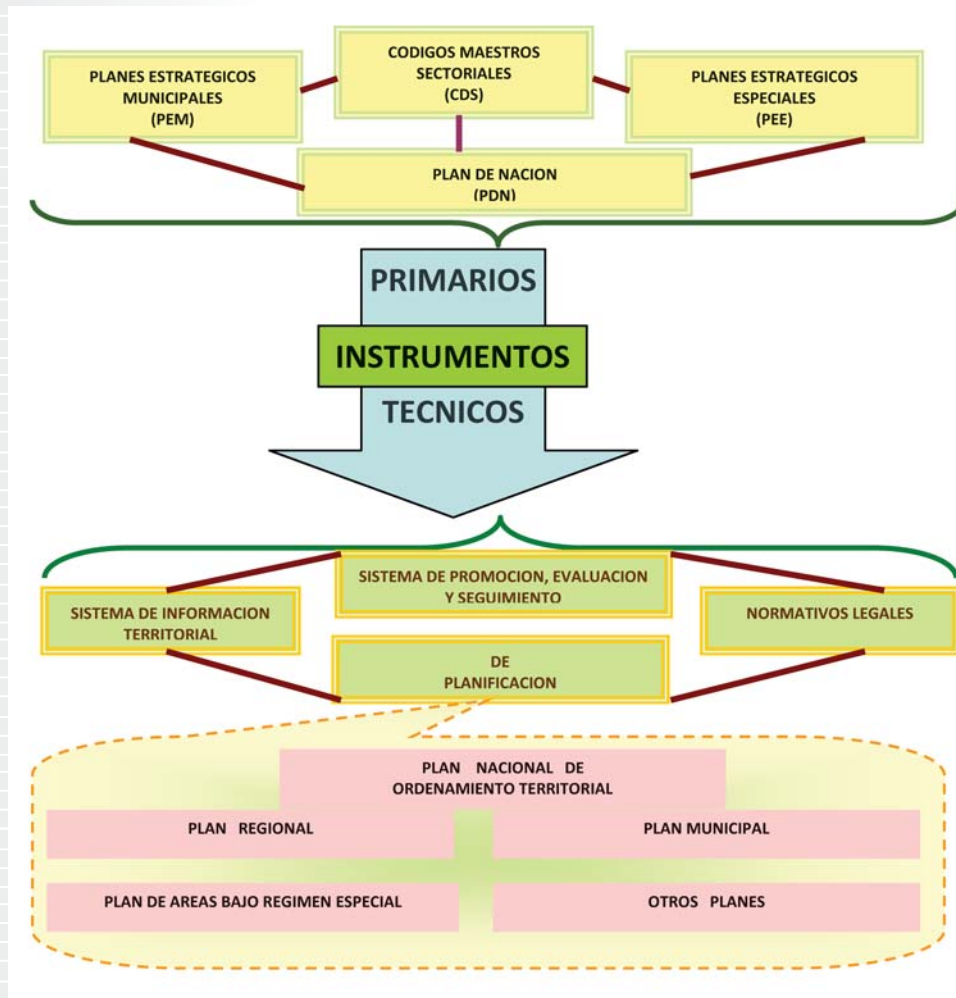
De acuerdo con el art. 46 de la Ley de Ordenamiento Territorial, el marco instrumental para la planificación del Ordenamiento Territorial se conforma de un grupo de planes de diferentes escalas territoriales pero que comparten la característica de estar subordinados a las políticas y estrategias definidas por el CONOT. Los instrumentos considerados por la ley son:

- **PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:** Instrumento técnico-político que contiene normas generales que regulan el uso del suelo, la administración de los recursos naturales y la ocupación integral del territorio. Es de largo plazo, orienta actividades de los sectores económico, ambiental y social a nivel nacional, regional, municipal y en áreas bajo régimen especial, sirviendo de marco de referencia a los diferentes planes y estrategias sectoriales.
  - **PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:** Instrumento técnico de similares características en el ámbito regional. El sistema de regiones será establecido por el Gobierno Central;
  - **PLAN MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:** Instrumento técnico de características similares en el ámbito municipal;
  - **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE ÁREAS BAJO RÉGIMEN ESPECIAL:** Instrumento técnico de regulación territorial de estos espacios;
- y,

- **OTROS PLANES DE ORDENAMIENTO:** Requeridos para la gestión del Ordenamiento Territorial en circunstancias que lo justifiquen a juicio del CONOT

Adicionalmente, la ley contempla un conjunto de instrumentos de registro que deben estar asociados a los instrumentos de planificación. Entre ellos destacan: 1/ Mapa Nacional de Zonificación Territorial (MNZT), que contendrá información espacial sobre la ocupación, afectaciones, usos y potencialidades del suelo y los recursos, los datos estadísticos disponibles elaborado en un sistema de GIS.; 2/ Sistema de Catastro Nacional y catastros municipales; 3/ Registro de la Propiedad; 4/ Planes reguladores municipales y sus mapas; 5/ El Registro Nacional de Normativas del Ordenamiento Territorial; y 6/ Otros instrumentos que registren usos, ocupaciones, derechos, afectaciones, servidumbres que recaigan sobre el suelo, sus anexidades o cualquier otro factor que se pueda expresar en el plano territorial. Se debe destacar además la existencia del Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT), que comprende el conjunto de sistemas informáticos, censales, estadísticos, catastrales, de propiedad y bases de datos de referencia territorial que manejen las distintas instituciones gubernamentales y que concurren en un sistema de información integrada, de acceso público para todos los interesados (ver [www.sinit.hn](http://www.sinit.hn)).

**Figura 2. Marco instrumental del ordenamiento territorial en Honduras**



**Fuente:** Tomado de la presentación: Alcance de la Ley de Ordenamiento Territorial”, Secretaría de Gobernación y Justicia, Dirección de Ordenamiento Territorial, 2003

#### **B.4. Financiamiento del Ordenamiento Territorial**

Como se ha visto anteriormente la Ley de Ordenamiento Territorial de Honduras creó una estructura particular para la coordinación y ejecución de la función de ordenamiento territorial. Dicha responsabilidad fue otorgada al Consejo Nacional de Ordenamiento y su conducción operativa a la Secretaría de Gobernación y Justicia. Según el presupuesto 2008 del país (SERFIN, 2009), esta Secretaría tiene un presupuesto de \$99 millones provenientes del fondo general del país. Sin embargo, apenas \$100,000 están dirigidos a la Dirección General de Ordenamiento Territorial, complementados

por los rubros de Desarrollo Local (\$36,000) y Descentralización (\$90,000) para hacer un total aproximado de \$226,000 para cumplir con las funciones y diseño institucional que la Ley propone. La magnitud de estos recursos aparece proporcionalmente estrecha cuando se compara con las transferencias directas a las municipalidades previstas dentro del mismo presupuesto y a cargo siempre de la Secretaría de Gobernación, el cual asciende a \$76 millones y puede constituir una de las principales dificultades para una efectiva aplicación de la Ley de Ordenamiento. Aunque también es relevante apuntar el hecho que al estar bajo la misma Secretaría la función de ordenamiento y el fondo de transferencias del gobierno central a las municipalidades se pueden lograr

sinergias importantes en términos de la implementación de acciones encaminadas a disminuir los desequilibrios territoriales y a promover una política territorial más activa.

En cuanto al financiamiento de la inversión pública “ordenadora” del territorio hay que hacer notar que Honduras cuenta con un sistema de Inversión Pública Territorial que permite conocer dentro del Presupuesto General de la Nación la distribución territorial de la inversión pública de las diferentes instancias del Estado a nivel de departamento y de municipios (SERFIN, 2008). En ese sentido es importante anotar varios datos: primero, la inversión pública hondureña se clasifica en tres grandes áreas: a/ social; b/ infraestructura; c/ productiva; segundo, se estima que la inversión pública total rondó en 2007 los \$590 millones, de los cuales \$362 millones (62%) estaba repartida territorialmente, mientras que el resto eran “generales”. La inversión pública territorial se concentra en los dos departamentos Francisco Morazán (Tegucigalpa) que concentró \$110 millones y Cortés (San Pedro Sula) donde se invirtieron \$55 millones. Quiere decir que casi la mitad de los fondos de inversión territorial se focalizaron en estos dos departamentos. También es importante mencionar que al menos la mitad de los recursos invertidos en Francisco Morazán y Cortés están orientados al rubro de infraestructura. De esta manera el Estado hondureño cuenta con una potente herramienta para conducir una política territorial activa fundamentada en la inversión pública y en la priorización de recursos desde una óptica sectorial y espacial, esto cobra mayor sentido al recordar que la Secretaría de Finanzas es parte integral del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y que por lo tanto la articulación de políticas y criterios debería verse facilitada.

### **B.5. Cambio Territorial en Honduras**

En paralelo a este proceso de construcción de una institucionalidad y marco normativo para el ordenamiento territorial, en Honduras se están produciendo importantes transformaciones relativas al uso del territorio de parte de las instituciones públicas y privadas, así como del desarrollo de novedosas inversiones privadas que configuran la relación entre sociedad y territorio. Para analizar estos procesos se estudiarán dos aspectos: a/ la inversión pública; b/ la inversión privada.

Según el Presupuesto General 2007 aproximadamente un 40% de la inversión pública en Honduras se concentra en infraestructura física, especialmente en los departamentos de Cortés y Francisco Morazán. Esta inversión está orientada hacia proyectos vinculados con la progresiva articulación del eje Atlántico – Pacífico y el canal seco Honduras – El Salvador. Destacan proyectos como: a/ el mejoramiento de la infraestructura vial en Cortés (vinculo San Pedro Sula – Puerto Cortés y El Progreso – Tela); b/ obras de mitigación de riesgos de inundación en el Valle de Sula; c/ anillo periférico de Tegucigalpa.

En términos de la inversión privada en los últimos años esta se ha concentrado en tres rubros: a/ la maquila de confección localizada en el Valle de Sula; b/ el turismo, especialmente en el litoral Caribe; c/ el desarrollo inmobiliario tanto de Tegucigalpa como de San Pedro. Según cifras del Banco Central de Honduras (BCH (2009), estas tres actividades representaron cerca del 40% del PIB hondureño y cerca del 65% de la inversión privada nacional. Es importante entender la vinculación entre inversión privada y pública, ya que justamente las inversiones públicas en el Valle de Sula (vialidad y mitigación de riesgos) constituyen una plataforma para la actividad privada dominante. También vale mencionar la creciente importancia de la migración hacia el exterior, tanto en términos de reconfigurar la composición demográfica de algunas zonas, especialmente el occidente de Honduras y promover la llegada de unos \$2,000 millones en concepto de remesas.

### **B.6. Retos y Oportunidades**

En síntesis en el caso de Honduras pueden identificarse tres grandes retos para la efectiva implementación de políticas de ordenamiento territorial: 1/ el relativo poco avance en la ejecución de las propuestas de una ley probablemente muy ambiciosa; 2/ el poco desarrollo práctico de los instrumentos técnicos de ordenamiento, incluyendo planes nacionales, regionales y locales; 3/ la exigüidad de los recursos disponibles para el cumplimiento de las funciones de los organismos rectores en el gobierno central.

Simultáneamente se presentan al menos cuatro grandes potencialidades además de la existencia misma de un marco legal amplio e integrador: 1/ la clara visión conceptual de una necesaria coordinación interinstitucional; 2/ la existencia de un Sistema de Información Territorial abierto y transparente; 3/ la



existencia de un sistema de inversión pública abierto, transparente y fácilmente articulable a los objetivos de una política territorial gracias al diseño institucional y 4/ las potenciales sinergias virtuosas entre política territorial y transferencias entre el gobierno central y municipalidades. Lo anterior subraya el valor y potencialidad de los mecanismos institucionales existentes y plantea como principal reto asegurar la consolidación y efectivo funcionamiento de los entes previstos por la Ley de Ordenamiento, particularmente en términos de financiamiento y de continuidad de políticas.

## C. Ordenamiento territorial en Costa Rica: 30 años de planificación con enfoque regional

### C.1. Antecedentes

La planificación regional en Costa Rica tiene el arraigo más profundo de la región centroamericana. La "región" como unidad geográfica adecuada para la planificación del desarrollo fue adoptada desde los años setenta a través del Decreto Ejecutivo 7944-P / 1978 que estableció la regionalización del país a partir de las grandes características naturales, dejando con ello de lado la división política administrativa tradicional. Este decreto tuvo a la base el estudio "Regionalización de Costa Rica", formulado por el Helmut Nuhn, del año 1973 que fue elaborado bajo la coordinación de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN).

Este decreto ha sido objeto de diversas reformas. En 1979, se estableció la regionalización del país cuya terminología y división territorial tuvo más influencia, creándose: la Región Central; la Región Chorotega; la Región Brunca y la Región Huetar dividida en Región Atlántica y Región Norte. Posteriormente, el Decreto 10653-P de 5 de octubre de 1979, oficializó la división de la Región Huetar en Región Huetar Atlántica y Región Huetar Norte. La composición de las regiones fue nuevamente modificada en 1985.

Es importante mencionar que "la regionalización impulsada por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), para efectos de planificación del desarrollo, tuvo un gran impacto en los años 70, al lograr iniciar el ordenamiento territorial considerando aspectos físicos, socio-económicos, políticos y administrativos que dieron unidad a diferentes espacios geográficos. En la década de los 80 con una división clara del país en regiones de MIDEPLAN, se profundizó en la organización y participación regional, así como la presencia de instituciones públicas; en 1994 se elimina la organización regional y se produce el cierre de las Direcciones Regionales del MIDEPLAN

Mediante Decreto 20432-MIDEPLAN del 21 de mayo de 1991, se constituyó el Sistema de Regionalización del Desarrollo. Este decreto, más que versar sobre la división del país en regiones, se refiere especialmente a la formación de organismos intermedios regionales

que permitían a los diferentes actores sociales y económicos de una región plantear sus intereses y su visión del desarrollo a través de los Consejos Regionales de Desarrollo, al mismo tiempo que establecía los mecanismos de coordinación de las instituciones presentes en la región. A partir de este nuevo esfuerzo, se introduce el criterio de Provincia como Región, creándose las Regiones de la Provincia de Heredia (1992) y de Cartago (1993). Mediante Ley 7775 (1998), se consolida con rango legislativo esta tendencia a provincializar las regiones, con la conversión a rango de Ley de la Provincia de Heredia aunque la figura de la Gobernación de Provincia ya había desaparecido del ordenamiento jurídico y sobre ella descansaba el esquema. Otro antecedente relevante lo constituye la Ley Orgánica del Ambiente de 1995, que establece los lineamientos generales sobre la política nacional en materia de ordenamiento territorial bajo la responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Energía.

El esquema de regionalización uniforme ha sido desconocido también por los Ministerios: el Ministerio de Cultura regionaliza por Provincias (Decreto 25692-C / 1996), el Ministerio de Educación tiene su propia regionalización (Decreto 23490-MEP / 1994), el Ministerio de Ambiente y Energía divide el territorio nacional en 9 regiones forestales (Decreto 22840-MIRENEM / 1994) y regionaliza el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el Ministerio de Salud establece las divisiones de acuerdo con sus propios criterios según lo demuestra el Decreto 24036-S-PLAN / 1995) y el Ministerio de Agricultura no se ciñe a la regionalización oficial. Dentro de este contexto, resulta claro que la idea de dividir el país por regiones administrativas ha chocado con múltiples obstáculos y hoy en día ni siquiera existe uniformidad en la división que efectúan las diferentes instancias administrativas.

### C.2. Marco legal / institucional

La tendencia a la provincialización puede significar un retroceso en términos de contar con una división geográficamente más clara del territorio nacional, pero evidentemente responde a razones históricas e incluso constitucionales. El artículo 168 de la Constitución Política dispone que para "los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales". Con lo cual se plantea en Costa Rica con mucha fuerza la dicotomía entre las estructuras político administrativas y las territoriales. Lo anterior

implica que para que una distribución territorial del país, diferente a las provincias, cantones y distritos, sea válida para efectos de la organización administrativa, debe tener rango de Ley. Este aspecto puede considerarse una de las debilidades fundamentales del esquema de regionalización que se trató de implantar.

No existe en Costa Rica un marco legal e institucional ad hoc para abordar el ordenamiento territorial desde una perspectiva de política de Estado. En este sentido, Costa Rica se ubica con un retraso relativo en materia de cuerpos normativos y organismos directores tanto a escala nacional, como a escala regional y municipal. Simultáneamente, Costa Rica es el país donde la planificación sectorial está más consolidada. Desde los años setenta las diversas administraciones costarricenses han contado con “Planes Nacionales de Desarrollo” que indican una serie de apuestas estratégicas y metas cuantificables manejado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), siendo el último el 2006-2010. Sin embargo, es notable que el plan actualmente vigente no aborde el tema territorial y más bien subraye la importancia del enfoque sectorial.

En el marco municipal la figura del plan regulador se concibió como una herramienta fundamental para la gestión territorial y el desarrollo urbano, sin embargo no existe una adecuada articulación entre los diferentes niveles de la planificación del territorio, ni hay consistencia en las políticas nacionales sectoriales e institucionales, en torno a una visión del uso del territorio del país, aparte de que muchos municipios no cuentan aún con dichos planes reguladores

La excepción a esta afirmación la constituye el nuevo esfuerzo de ordenamiento que a partir del año 2000 se impulsa en el Gran Área Metropolitana de San José (GAM) y que es el resultado de un esfuerzo liderado por el Gobierno Central y las municipalidades del GAM con el acompañamiento de la Comunidad Europea. Esta iniciativa se ha concretado en la ejecución del programa “Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (GAM) del Valle Central de Costa Rica” (PRUGAM) por medio del cual se ha construido un marco legal ad hoc que da prioridad nacional a la realización de dicho plan, amparándose en diversos decretos ejecutivos (2003 y 2004) y una ley que oficializa los alcances del convenio de cooperación.

Dicho marco legal define como beneficiario del proyecto de cooperación, y por lo tanto responsable último de

su desarrollo y ejecución, al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, aunque dejando la definición de la estructura institucional al referido convenio de cooperación. En la actualidad, y enmarcado en la Estrategia de Ejecución y Seguimiento del PRUGAM, el Ministerio de Vivienda procura establecer los niveles de coordinación adecuados con las diferentes instituciones del Estado. Aunque este instrumento está claramente vinculado a un esfuerzo coyuntural y de alcance territorial delimitado a los 32 cantones del Valle Central, tiene gran relevancia nacional debido al peso específico de la GAM en la estructura política administrativa económica y ambiental del país, definiendo de hecho una nueva entidad regional, más allá de las delimitaciones político administrativas de las provincias.

Dentro del proceso sui generis de ordenamiento territorial que está siguiendo Costa Rica el rol de las municipalidades es a su vez poco uniforme a nivel nacional. PRUGAM es una iniciativa desde la cooperación internacional y el gobierno central, aunque con una institucionalidad paralela a la que teóricamente debería llevar el tema. Dentro de sus alcances se promueve la participación de las municipalidades del área metropolitana a la hora de definir planes locales y parciales y proyectos estratégicos de intervención, pero más desde una lógica de “receptores” que de reales sujetos protagónicos del proceso de planificación. Por otro lado se supone que el proceso de formulación del Plan debería conllevar a la creación de una estructura institucional de carácter metropolitana que por lo tanto lleve a alguna forma de asociación de los municipios del Valle Central para retomar sus propuestas. Finalmente, también es notable que dentro de los órganos rectores del programa no existe una participación directa de las municipalidades interesadas.

En el año 2007 dio inicio otra iniciativa que ofrece una perspectiva favorable para el ordenamiento territorial en Costa Rica. La Iniciativa “Paz con la Naturaleza”, lanzada por el Presidente Oscar Arias en junio de ese año, tiene como propósito desarrollar acciones y políticas públicas orientadas a mejorar el desempeño de todos los actores relevantes en el cumplimiento de los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional. En el Plan de Acción correspondiente a esta iniciativa se identifican cinco áreas estratégicas para el desarrollo de políticas públicas, entre las que se encuentra el ordenamiento territorial continental y marino.

Específicamente se plantean como medidas iniciales i) el desarrollo de una Política Nacional de Ordenamiento del Territorio; ii) la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio; y iii) Acciones específicas para atender los problemas de degradación de los ecosistemas. Con lo anterior se pretende dar respuesta a la necesidad de clarificar el marco de dirección política y establecer los procedimientos y criterios técnicos y metodológicos por parte del Poder Ejecutivo para tomar decisiones sobre la utilización del territorio nacional para el logro de objetivos de desarrollo, que en muchos casos son conflictivos o polémicos entre diversos sectores de la planificación del desarrollo nacional. Destaca de esta iniciativa en marcha, la concepción integral del ordenamiento territorial al incluir las aguas territoriales, lo que la convierte en una iniciativa única en la región centroamericana.

### **C.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial**

Ante la ausencia de un marco legal claro y de un cuerpo instrumental ad – hoc para el impulso del ordenamiento territorial, la formulación de “Planes Reguladores” ha servido como un instrumento alternativo en el caso de Costa Rica.

De acuerdo a la Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240 del año 1968 (reformada en 6 ocasiones desde su aprobación) los Planes Reguladores son los instrumentos de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas”. Esta ley reconoce, además, la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor. Este instrumento, aunque de mucha utilidad para el ordenamiento a escala local, presenta la dificultad de estar sujeto a la voluntad política de las autoridades municipales, y según la información proporcionada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica hasta la

fecha únicamente 20 de las 89 municipalidades cuentan con su respectivo plan regulador.

De acuerdo con los objetivos que definen los organismos de gobierno y administración del Estado, el plan regulador local debe contener - sin tener que limitarse a ellos – elementos como: 1/ Política de desarrollo urbano que incluye principios, normas y objetivos; 2/ Estudios de población y variables demográficas; 3/ Distribución espacial de los usos de la tierra; 4/ Transporte y vialidad; 5/ Servicios comunales y equipamientos públicos; 6/ Servicios públicos de agua y saneamiento; 7/ Vivienda y renovación urbana. Formalmente se incluyen también mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, hay que destacar que a pesar de ser potestad de cada municipalidad, la aprobación de los planes está supeditada al visto bueno por parte de la Dirección de Urbanismo. Para lo cual se define un procedimiento que incluye audiencias públicas mediante publicación en el Diario Oficial, aprobación a nivel de concejo municipal y publicación oficial.

En este marco se produjo la formulación del primer Plan de la Gran Área Metropolitana de 1982 y de varios planos reguladores municipales, aunque con poca aplicación real, al grado que en 1999 la Contraloría General de la República elabora informes críticos sobre la planificación urbana en Costa Rica y ordena tomar medidas al respecto (PRUGAM, 2008).

La creación de estos planes reguladores ha dado lugar a la definición de diecisiete categorías de uso del suelo, bastante detalladas, con el propósito de homogenizar los criterios de ordenamiento territorial a escala nacional, que incluyen: 1/ Parques Lineales en los ríos y quebradas de la Gran Área Metropolitana; 2/ Gran Área Metropolitana Área de Alta Densidad en un eje entre Paraíso de Cartago y San Ramón de Alajuela; 3/ Gran Área Metropolitana Área de Baja Densidad localizada en la periferia del eje antes mencionado con una clara vocación ambiental; 4/ Regiones unidades biofísicas (cuencas y las áreas protegidas); 5/ Servidor Regional: ciudades con un alto potencial de desarrollo regional; 6/ Servidor Local: Son poblaciones con un alto potencial para el desarrollo local; 7/ Áreas Protegidas: áreas con algún nivel de protección legal; 8/ Lagunas y Embalses cuerpos de agua tanto naturales como artificiales; 9/ Corredores Bioturísticos: de conectividad de las áreas protegidas pero con usos de baja intensidad permitidos; 10/ Conservación: áreas con limitaciones de uso importantes para otros usos más intensivos; 11/ Cultivos



Permanentes: áreas con capacidad de uso de la tierra apta para cultivos permanentes con un manejo tecnológico avanzado; 12/ Pastos; 13/ Cultivos Anuales: áreas con capacidad de uso de la tierra apta para cultivos anuales; 14/ Uso Forestal: áreas para bosques de producción de madera bajo planes de manejo forestal; 15/ Límites Marinos: Corresponden a las Áreas Protegidas Marinas de acuerdo a las convenciones internacionales; 16/ Acopio Pesquero: Corresponde a centros poblados costeros en el Pacífico; 17/ Viajes de Pesca: sitios para viajes de pesca en naves de alta capacidad.

En ese contexto se crea en 2000 el Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU) y la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y se formula el acuerdo de cooperación con la Unión Europea para realizar el programa PRUGAM. Este programa nacional busca: 1/ actualizar el Plan de la GAM; 2/ producir planes para la región Chorotega (Guanacaste); 3/ producir planes reguladores municipales en la GAM; 4/ mejorar la gestión y cultura urbana a nivel local y regional. Más específicamente el Plan GAM busca: crear un marco legal válido; convertirse en un marco de referencia institucional; construir una metodología de planificación; mejorar la capacidad de seguimiento de los procesos urbanos y en general favorecer la participación ciudadana con el afán de mejorar las condiciones de vida y la competitividad de la región.

El caso de Costa Rica es, sin duda, un caso muy peculiar con pocas similitudes con el resto de los países centroamericanos. Su larga historia de esfuerzos en materia de legislación nacional y regionalización del territorio no muestra avances significativos, mientras que en el nivel micro de la categorización de los usos del suelo en función de sus vocaciones y potencialidades naturales, el nivel de precisión técnica y de implementación práctica es muy superior a cualquier otro país de la región.

#### **C.4 Financiamiento del ordenamiento territorial**

Como se dijo antes Costa Rica no ha construido un aparato institucional ni legal específico para el ordenamiento territorial. Más bien se han desarrollado esfuerzos importantes pero territorialmente concentrados con institucionalidades ad hoc. Sin embargo, esto no ha impedido la movilización de grandes recursos hacia estas funciones públicas. En el caso del PRUGAM este tiene un financiamiento de \$22.2 millones para el período 2000-

2010, (\$2.2 millones por año) aportados en un 60% por la Unión Europea que deben ser empleados en la elaboración diagnóstica de los 31 municipios del GAM, la formulación del plan regional, planes locales y planes de manejo de áreas naturales. En el caso del Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos este maneja un presupuesto anual de aproximadamente \$100 millones, aunque destinado casi en su totalidad a la inversión en la construcción de viviendas y nuevos asentamientos. Quiere decir que existe un financiamiento importante, ya garantizado, para la planificación territorial de la Gran Área Metropolitana, aunque no existe para el resto del país. Queda también en entredicho la sostenibilidad financiera a posteriori de la función de planificación del PRUGAM, aunque teóricamente el mismo plan hará recomendaciones en términos de futuras fuentes de financiamiento.

Por otra parte Costa Rica cuenta con un Sistema Nacional de Inversión Pública, dentro del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) que teóricamente está enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) que maneja dicho Ministerio. Sin embargo, es notable que este Plan, único en la escala centroamericana, no hace referencia específica al tema de ordenamiento territorial aunque sí prevé importantes inversiones en las áreas de comunicaciones, vialidad y transporte, tanto dentro de la GAM como en sus conexiones con el resto del país. De hecho el mismo Sistema Nacional no presenta mayor detalle en términos de ubicación de la inversiones o si están vinculadas o no a una lógica territorial preestablecida.

#### **C.5 Cambio territorial en Costa Rica**

En los últimos veinte años Costa Rica ha enfrentado importantes procesos de cambio en su estructura económica y productiva, así como en su estructura espacial, tanto por el influjo de las inversiones privadas como de las intervenciones. En términos de inversión privada han cobrado gran importancia tres temas: a/ las industrias vinculadas a la exportación (maquila textil y ensamblaje); b/ el turismo, especialmente el concentrado en la región de Guanacaste; c/ la construcción y el desarrollo inmobiliario. Estas actividades han contribuido a acelerar la consolidación de la GAM y la alteración / urbanización de ámbitos netamente rurales como Guanacaste y en general la costa. De ahí la necesidad de implementar esfuerzos como el PRUGAM.

La inversión pública no ha sido ajena a estos procesos, destacan sobre todo tres grandes intervenciones: primero, el mejoramiento de la vialidad primaria dentro del Valle Central y su consecuente vinculación al tema de la conurbación regional; segundo, la construcción del segundo aeropuerto internacional en Guanacaste que justamente ha facilitado el desarrollo turístico de la zona y la urbanización de la costa y tercero, un importante esfuerzo de inversión en vivienda de interés social que ha mejorado las condiciones de habitabilidad de la población de menores recursos pero han contribuido al crecimiento periférico de las ciudades del Valle Central. Finalmente, hay que destacar la importancia del fenómeno migratorio hacia Costa Rica, particularmente por la presencia de un millón de nicaragüenses.

### **C.6. Retos y Oportunidades**

Sintéticamente en el caso costarricense al menos tres puntos aparecen como potenciales obstáculos para el avance de la discusión de ordenamiento territorial: 1/ Costa Rica a diferencia de los otros países centroamericanos no se ha comprometido explícitamente con el tema de ordenamiento territorial desde un punto de vista de diseño institucional y marco legal (aunque el MIDEPLAN tiene como responsabilidad asumir este tema); 2/ el esfuerzo de ordenamiento territorial más ambicioso del país (PRUGAM), está aislado con respecto al entramado institucional nacional; 3/ la poca articulación institucional especialmente a nivel de inversión pública y de coordinación entre gobierno central y gobiernos locales.

A la par de estas dificultades saltan a la vista al menos tres fortalezas singulares del país en el contexto regional: 1/ la experiencia, aparentemente fallida, de la regionalización para el desarrollo que constituye sin embargo un antecedente fundamental para futuros esfuerzos de ordenamiento territorial de escala nacional; 2/ la novedad conceptual, flexibilidad y magnitud del programa PRUGAM y su potencial impacto en la configuración del espacio territorial dominante del país; 3/ la subsistencia de un aparato nacional de planificación del desarrollo, MIDEPLAN y Plan Nacional de Desarrollo, los cuales constituyen soportes estratégicos para avanzar una visión de ordenamiento territorial. Quiere decir que Costa Rica probablemente pueda seguir un camino particular dentro de la región

centroamericana potenciando estas singularidades, pero avanzando notablemente en la articulación institucional y en garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos emprendidos.

## D. Ordenamiento territorial en Nicaragua: grandes logros técnicos con poca incidencia política

### D.1. Antecedentes

El art. 179 de la Constitución de la República de Nicaragua establece la responsabilidad del Estado de promover el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio nacional. Sin embargo, uno de los principales problemas del país es la ocupación territorial desequilibrada, en la que la tendencia a la concentración de la población, los servicios y las actividades productivas en algunos espacios y núcleos urbanos de la Macro región del Pacífico es cada vez más pronunciada y, por consiguiente, la desvertebración de las Macro regiones Central y Atlántica cada vez mayor.

Uno de los problemas ambientales más evidentes es el uso inadecuado y consiguiente degradación de los recursos naturales. En la actualidad existe una sobreexplotación de los suelos de uso forestal y con potencial hídrico por la implantación de actividades agropecuarias. La pérdida de los recursos naturales renovables, por otro lado, intensifica la vulnerabilidad del territorio nacional ante los fenómenos naturales. Al igual que en el caso de Honduras, el paso de Mitch en 1998 provocó importantes pérdidas económicas y humanas, lo que promovió coyunturalmente la creación de una estructura institucional y sobre todo técnica capaz de monitorear los grandes procesos de transformación territorial, particularmente los ligados a las principales amenazas naturales de tipo climático y geológico. Así mismo esto hizo que el tema de ordenamiento territorial apareciera con fuerza en la agenda nacional.

La desarticulación territorial de la economía, en la que los centros de producción se encuentran lejos y mal conectados con los de procesamiento y almacenamiento se traduce a su vez en una baja tasa de crecimiento de la productividad. La concentración de la exportación en unos pocos productos y la falta de estrategia general del proceso inversionista agravan los problemas económicos del país. Adicionalmente, la irregularidad en la tenencia de la tierra, derivada de las transformaciones y cambios políticos, económicos y sociales contribuye a obstaculizar el desarrollo económico y social, principalmente en las

zonas rurales del Pacífico, el Centro y el Atlántico, afectando también a las comunidades indígenas del país.

El conjunto de problemas enunciados ha hecho proliferar en los últimos años las iniciativas y proyectos relacionados con el desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial. A menudo los proyectos se traslapan en sus fines y entre ellos no existe la coordinación e intercambio deseables, motivo por el cual la necesidad de un hilo conductor en la planificación del país se manifiesta con una intensidad creciente.

### D.2. Marco legal / institucional

Desde su aprobación en el año 2001, la Política General para el Ordenamiento Territorial estableció como una de sus estrategias fundamentales la necesidad *“Consensuar un proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y su reglamentación para que garantice jurídicamente la aplicación de los Planes de Ordenamiento Territorial en los diferentes niveles; nacional, regiones autónomas, regiones naturales, departamental, municipal y urbano; así como el fortalecimiento de las estructuras jurídicas, políticas y administrativas existentes, para hacer cumplir el ordenamiento del territorio, favorecer y fomentar las inversiones, y el uso sostenible de los recursos naturales”*<sup>2</sup>.

El proceso de formulación del Anteproyecto de Ley en su primera fase, fue desarrollado por el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER) con la participación de delegados de instituciones como los ministerios de Medio Ambiente, Agricultura, Transporte e Infraestructura, entre otros, los cuales conformaron el Comité Técnico Interinstitucional (CTI). También se hicieron consultas con diversos actores del sector privado, dando como resultado el primer borrador del Anteproyecto de Ley a mediados del año 2005.

En la segunda fase, el INETER contó con el apoyo del proyecto MASRENACE/GTZ y del Fondo de Población de las Naciones Unidas para conducir un proceso de consulta a nivel territorial con los miembros de los Comités de Desarrollo Departamental, de las Asociaciones de Municipios, delegados de las instituciones del gobierno central, funcionarios de la organismos no gubernamentales y representantes de la sociedad civil. De este proceso – que concluyó a mediados del 2006 – se obtuvo el documento final de Anteproyecto de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que

2 Política General de Ordenamiento Territorial de la República de Nicaragua. Art. 6, Cap. V. 2001.

fue enviado a la Asamblea Nacional sin que hasta ahora haya sido posible su aprobación por el primer órgano del Estado.

A pesar de que no se cuenta con una ley general de ordenamiento territorial en Nicaragua, se han alcanzado importantes logros jurídicos relacionados con este tema. Según la Ley 311, Ley Orgánica y su Reglamento, el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales es responsable de la investigación, inventario y evaluación de los recursos físicos del país y de ejecutar los Estudios de Ordenamiento Territorial. Por Decreto Ejecutivo N°78-2002, se promulgaron las normas, pautas y criterios para el Ordenamiento Territorial, que junto con la Política General, constituyen la base jurídica específica para el establecimiento del Ordenamiento Territorial en Nicaragua.

Adicionalmente existe un cuerpo de instrumentos jurídicos que apoyan el proceso nacional de Ordenamiento Territorial, entre las cuales se destacan: 1/ Ley N°59, de División Política Administrativa de (1989) y su reforma de 1991; 2/ Ley N°40 y 261 Ley de Municipios de 1989 y su reforma 1991, que establece que, es el municipio el responsable de normar el uso del suelo urbano y rural y del control urbano y el uso adecuado de los recursos naturales; 3/ Decreto N°44-94, de 1994 que crea la Comisión Sectorial para la Descentralización; 4/ Ley N°217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1996; 5/ Decreto N°31-97 de creación del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), como foro de análisis, discusión, evaluación, divulgación, concertación y seguimiento para promover la adopción de un modelo de desarrollo sostenible; 6/ Decreto N°15-99 que crea el Consejo Nacional de Planificación Económica Social; 7/ Decreto Ejecutivo N° 78-2002 del año 2002, que dicta las Normas, Pautas y Criterios para el Ordenamiento Territorial y establece la metodología oficial para los Planes de Ordenamiento Territorial; 8/ Ley de Participación Ciudadana.

En materia de participación de los gobiernos locales, y ante la ausencia de una ley de ordenamiento territorial, la definición del papel de las municipalidades ha sido determinada por otra serie de disposiciones legal. La promulgación del Decreto Ejecutivo N° 78-2002, proporcionó el marco jurídico para el ordenamiento territorial en la escala municipal en lógica coherencia con la política de descentralización en curso y la paulatina asunción por los municipios de las competencias establecidas en la Ley de Municipios y, en concreto, la de

“planificación, normación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural”, lo cual aunque sea a un nivel todavía genérico habilita a los gobiernos locales a intervenir en el ordenamiento territorial, lo cual han hecho hasta ahora con la asesoría técnica de INETER. Más allá de la práctica actual, el anteproyecto de ley nicaragüense establece claramente la competencia de las municipalidades en el ordenamiento territorial de sus localidades. Además prevé la participación de estructuras asociativas de carácter departamental, al conferir la competencia de la planificación de ese ámbito a los Consejos Departamentales de Alcaldes con el apoyo de INETER. Finalmente el anteproyecto también prevé la participación de un delegado de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) y del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal en la Comisión Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que es junto a INETER la máxima autoridad de ordenamiento territorial del país. Esto significa que los municipios adquirirían eventualmente en Nicaragua un rol relevante en la nueva estructura de planificación del territorio.

La continuación del proceso nacional de ordenamiento territorial requiere articular esa planificación territorial en la escala municipal con los niveles superiores de ordenamiento, proporcionando el soporte jurídico a un sistema de planificación coherente que abarque el conjunto del territorio nacional y lo enmarque en las iniciativas de integración regional existentes.

Esta articulación - que es indispensable para la consolidación del ordenamiento territorial como función pública - es uno de los temas fundamentales que busca resolver la ley general de ordenamiento territorial que actualmente se encuentra en discusión en la Asamblea Nacional. Asimismo, la propuesta de ley crea los mecanismos de coordinación con la planificación ambiental y sectorial; y la organización administrativa necesaria para hacer posible dicha función pública en cada una de escalas territoriales, asegurando los mecanismos de participación pública que otorguen legitimidad a todo el proceso de elaboración de los instrumentos de política territorial.

### **D.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial**

La ausencia de un marco jurídico que ordene las actuaciones y los instrumentos en materia de ordenamiento territorial, ha dado lugar a la generación



de distintas iniciativas de escala nacional, regional y/o local que sin embargo no han logrado articularse alrededor de una visión nacional sobre este tema.

El primer instrumento técnico se remonta a 1993 y se titula “Lineamientos Estratégicos para el Ordenamiento Territorial de Nicaragua” y consiste en una propuesta conceptual y metodológica de cómo abordar el tema desde la escala nacional. Posteriormente, en 1997, se crea la metodología para la elaboración de los estudios de ordenamiento territorial que sirve de guía para la formulación de los instrumentos técnicos en las distintas escalas territoriales. Paralelamente se crean las “Normas, pautas y criterios para el ordenamiento territorial” con el objeto de dotar a los gobiernos municipales de un instrumento jurídico que norme la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, y propiciar así un uso más sostenible de los recursos territoriales.

En materia de ordenamiento territorial en las áreas urbanas, el INETER formuló en el año 1995 la “Metodología para el Levantamiento del Uso del Suelo Urbano” con el propósito de ofrecer un instrumento metodológico para la realización de estudios de ordenamiento urbano. Habiéndose realizado a la fecha planes territoriales para la ciudad de León (1993), Isla Ometepe (1994), Estelí (1995); y el Estudio de Ordenamiento Territorial en los departamentos de Matagalpa y Jinotega (1998), lo cual demuestra una importante experiencia acumulada.

En todo caso hay que destacar de estos instrumentos y metodología tienen los siguientes objetivos: 1/ normar y establecer lineamientos para el ordenamiento del territorio vinculándolo a la planificación nacional; 2/ contribuir a un desarrollo económico más equilibrado en el territorio; 3/ asegurar el aprovechamiento racional de los recursos naturales; 4/ ordenar el sistema de asentamientos; 5/ diversificar la actividad productiva, vinculada a los recursos naturales.

Por su parte el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial propuesto por INETER (2006) define claramente los planes como “compendios de normas particulares que indican las formas de uso y ocupación del territorio (...)”. Se establecen además cuatro niveles de instrumentos: nacionales, regionales, departamentales y municipales, al mismo tiempo que se oficializan normas urbanísticas de carácter nacional. Por otra parte se otorga a las autoridades competentes

por nivel la responsabilidad de formular los planes y velar por su aplicación, así como de proceder a los procesos de consulta ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana. Cabe destacar que al igual que en el caso de Honduras la ley prevé la creación de Áreas Bajo Régimen Especial, en aquellos “territorios estratégicos para el desarrollo nacional”. Particularmente, se desarrollan los posibles contenidos de planes y atribuciones del nivel municipal, que entre otras incluye: 1/ aprobar políticas municipales; 2/ definir y reglamentar los usos del suelo; 3/ proteger recursos naturales; 4/ decretar zonas de protección. De igual forma se oficializan los procedimientos metodológicos para formular planes, llevarlos a consulta y aprobarlos. También en el caso nicaragüense hay que destacar el caso particular de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (RAAN y RAAS) que tienen un régimen político administrativo especial, que garantiza mayor autonomía a nivel constitucional, y que se traduce a su vez en el anteproyecto de ley en estructuras particulares para el ordenamiento del territorio. Entre otras se pueden mencionar: a/ plena responsabilidad del proceso de ordenamiento territorial; b/ organización de instancias especiales de nivel regional que pueden recurrir al apoyo de INETER; c/ financiamiento especial en los presupuestos regionales.

#### **D.4 Financiamiento del ordenamiento territorial**

El financiamiento de la función de ordenamiento territorial en Nicaragua puede leerse desde dos ángulos: como financiamiento operativo de las instituciones responsables y como financiamiento de las inversiones con las que el Estado concretiza su visión territorial. Como se ha dicho en Nicaragua la institución responsable del ordenamiento territorial es el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER) quien ha formulado políticas e instrumentos de intervención desde los años noventa, incluyendo el anteproyecto de ley antes comentado. El trabajo de INETER es financiado desde el Presupuesto General de la Nación y obtuvo en 2007 un presupuesto de \$3.6 millones orientados a la realización de estudios territoriales, catastrales y ambientales, lo cual evidencia su capacidad de ejecución y nivel técnico, aunque como ya se ha dicho esto no garantiza necesariamente su peso político. Por otra parte INETER tiene la capacidad de movilizar fondos de la cooperación internacional lo que le permite tener recursos adicionales para el cumplimiento de sus objetivos. De hecho el proceso de elaboración del anteproyecto de

Ley de Ordenamiento fue financiado por la cooperación técnica alemana (GTZ) y las Naciones Unidas.

Por otra parte en términos de inversión pública hay que destacar que Nicaragua ha construido un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) adscrito a la Secretaría de la Presidencia. Este sistema permite tener una clasificación unitaria de tipo sectorial y territorial de la inversión pública que refleja las prioridades en las diferentes esferas del quehacer estatal. En 2007 (SNIP, 2009) la inversión pública en Nicaragua ascendió a \$500 millones de dólares, de los cuales \$423 millones (85%) tienen una ubicación territorial específica a nivel departamental y municipal. Hay que destacar que el Departamento de Managua concentra el 26% de la inversión pública, especialmente en el municipio de Managua, seguido muy de lejos por los departamentos de Chinandega y Matagalpa con poco más del 6% cada uno. Al igual que en el caso de Honduras este instrumento de priorización y territorialización del quehacer del Estado puede convertirse en un potente instrumento de ordenamiento territorial toda vez se vincule a la visión de ordenamiento que INETER está ejecutando ya que ni la práctica actual ni el anteproyecto de ley promueven al articulación entre el SNIP e INETER.

#### **D.5. Cambio territorial en Nicaragua**

Al igual que en los demás países de la región es posible analizar los procesos de cambio territorial en Nicaragua a partir de los procesos de inversión pública y privada y de la consolidación de determinados sectores productivos como los motores de la economía nacional. En el caso de la inversión pública el SNIP la divide en cuatro áreas: a/ infraestructura; b/ social; c/ apoyo a la producción y d/ servicios sociales. En términos de infraestructuras estructurantes del territorio, las principales inversiones públicas se han concentrado en el tema vial en la ampliación de la autopista Managua – Granada y en la rehabilitación de la Carretera Panamericana en el tramo Chinandega – frontera con Honduras. De igual forma se han planteado, aunque todavía a mediano plazo, el mejoramiento de las instalaciones portuarias de Corinto en el Pacífico y a más largo plazo la posibilidad de un puerto marítimo de primer orden en Monkey Bay en el Atlántico.

Por su parte la inversión privada en Nicaragua en la última década se ha encaminado en tres renglones productivos: 1/ Actividades agropecuarias, las cuales siguen aportando una cuarta parte del PIB; 2/ las actividades agroindustriales

y de procesamiento de alimentos; 3/ las actividades comerciales vinculadas probablemente al turismo. Por su naturaleza estas actividades no están territorialmente concentradas, al contrario están bastante repartidas en el territorio nacional. En todo caso es notable la aparente falta de correspondencia entre la inversión pública y la privada y por lo tanto las limitadas sinergias que ambas pueden crear entre sí.

#### **D.6. Retos y oportunidades**

A manera de síntesis es importante destacar los retos y oportunidades más relevantes para el ordenamiento territorial en Nicaragua. Las principales dificultades identificadas tienen que ver nuevamente con aspectos institucionales: 1/ la debilidad política, en términos de real incidencia y capacidad de coordinación, del ente rector del tema de ordenamiento territorial: INETER; 2/ la desvinculación entre la práctica de ordenamiento territorial y las política de inversión pública y/o transferencias del gobierno central a las municipalidades; 3/ el estancamiento y aparente desinterés de los actores políticos clave en el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, es necesario reconocer dos importantes fortalezas, singulares en la escala centroamericana, las cuales aún deben potenciarse una vez se supere el impasse institucional antes mencionado: 1/ la experiencia, sostenibilidad financiera, consolidación técnica y tecnológica y reconocimiento de INETER; 2/ la existencia de un sistema de inversión pública bien establecido, abierto, transparente y claramente territorializado. En todo caso lo anterior subraya la necesidad, no sólo para Nicaragua, pero en general para toda América Central, de trascender de los enfoques puramente técnicos, ya que estos aunque logren alcanzar gran desarrollo, son claramente insuficientes para articular una política territorial efectiva y mucho menos integral, más atada a una visión política y a una masa crítica de actores comprometidos.

## E. Ordenamiento territorial en República Dominicana: perspectivas esperanzadoras

### E.1. Antecedentes

En la República Dominicana existen muchos antecedentes que recogen trabajos relacionados con el ordenamiento territorial: SEA, 1970-1990 y 2003, AID, BID, BANDES de Venezuela y Fondos Nacionales (diferentes Estudios de Zonificación, Estudios de Suelos y Cuencas Hidrográficas); DGF, 1984 Proyecto Marena-AID (Ordenamiento Forestal); INDRHI, 1994-OEA (Ordenamiento de los Recursos Hídricos); Secretaria de Estado de Turismo-BID 1985 (Propuesta Lineamientos Generales); STP 2001, BID (Propuesta Metodológica Planes de Acción Territorial y para Prevención de Desastres); CONAU, 2002 (Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Urbano); SEMARN, 2003 (Propuesta Áreas Protegidas); Dirección General de Minería, 2002-2004 (Lineamientos generales de Ordenamiento Minero); SEMARN/STP, 2002-2004 (Formación Comisión Ordenamiento Territorial, Ley 64); Asociación para el Desarrollo de Santiago, 2003 (incluye el Ordenamiento Territorial como parte del Plan Estratégico de Santiago).

Sin embargo, y de manera más sistemática, el ordenamiento territorial toma más relevancia en el año 2000 con la creación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la legislación correspondiente (Ley Nacional de Medio Ambiente / Ley 64-00). El artículo 30 de la referida ley señala que es *“de alto interés nacional el diseño, formulación y ejecución del Plan de Ordenamiento del Territorio que incorpore las variables ambientales”* y a continuación se profundiza en el artículo 31 *“el ordenamiento del territorio nacional, provincial y municipal, según sea el caso, tendrá como objetivos principales la protección de sus recursos, la disminución de la vulnerabilidad, la reversión de las pérdidas recurrentes por uso inadecuado del medio ambiente y los recursos naturales y alcanzar la armonía posible en las interrelaciones de la sociedad con la naturaleza ...”*

Otro antecedente importante lo constituye la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Urbano puesta en vigencia por el Poder Ejecutivo mediante Decreto 527/02 en el año 2002 con la finalidad de regular las acciones relativas a la planificación del suelo urbano. Dentro de las nueve estrategias priorizadas por dicha Política, se encuentra la del establecimiento

de una nueva legislación sobre asentamientos humanos y ordenamiento territorial urbano, legislación que como veremos más adelante aún se encuentra al nivel de la discusión política sin que haya podido convertirse en ley de la República.

Más recientemente, con la creación de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo – SEEPyD – en el año 2006, el ordenamiento ambiental pasa a ser parte de agenda de la planificación económica del país, superando con esto su enfoque más parcializado de gestión ambiental y gestión de riesgos. Con este paso se constituye un marco institucional más moderno que reconoce la importancia del ordenamiento con una perspectiva más integral e integradora.

La creación de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial al interior de la SEEPyD concentró en una sola entidad a las instituciones y acumulación técnica que con anterioridad habían estado trabajando en áreas vinculadas con ordenamiento territorial. Entre estas destacan especialmente la Comisión Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU) y la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN).

A escala regional y/o local existen también antecedentes de planificación y ordenamiento del territorio. Se releva por su importancia el Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Alta del Río Yaque del Norte en el municipio de Jarabacoa, que desde el año 2004 ha obtenido distintos resultados aleccionadores, entre ellos, la elaboración de una Guía Metodológica General para la elaboración de planes de ordenamiento a escala municipal. El Plan en sí mismo, es otro resultado importante, en tanto se constituye en el primer Plan de Ordenamiento de escala Municipal en República Dominicana.

Siempre en la escala regional/local destaca además el Plan de Ordenamiento de los Recursos Naturales de la provincia de Pedernales, elaborado en el marco del Proyecto Araucaria que apoya la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Es una iniciativa de gran importancia, porque de manera equivalente al Plan de Jarabacoa, constituye el primer esfuerzo de planificación territorial a escala provincial (aunque en este caso con especial énfasis en el tema ambiental y de recursos naturales).

Finalmente vale la pena mencionar un tercer esfuerzo de escala local que impulsa una asociación privada - la Asociación de Hoteles Romana – Bayahibe - que con el



apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) se encuentra actualmente impulsando el Plan de Desarrollo Territorial de la zona turística La Romana – Bayahibe – en el marco de los esfuerzos del Cluster Regional de Competitividad. De nuevo, se impone una visión más sectorial del ordenamiento territorial – en este caso el turismo – pero es importante notar su característica particular de ser impulsada por un ente privado y por estar vinculado directamente con los procesos de desarrollo económico y competitividad regional.

El antecedente más reciente lo constituye uno de los resultados de la “Cumbre por la Unidad Nacional frente a la Crisis Económica Mundial” – mejor conocida como Cumbre de las Fuerzas Vivas - convocada por la presidencia de la República a finales de enero del 2009, con el objetivo de construir una agenda nacional para enfrentar la situación de crisis económica que actualmente azota a todo el mundo. De manera específica, la cumbre se planteó *“concertar la adopción de medidas a corto plazo que permitan enfrentar los problemas que ameritan atención urgente a lo largo del 2009 y acordar un programa de trabajo que arribe en un gran pacto nacional que plasme estrategias y objetivos de desarrollo para los próximos 20 años”*

Esta cumbre convocó a un amplio grupo de representantes de la sociedad civil organizada, de los sectores empresariales, de las autoridades locales, de las iglesias y de otros actores políticos dominicanos, quienes organizados en diferentes mesas de trabajo han identificado puntos estratégicos que el Estado Dominicano debe impulsar como medidas paliativas ante la crisis, pero además como ejes de desarrollo de largo plazo. La mesa #7 denominada Mesa de Trabajo sobre Desarrollo Territorial, Gestión Municipal y Medio Ambiente, identificó y recomendó profundizar en la elaboración de políticas públicas, marcos legales e instrumentos técnicos para el ordenamiento territorial como uno de los ejes estratégicos para el desarrollo nacional.

## **E.2. Marco legal / institucional**

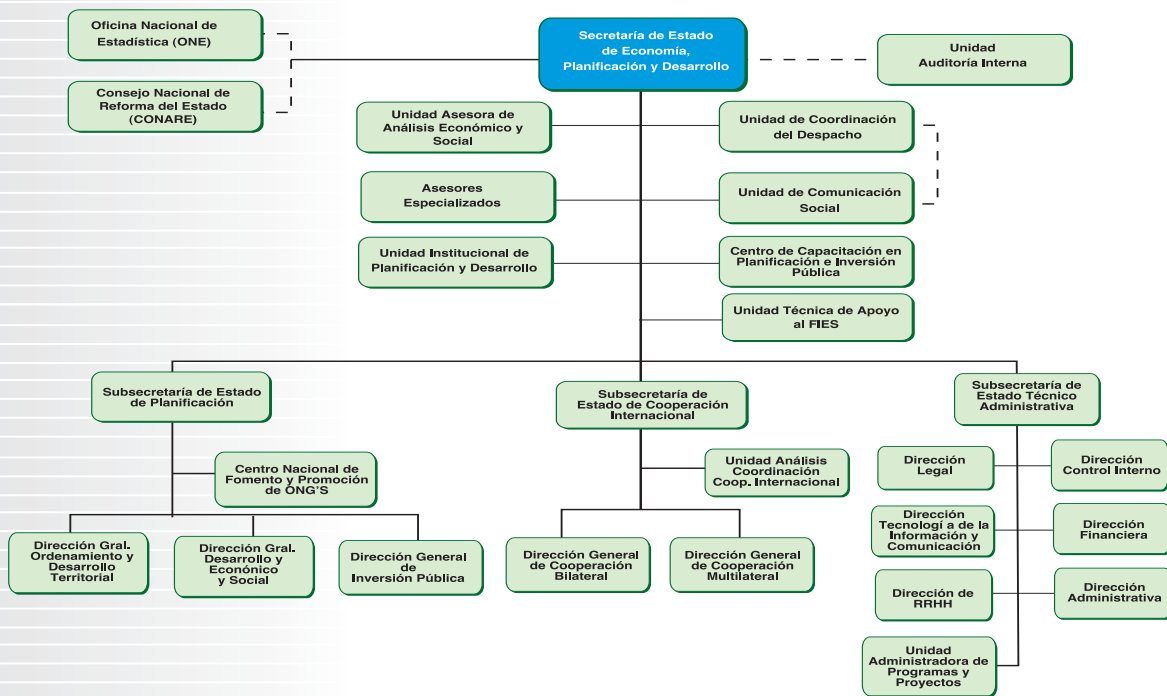
Desde el punto de vista de la institucionalidad para el ordenamiento territorial, en República Dominicana destaca – al igual que el caso hondureño – un diseño institucional con gran potencial para impulsar procesos de ordenamiento territorial con amplio respaldo político y con capacidad de coordinación con los

organismos sectoriales del gobierno central y con las municipalidades a lo largo del territorio nacional. Desde nuestra perspectiva este potencial se basa en dos aspectos fundamentales: i/ la entidad responsable de conducir el ordenamiento territorial (Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial) está adscrita a una de las Secretarías de Estado con mayor poder político y operativo; ii) por que la dirección antes mencionada concentra la experiencia técnica y política acumulada por otros esfuerzos de ordenamiento que le han precedido (CONAU, ONAPLAN).

En este punto se debe precisar que nos referimos a una institucionalidad relativamente nueva, con solo dos años de funcionamiento, que probablemente haya estado concentrada en su organización y fortalecimiento interno, y que tal como lo señalan algunos expertos, todavía no ha sido capaz de posicionar adecuadamente el tema del ordenamiento en la agenda política dominicana. Algunas entrevistas con expertos en este país sugieren que esta institucionalidad aún no ha logrado promover iniciativas concretas que impulsen el ordenamiento con más fuerza a nivel político y a escala nacional. De acuerdo con estos expertos, la ausencia de una Política Nacional y de un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial son una muestra del poco interés que desde las esferas de decisión se la dado a esta temática.

Sin embargo, y sin desconocer estas valoraciones críticas, el diseño institucional, a juicio del equipo consultor, constituye un modelo novedoso en comparación con lo que se ha encontrado en los otros países del área.

**Figura 3. Organigrama de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana**



Fuente: <http://www.stp.gov.do/eweb/ShowContent.aspx?idm=23>, marzo 2009

Desde la perspectiva del marco legal, cabe destacar una evolución menor en materia de cuerpos legales que dan sustento al ordenamiento territorial. Luego del avance logrado con la Ley 64-00 Ley sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales no se ha logrado continuar con el proceso de consolidación de un marco legal ad hoc para el ordenamiento territorial.

En el ámbito territorial urbano se cuenta con una política específica pero no ha sido posible avanzar en la aprobación del marco legal correspondiente. El equipo consultor tuvo acceso al anteproyecto de ley elaborado por el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU) y que ahora forma parte de la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, y del cual se relevan los siguientes aspectos:

1. Incluye una declaración de objetivos que si bien corresponden a una visión moderna del ordenamiento territorial, se circunscribe específicamente al ámbito urbano, desconociendo el enfoque integral del ordenamiento del territorio
2. Propone la creación de instituciones intermedias (Provinciales y Regionales) como espacios de

coordinación intermunicipal y de estas con el gobierno central

3. Propone la elaboración Planes Directores Municipales como instrumentos de planeamiento territorial urbano coherentes con las normas y reglamentaciones urbanísticas de aplicación nacional

Con la creación de la SEEPyD en el año 2006 se abrió una nueva posibilidad para avanzar en la consolidación del marco legal para el ordenamiento territorial. De acuerdo con su ley de creación (Ley 496 – 06), esta Secretaría de Estado nace con “la misión de conducir y coordinar el proceso de formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible para la obtención de la cohesión económica, social, territorial e institucional del país”. Se constituye además como el órgano rector del ordenamiento y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible en el territorio, como expresión espacial de la política económica, social, ambiental y cultural de la sociedad.

El artículo 4 de la ley de creación de la SEEPyD dispone las funciones y atribuciones de esta Secretaría de Estado, entre la que destaca – para efectos de esta investigación

- la de “*ser el órgano rector del sistema nacional de planificación e inversión pública y del ordenamiento y la ordenación del territorio*”, quedando así establecida la responsabilidad institucional que previamente recaía en la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El ordenamiento territorial pasa en este momento a ocupar un lugar más protagónico en la definición de las políticas públicas, y se crea para ello la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial con el mandato de coordinar intersectorial e interinstitucionalmente, entre los diferentes niveles de administración pública y los entes privados a nivel municipal, provincial, regional y sectorial que inciden en el diseño, formulación, implementación, gestión y evaluación, de la ordenación y ordenamiento urbano, rural y calificación de usos de suelo (Artículo 13 Ley 496 – 06). Así pues, en el transcurso de 6 años, el ordenamiento territorial en República Dominicana pasa de ser parte de la agenda ambiental del país, a formar parte de un nuevo diseño institucional que busca crear espacios de planificación y coordinación al más alto nivel político.

En el nivel municipal es importante señalar que la Ley del Distrito Nacional y los Municipios (Ley 176 – 07) confiere a las municipalidades una serie de atribuciones en materia de ordenamiento territorial que, en principio, constituyen un paso importante en los esfuerzos de descentralización y promoción del desarrollo local. De manera específica el artículo 19 de la referida ley concede a las municipalidades la competencia del “*ordenamiento del territorio, el planeamiento urbano, la gestión del suelo y la ejecución y disciplina urbanística*”.

Sin embargo, y al igual que en otras experiencias analizadas en este estudio, esta delegación de responsabilidades encuentra a los municipios con poca capacidad técnica y con pocos recursos financieros disponibles para poder llevar a cabo estas funciones. Muestra de ello es que luego de casi de dos años desde que entrará en vigencia la nueva Ley Municipal, únicamente 5 de los 154 municipios han elaborado sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial.

### **E.3. Instrumentos para el desarrollo y ordenamiento territorial**

Con relación a los instrumentos para la promoción del ordenamiento territorial, República Dominicana presenta un atraso respecto a otros países del área.

República Dominicana no cuenta con un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial que sirva de marco general para la elaboración de los instrumentos de ordenamiento a escalas inferiores. Esta carencia ha llevado a que las distintas iniciativas locales y regionales, hayan sido formuladas con enfoques y metodologías completamente distintas y con poca articulación con las políticas nacionales de desarrollo.

Adicionalmente a las experiencias comentadas en la sección E.1. de este informe (Cuenca Alta del Río Yaqué del Norte en el municipio de Jarabacoa y Proyecto Araucaria en la Provincia de Pedernales), se destacan otros dos esfuerzos de creación de instrumentos que, según varios de los expertos consultados, presentan algunas características relevantes para este estudio.

El primero de ellos lo constituye el Plan Estratégico de Desarrollo del Distrito Nacional, cuyo lineamiento estratégico No.2 contempla para el año 2009 la formulación del Plan de Gestión y Ordenación Territorial de la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, denominado PLAN CAPITAL y que es conducido desde la municipalidad bajo la responsabilidad de la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) que fue creada por la ley 6232, como órgano técnico para regular el crecimiento urbano, con calidad de órgano consultivo y asesor de las ramas ejecutivas, con dependencia directa de la Alcaldía.

La ley establece que dicha oficina contará con secciones especializadas, como las de urbanismo, inspección, catastro, así como cualquier otra que se juzgue procedente para su adecuado funcionamiento. Además, en la ley se establecen claramente las funciones de la DGPU, las cuales se concretizan en dos aspectos fundamentales: el primero se refiere a la administración y control de la ciudad, y el segundo a la necesaria planificación del control del desarrollo urbano. Ambos aspectos relacionados entre sí permitirán un desarrollo armónico de la ciudad orientado hacia el logro de metas de bien común.

El PLAN CAPITAL parte de un enfoque sistémico de la planificación, desde la óptica de la gestión territorial. En tal sentido, el Plan está siendo estructurado en sistemas urbanos interdependientes que operan en un contexto social y territorial específico como el del Distrito Nacional. Para cada sistema urbano se identifican tres dimensiones de gestión: administrativa, normativa y ejecutiva, las cuales se corresponden con las categorías



funcionales de las competencias del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

En materia de participación ciudadana, este instrumento cuenta con mecanismos novedosos para la socialización e interacción con los diversos sectores sociales de la ciudad, entre ellos un espacio abierto en la página Web institucional del Ayuntamiento del Distrito Nacional donde los ciudadanos pueden participar activamente en la construcción del Plan Capital.

Como paso inicial y marco normativo básico para la toma de decisiones sobre el territorio, se ha diseñado con carácter temporal un instrumento denominado Zonificación Indicativa sobre Densidades (ZID), cuya vigencia será válida hasta tanto se establezca el PLAN CAPITAL. La propuesta normativa del ZID fue presentada en enero de 2009 y aún se encuentra en discusión en el Concejo Municipal.

El segundo instrumento que queremos relevar es el Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Santiago, el cual según la mayoría de expertos consultados, es el instrumento cuya aplicación muestra mayores avances en todo el país.

El POT Santiago es un proyecto se propone como objetivo global la construcción de un “Santiago Ordenado y Habitable” y busca el fortalecimiento del sistema de planificación y gestión territorial de manera que se promueva el ordenamiento, control y articulación del espacio municipal y su entorno; considerando funcionalidad, equilibrio ambiental, protección del patrimonio urbanístico, manejo de los riesgos sísmicos y la reducción del déficit de viviendas, equipamiento, infraestructura y servicios.

Entre los avances del Plan de Ordenamiento Territorial destaca la Institucionalización del Comité de Gestión Territorial (Resolución Municipal No. 2722-05); la apertura y equipamiento de la Oficina Técnica en el Ayuntamiento de Santiago; la contratación de un equipo de especialistas que labora en Oficina Técnica del POT; el inicio de las Mesas de Trabajo para el Diagnóstico del POT; el establecimiento de acuerdos de colaboración con varias entidades; la mejor coordinación interna con otras oficinas del Ayuntamiento Municipal; y sobre todo la creación de un Sistema de Información Geográfico para la planificación urbana denominado SIG-Santiago.

Actualmente, el POT Santiago está avanzando en la formulación del diagnóstico territorial y en la definición del Modelo de Desarrollo Urbano; en la elaboración y puesta en operación de normas y ordenanzas municipales; en la integración de actores urbanos para la actuación coherente con el modelo territorial y en la creación de la Unidad de Gestión Territorial de los Jardines Metropolitanos.

A manera de conclusión de este acápite podemos señalar que las experiencias de creación y promoción de instrumentos para el ordenamiento territorial en República Dominicana, sin bien constituyen experiencias valiosas para el aprendizaje, aún no logran superar los enfoques limitados que se han señalado, y sus actuaciones se circunscriben a visiones parciales ya sea en la dimensión ambiental y/o en la dimensión urbana del ordenamiento del territorio.

#### **E.4. Financiamiento del ordenamiento territorial**

Como se ha señalado en el análisis de las experiencias de otros países, la inversión pública constituye uno de los principales instrumentos de estímulo para el ordenamiento territorial. En República Dominicana funciona desde el año 2006 un Sistema de Planificación e Inversión Pública (Ley 498/06) que sirve como marco de referencia que orienta la definición de los niveles de producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de la inversión a cargo de las instituciones públicas.

La referida ley establece que las regulaciones previstas en el Sistema de Planificación e Inversión Pública se aplican a todos los organismos del Sector Público y en términos de organización, está integrado por: a/Consejo de Gobierno; b/una Comisión Técnica; c/Secretaría de Estado, Planificación y Desarrollo; d/Consejo de Desarrollo Regional, e/Consejo de Desarrollo Provincial; y f/Consejo de Desarrollo Municipal, lo que lo convierte en un modelo de definición y priorización de la inversión pública ampliamente participativo y con enfoque territorial.

Al no existir programas o fondos específicos para la promoción del ordenamiento territorial, resulta imposible estimar con precisión cuánto financiamiento dedica el Estado Dominicano a este tema. Sin embargo, y como indicadores *proxy* de este objetivo, se presentan continuación los siguientes datos:

i) El presupuesto aprobado para el año 2009 contempla dedicar un 4.5% del gasto público a los servicios municipales. Este porcentaje equivale a RD\$ 14,987. 5 millones (\$ 416.319 USD) y representa un incremento del 29% con relación al año anterior

ii) A inicios del año 2009, se inauguró la principal obra de transporte público en la ciudad capital – el Metro de Santo Domingo – que viene a convertirse en la mayor inversión pública de transformación urbana en la historia de la ciudad, y cuya construcción tuvo un costo superior a los \$500 millones

En materia de transferencias directas a las municipalidades, el caso de República Dominicana es muy similar al salvadoreño. El Gobierno Central debe destinar a los municipios un 10% de los recursos fiscales “generados por fuentes de recaudación interna de la nación”, los cuales se distribuyen en proporción al número de habitantes de cada municipio. Los ayuntamientos deben enviar trimestralmente a la Contraloría General, la Corte de Cuentas y la Liga Municipal Dominicana (LMD), un informe justificando el uso de estos recursos.

Un aspecto controvertido sobre el particular es que la misma Ley 166 de 2003 establece que un 5% del 10% antes mencionado, será transferido a la LMD, organismo creado en 1938, cuyas funciones son de asesoría técnica, promoción de la cooperación y revisión de cuentas y presupuestos municipales. Esta última función le fue asignada en 1965 en virtud de la Ley 637, y suele consignarse como un obstáculo a la autonomía municipal. Este organismo también cumple un papel de aval de la deuda municipal, la cual respalda – al igual que en El Salvador – en base a las propias transferencias a los municipios. El comité ejecutivo de la LMD está constituido por un Secretario General más 32 representantes de todos los municipios. La elección del secretario referido suele generar gran expectativa y controversia en la agenda pública dominicana.

De acuerdo a la legislación vigente, los recursos asignados a la LMD deben destinarse en un 40% para gastos administrativos, 5% para la creación de reserva y 55% “entre los municipios menos favorecidos”. La ley no establece con claridad cuál es el criterio de asignación de este último porcentaje, circunstancia que facilita el clientelismo político y desvirtúa la función de este organismo.

Finalmente debe destacarse que las transferencias directas a las municipalidades continúan siendo uno de los debates más frecuentes entre el gobierno central y los gobiernos locales. Los ayuntamientos de todo el país están librando, desde hace varios años, una ardua batalla para conseguir que el gobierno cumpla con la ley 166-03, que fija en un 10 por ciento del Presupuesto Nacional, el monto a ser distribuido cada año para los gobiernos locales.

Seminarios, debates, protestas frente al Congreso y al Palacio Nacional, reuniones con ministros, llamados a los conceptualizadores del presupuesto, huelgas de hambre, comunicados públicos, ruedas de prensa en abundancia y cuantas actividades hayan sido posible para llamar la atención, han sido puestas en marcha por los directivos de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) para lograr que el gobierno cumpla la ley. El problema subsiste sin que hasta la fecha se hayan alcanzado los acuerdos políticos entre estos dos niveles de gobierno y en la actualidad las transferencias no superan el 6.2 %

### **E.5. Cambio territorial en República Dominicana**

Los principales cambios territoriales que tienen lugar en República Dominicana se han visto impulsados especialmente por tres fenómenos de alto impacto territorial: i/ el crecimiento acelerado y poco regulado de las infraestructuras turísticas; ii/ el crecimiento acelerado y desordenado de las principales ciudades; iii/ el uso inadecuado de los suelos para la producción agrícola, especialmente en zonas montañosas y en la región fronteriza con Haití.

Para el primer caso resulta importante señalar que si bien la economía dominicana ha logrado mantenerse estable en buena medida gracias al crecimiento del sector turístico, al carecer de políticas, leyes e instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio, este crecimiento se ha convertido en una de las principales amenazas para la sostenibilidad de los recursos territoriales. Sus impactos ambientales negativos y la exclusión de los grupos poblacionales en los territorios donde se han desarrollado las grandes inversiones turísticas

En el caso del crecimiento urbano, cabe destacar la construcción del Metro de Santo Domingo como uno de los elementos de mayor impacto territorial en el ámbito urbano. Desde el inicio de su construcción hasta

su reciente inauguración hace algunas semanas, este proyecto no estuvo ausente de un amplio debate público en torno a su pertinencia y necesidad. Desde quienes lo ubican como un “capricho de las autoridades” hasta quienes reconocen en él una apuesta importante por la modernización y transformación de la ciudad capital. El Metro es inobjetablemente un proyecto que tendrá importantes repercusiones territoriales, con el riesgo de no ser parte de un plan estructurado de ordenamiento de la ciudad.

Finalmente, el crecimiento del sector agropecuario, el avance de la frontera agrícola y el deterioro de los recursos territoriales en las zonas más desfavorecidas del territorio dominicano, suponen grandes desafíos para las políticas públicas que buscan orientar y promover un desarrollo más ordenado del territorio. La pobreza, el deterioro de los recursos naturales y el atraso relativo de estas regiones exige de un moderno sistema de planificación e inversión que tenga a la base un enfoque de desarrollo territorial.

### **E.6. Retos y oportunidades**

República Dominicana enfrenta – en materia de ordenamiento territorial – un doble desafío. Por un lado, es imprescindible que se aproveche el potencial de su nueva institucionalidad (modelo en toda la región) para brindar un marco institucional, instrumental y jurídico que permita impulsar de manera decisiva los procesos de ordenamiento en las diferentes escalas territoriales. La consolidación de la SEEPyD como instancia responsable del ordenamiento territorial a escala nacional y el fortalecimiento de las municipalidades (descentralización y transferencias) para que estas asuman su papel rector en el nivel local son indispensable para abordar este desafío.

Por otro lado, el desafío más reciente y coyuntural ha sido establecido por el llamado de la sociedad civil organizada a incluir en el tema del ordenamiento territorial como un tema prioritario en la agenda política anti crisis. Para los tomadores de decisión en materia de política pública, este momento representa una oportunidad excepcional para posicionar el ordenamiento territorial en el corazón de las discusiones políticas y para diseñar las medidas anti crisis con un enfoque de ordenamiento y con una perspectiva territorial.

## F. Ordenamiento territorial en El Salvador: una necesidad urgente

### F.1. Antecedentes

Los esfuerzos de planificación territorial en El Salvador tienen dos grandes antecedentes en términos cronológicos. Pueden visualizarse dos grandes períodos.

El primero, inicia en la década de los cincuenta con la formulación del primer Plan de San Salvador a cargo del Ministerio de Obras Públicas/ Dirección de OP/DUA (1954) y que finaliza con la formulación de METROPLAN 2000 en el año 1988.

La Tabla 1. muestra las principales iniciativas correspondientes a este período.

**Tabla 1. Antecedentes del ordenamiento territorial en El Salvador. Período 1954 – 1988**

Año	Ley o planes territoriales	Institución	Cobertura
1954	Primer Plan de San Salvador	MOP / DUA	Local
1955	Ley de Planes Reguladores	MOP / DUA	Local
1956	Plan Vial Metropolitano	MOP / DUA	Local
1956	Ley de Urbanismo y Construcción	MOP / DUA	Nacional
1967 / 68	Plan Quinquenal de Desarrollo del país (1968-1972)	CONAPLAN	Nacional
1969	Metroplan 80	MIPLAN	Local
1974	Zonificación Agrícola	CONAPLAN / OEA	Nacional
1978	Plan de Mejoramiento de áreas críticas metropolitanas	MIPLAN	Local
1981	Planes de Desarrollo Urbano: Santa Ana, San Miguel, Sonsonate	MOP / DUA	Local
1987	Plan de Reconstrucción Municipio de San Salvador	VMVDU	Local
1988	Metroplan 2000	OPAMSS	Local

**Fuente:** Elaboración propia con base a Boletín PRISMA. Proceso de urbanización y sostenibilidad en El Salvador. No. 17, mayo-junio 1996, San Salvador, pág.12,

El segundo período - que puede denominarse de planificación moderna – inicia en los años noventa con la creación de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) en febrero de 1990. Esta oficina surge como una entidad autónoma de carácter municipal adscrita al Consejo del Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) con funciones de planificación y control del desarrollo urbano.

Más adelante, durante la segunda mitad de la década de los noventa – y promovidas principalmente desde las agencias de cooperación internacional – surgen otras iniciativas de planificación territorial de carácter local o micro regional, entre las que destacan la de la Micro región de Juayúa, el Valle de San Andrés y los Planes

Maestros de Desarrollo Urbano (PLAMADUR) de las seis principales ciudades del país, por medio de una inversión global estimada en ocho millones de dólares.

Pero fue hasta el año 2001 que el tema del ordenamiento y el desarrollo territorial pasa a ocupar un lugar importante en la agenda nacional, principalmente como consecuencia de los desastres generados por los terremotos de enero y febrero de ese año, de la reflexión que dichos eventos generaron en torno a las formas de uso y de ocupación del territorio, y de la revisión de los instrumentos de control y gestión con los que contaba el Estado para dichos efectos.

Fue precisamente durante ese año que el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) junto con el



Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) contrató – con fondos del Fondo Salvadoreño de Estudios de Preinversión (FOSEP) - un consorcio internacional para que elaborara el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) a un costo aproximado de 4 millones de dólares, constituyéndose así el primer esfuerzo a escala nacional que abordaba la temática de la ordenación y el desarrollo del territorio de una manera integral y propositiva. El primer trimestre de 2004, el consorcio EPYPSA- IBERINSA presentó el informe final de la consultoría con cuatro productos principales: 1/ el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; 2/ un anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; 3/ un Sistema de Información Territorial (software); 4/ una propuesta de Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Paralelamente han seguido desarrollándose otros esquemas de planificación territorial a escala local donde instituciones públicas como el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y los gobiernos municipales han jugado un papel relevante. A partir de la formulación del PNODT, el VMVDU ha impulsado la formulación de Planes Regionales de Desarrollo Territorial tomando como escala de trabajo las regiones propuestas por el PNODT. Entre 2005 y 2008 se han formulado 12 de los 14 planes regionales, quedando pendientes únicamente los correspondientes a las regiones de San Salvador y San Miguel.

La Tabla 2. muestra las iniciativas de planificación territorial más importantes desde 1990

**Tabla 2. Ordenamiento territorial en El Salvador. Desde 1990 hasta la fecha**

Año	Ley o planes territoriales	Institución	cobertura
1991	Ley y reglamento de Parcelaciones Urbanas	VMVDU	nacional
1993	Ley Desarrollo y Ordenamiento territorial del AMSS	COAMSS / OPAMSS	Local
1995/97	Los PLAMADUR	VMVDU	Local
1995/97	El PLAMATRANS	VMVDU	Local
1998	Estrategia de Desarrollo Local	RDL	nacional
1997/ 2000	El Plan de Nación	CND	nacional
1998	Plan de Ordenamiento Territorial del Valle de San Andrés	VMVDU	Local
1999/2005	Planes de OT	Gobiernos Locales	Local
2000	Plan de Desarrollo del Corredor SS/Comalapa	VMVDU	Local
2001 / 2004	Plan Nacional y propuesta de Ley de OT	VMVDU	nacional
2005 /2008	12 Planes regionales de Desarrollo Territorial	VMVDU	Sub regional

**Fuente:** Elaboración propia con base a datos a Boletín PRISMA. Proceso de urbanización y sostenibilidad en El Salvador. No. 17, mayo-junio 1996, San Salvador, pág.12 (actualizado por autores)

Como puede observarse, el país acumula ya más de cincuenta años de experiencia en esta temática. Sin embargo, se destaca en este proceso la falta de una visión común y de una articulación efectiva de esfuerzos entre lo local y lo nacional, y entre el gobierno central y las agencias de cooperación.

## F.2. Marco legal / institucional

El proceso de formulación técnica de los instrumentos de planificación, junto al creciente reconocimiento social de la importancia de este tema, han facilitado que de manera paralela se inicie la discusión sobre el marco legal e institucional más adecuado para garantizar una efectiva implementación de los planes de ordenamiento.

Así, en el año 2006, a iniciativa de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa se conformó un grupo de trabajo con el mandato de proponer al primer órgano del Estado un anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Este esfuerzo, que finalizó un año después, conjuntó a un variado grupo de organizaciones públicas y privadas, locales y centrales, que tuvieron la oportunidad de debatir ampliamente sobre los conceptos, enfoques y contenidos más adecuados para el contexto nacional. El anteproyecto de ley fue entregado a la Comisión de Asuntos Municipales a inicios del 2008 sin que hasta ahora se haya logrado construir el consenso político necesario para su aprobación.

Paralelamente, el Órgano Ejecutivo promulgó en 2007 la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial constituyéndose esta en el marco orientador de todas las acciones legales e institucionales en esta materia. Destaca de la política una visión innovadora sobre la importancia del ordenamiento territorial y un espíritu democrático que reconoce la importancia de un sistema de planificación ampliamente participativo.

Desde el punto de vista de la adecuación del marco institucional, el proceso salvadoreño muestra muy pocos avances. El tema sigue estando bajo la jurisdicción del Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, adscrito al Ministerio de Obras Públicas, a pesar de que sus competencias legales limitan su intervención al ámbito urbano. Sin embargo, ante la ausencia de un marco institucional más adecuado, el VMVDU ha conducido la elaboración de los instrumentos de planificación nacional y sub regionales y ha participado activamente en la discusión del marco legal.

En materia institucional, es importante destacar la escasa articulación entre el VMVDU y las municipalidades, las cuales – en diversas ocasiones – han manifestado que no han sido tomadas en cuenta al momento de la formulación de los planes sub regionales que afectan a sus territorios. A pesar que el VMVDU exige a las empresas consultoras que habiliten proceso de consulta y de diálogo permanente con las autoridades y otros actores locales, en la práctica estos mecanismos formales no han servido para promover una efectiva participación social, y peor aún, ha dificultado la apropiación y el compromiso de las autoridades con la implementación de los planes.

Algunas entidades, especialmente la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), ha insistido en la necesidad de darles fuerza legal a los Planes Sub regionales por medio de un Decreto Ejecutivo, convirtiéndolos en instrumentos de obligatorio cumplimiento tanto por los privados como por los organismos públicos. Esta propuesta ya ha sido elevada a las máximas autoridades del Órgano Ejecutivo, sin que hasta ahora se conozcan decisiones en este sentido.

El marco actual salvadoreño promueve la participación de los gobiernos locales en el ordenamiento territorial en tanto el Código Municipal les otorga esa competencia. Además, el mismo Código y la Constitución promueven la libre asociatividad de los municipios para trabajar conjuntamente temas de su interés. Esta lógica puede decirse ha llegado a su mayor nivel de desarrollo en el caso del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) que reúne a los 14 municipios del Área Metropolitana en una instancia legal de coordinación y planificación conjunta. Sin embargo, es claro que la falta de un marco legal nacional de ordenamiento territorial y el entramado a veces contradictorio de leyes sectoriales dificulta la aplicación real de los principios conceptuales del Código y de la Constitución. En esa lógica el anteproyecto de ley salvadoreño promueve la creación de: 1/ ámbitos territoriales municipales y micro regionales donde los gobiernos locales tendrían plena competencia para orientar el ordenamiento; 2/ de un ámbito regional o intermedio para la coordinación entre el gobierno central y las localidades, en el que se forzaría por ley a las municipalidades a integrarse dentro de una determinada región y 3/ de un ámbito nacional, dirigido desde un Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en el cual participarían las municipalidades a través de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). Esto significa que los gobiernos locales salvadoreños podrían eventualmente por medio de la ley reafirmar su papel para efectos de la planificación del territorio, mucho más aún si se toma en cuenta que la misma ley prevé nuevas fuentes de recursos para el cumplimiento de estas funciones.

En síntesis, puede afirmarse que el ordenamiento territorial en El Salvador presenta niveles de avance muy disímiles entre las distintas áreas. Mientras el marco instrumental está casi finalizado por la vía del plan nacional y de los planes sub regionales, el marco legal se encuentra estancando en la discusión política y el marco

institucional aún no da visos de iniciar su indispensable proceso de reforma.

### F.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial

El marco instrumental para el ordenamiento territorial en El Salvador puede dividirse en cuatro niveles:

**A nivel nacional**, el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2004) que se estructura en seis grandes programas de actuación: i) Programa de Fortalecimiento Institucional para la implementación de la Política Territorial; ii) Programa de Vivienda y Desarrollo Urbano; iii) Programa de Sistemas Infraestructurales; iv) Programa de Uso Sostenible de los Recursos Naturales y Culturales del Territorio; v) Programa de Sistemas Ambientales y de Conservación de la Biodiversidad; vi) Programa de Gestión de Riesgos Naturales. Además contiene propuestas estratégicas en materia de regionalización, en la que identifica tres regiones, 14 sub regiones y 31 micro regiones como los espacios territoriales en las cuales deberá implementarse la política territorial. Para cada una de las regiones el PNODET formula Estrategias de Desarrollo Regional con sus correspondientes programas de inversiones para el desarrollo socio económico. Adicionalmente, como producto de este esfuerzo, también se cuenta con un Plan Director de Protección del Patrimonio Natural y con un Sistema Nacional de Información Territorial.

**A nivel sub regional**, se cuenta con los Planes de Desarrollo Sub Regional elaborados entre 2005 y 2008 para 12 de las 14 sub regiones identificadas por el PNODET. Estos planes sub regionales tienen una estructura y un contenido programático similar que puede resumirse en: 1/ Diagnóstico, que identifica las potencialidades y obstáculos para el desarrollo territorial; 2/ Visión e imagen objetivo / modelo territorial, que define la vocación del territorio en cuestión a través de un análisis prospectivo; 3/ Propuesta de zonificación, que define cuatro categorías de uso del suelo: urbano, urbanizable, rural y no urbanizable o de protección; 4/ Normativa de uso del suelo, que establece las normas y procedimientos de actuación en el territorio según la categoría de zonificación; 5/ Banco de proyectos, que propone un conjunto de “ideas de proyectos” a diferentes escalas: sub regional, micro regional y/o municipal.

**En el nivel micro regional** el proceso de planificación ha seguido un desarrollo desigual. Existen varias micro regiones que cuentan ya con instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio que han surgido como resultado del interés de los gobiernos locales asociados y que en mayoría de los casos han contado con el apoyo de agentes externos (ONG's y Cooperantes Internacionales) para su financiación y elaboración. Estos instrumentos de escala micro regional no guardan necesariamente una correlación con los instrumentos de escala superior (incluso algunos de ellos fueron elaborados con anterioridad) por lo que su consistencia con el marco instrumental del ordenamiento no siempre está garantizado. El VMVDU no ha supervisado ni regulado la elaboración de estos instrumentos, por lo que su enfoque conceptual y metodológico, y por lo tanto sus propuestas, responden más bien a la visión de los actores locales, especialmente de los gobiernos municipales.

Finalmente, **al nivel local**, varias municipalidades han emprendido esfuerzos por construir instrumentos de planificación de escala municipal. La generalización de sus características es muy difícil debido a la diversidad de enfoques y visiones, pero puede concluirse que la mayor parte de ellos responden más bien a una lógica de planificación de inversiones y proyectos, más que a un proceso de ordenamiento del territorio en función del desarrollo.

En otro ámbito de aplicación, existen también un importante número de instrumentos de ordenamiento que responden a la normativa del VMVDU en materia de desarrollo urbano. Así, pueden citarse como ejemplos los Planes Parciales y Planes Especiales que los propietarios de los proyectos deben presentar a consideración y aprobación de la autoridad nacional para su posterior implementación. Siempre en el ámbito urbano, pero al nivel de ciudad o de área metropolitana, hay al menos seis Planes Maestros de Desarrollo Urbano, cuyo nivel de implementación ha sido muy limitado debido principalmente a la ausencia de un marco legal e institucional que los sustente, y a las debilidades propias de las municipalidades propietarias.

A manera de conclusión, es importante señalar que las características de estrechez territorial, elevada densidad poblacional y grave deterioro de los recursos naturales y el sentido de urgencia que toma el ordenamiento territorial se sitúa en una escala superior a la del resto de países de Centroamérica. En ese sentido, el avance



tan sustantivo que se ha dado en la elaboración de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, encuentra sus principales obstáculos en la poca capacidad institucional (central y local) para asegurar su oportuna implementación; y en el poco respaldo político que los diferentes órganos del Estado y de los sectores privados le confieren al tema.

#### **F.4. Financiamiento del ordenamiento territorial**

A continuación se aborda el tema del financiamiento del ordenamiento territorial en El Salvador, analizando primero los recursos destinados al funcionamiento de las instituciones encargadas de la planificación territorial y luego los recursos invertidos por el Estado para transformar y ordenar el territorio nacional. Los esfuerzos de construcción de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial han implicado la inversión de importantes recursos propios y de financiamiento externo estimados en al menos \$12 millones desde el inicio de la formulación del PNODT en 2002 y han permitido la creación de instrumentos indicativos de escala nacional y regional cubriendo todo el país excepto San Salvador y San Miguel, para lo cual se han utilizado fondos de préstamos del BID destinados a mejorar la capacidad del país para abordar el tema del desarrollo urbano. Al examinar el presupuesto general de la nación (MH, 2009), resulta que el Vice Ministerio de Vivienda en el ramo de "Ordenamiento del Desarrollo Urbano" tiene asignados \$960,000 para cumplir con las funciones relativas al ordenamiento territorial, es decir apenas una cuarta parte de los recursos del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, y muy lejos de los \$123 millones del Ministerio de Obras Públicas dentro del cual está adscrito.

Por otra parte los anteproyectos de Ley de Ordenamiento Territorial han debatido el tema del financiamiento de esta función pública en dos ámbitos. Por una parte se ha propuesto la creación de hasta tres fondos especiales: de ordenamiento, de inversión territorial y de urbanización, capaces de concentrar recursos para ejecutar las funciones de ordenamiento, facilitar la coordinación y programación de la inversión pública y la ejecución de obras especialmente a nivel local, respectivamente. Sin embargo, este es justamente uno de los temas donde el consenso político alrededor de la ley es más difícil de lograr. En otro ámbito la ley ha planteado por lo menos tres nuevos instrumentos fiscales que pudieran ser aprovechados por los gobiernos locales para mejorar su

capacidad de inversión en el territorio: 1/ la contribución especial por obras de urbanización; 2/ un impuesto a los beneficios derivados de la acción urbanística y 3/ un impuesto especial a los terrenos urbanos ociosos. Aunque estos elementos pueden significar una ruptura en la actual dinámica de planificación indicativa su futuro es tan incierto como el de la ley nacional de ordenamiento territorial.

Al analizar el tema de la inversión pública y su impacto en la configuración territorial del país es destacable que El Salvador no posee formalmente un sistema de inversión pública como en los demás países analizados en este trabajo. Solamente existe una Dirección de Inversión y Crédito Público en el Ministerio de Hacienda que trata de orientar y dar seguimiento de forma coherente a la inversión pública del Estado, sin incluir, sin embargo la dimensión territorial – espacial de la misma. Existe en efecto una visión sectorial de la inversión pública, en las áreas de desarrollo económico y desarrollo social, así como por su fuente de financiamiento (recursos propios, préstamos, cooperación internacional) más no una visión del despliegue de estas inversiones en el territorio. Por ello resulta difícil dimensionar la inversión pública, sectorizarla por áreas de interés en términos de ordenamiento del territorio y sobre todo localizarla en el espacio para comprender, sus implicaciones territoriales. Probablemente esta sea una de las debilidades más críticas del sistema salvadoreño ya que dificulta el uso de este instrumento como parte integral de una política territorial activa. De hecho ninguno de los proyectos de ley en discusión en el país han planteado con contundencia la posibilidad de incorporar al Ministerio de Hacienda en su estructura institucional.

#### **F.5. Cambio territorial en El Salvador**

En los últimos veinte años la economía salvadoreña ha sufrido importantes procesos de cambio asociados a: 1/ el crecimiento del sector exportador tanto de productos no tradicionales como de la maquila textil, que representan cerca del 90% de las exportaciones totales de El Salvador (BCR, 2008); 2/ la consolidación de las actividades económicas de servicios como principales fuentes de empleo y dinamismo económico (65% del PIB en 2007); 3/ la creciente importancia de las remesas internacionales como fuente de ingresos para el país que equivalieron al 85% de las exportaciones en 2007. Esto a su vez se traduce en importantes cambios territoriales asociados principalmente al crecimiento e la población urbana y en general a un mayor dinamismo



de las actividades inmobiliarias (desarrollo habitacional y comercial). Queda pendiente por estudiar el impacto socio urbano que el fenómeno migratorio tiene en las ciudades salvadoreñas.

Por su parte la inversión pública se ha movilizó alrededor de tres grandes ejes: 1/ la construcción del Puerto de Cutuco en La Unión como parte de una apuesta para fortalecer el potencial logístico del país; 2/ la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte como un potencial eje integrador de las zonas más marginadas del país; 3/ las actividades de mejora de infraestructura vial en el Área Metropolitana de San Salvador y en general el mantenimiento vial. Estas inversiones se articulan con los procesos dominantes de la economía salvadoreña aunque no necesariamente dentro de un esquema de planificación y ordenamiento del territorio. Además como se ha visto en El Salvador todavía hace falta avanzar en la planificación y programación de la inversión pública y más aún en su articulación con la planificación del territorio y la construcción de un marco institucional apropiado vinculado a una visión de desarrollo del país.

#### **F.6. Retos y oportunidades**

En conclusión, en el caso salvadoreño deben destacarse diversos procesos que se constituyen en retos y oportunidades para el ordenamiento territorial. Los retos fundamentales son: 1/ una articulación insuficiente entre planificación territorial, programación de la inversión pública y visión de desarrollo del país; 2/ la falta de un verdadero marco institucional y legal que le de soporte a los esfuerzos técnicos de planificación, tanto por la falta de una legislación específica como por los vacíos y contradicciones conceptuales entre las leyes vigentes; 3/ una permanente deuda en términos de la creación de nuevos instrumentos tributarios vinculados a la gestión del suelo que faciliten la participación activa de las municipalidades en la ordenación del territorio y el desarrollo inmobiliario; 4/ el estancamiento en la aprobación y apropiación de una ley de ordenamiento territorial que lleva siete años en el debate público.

Por otra parte hay que resaltar fortalezas importantes: 1/ la experiencia acumulada de planificación y gestión territorial a nivel metropolitano con un modelo de gestión singular en la escala centroamericana; 2/ una importante acumulación de experiencias de formulación de planes territoriales indicativos de escala urbana, regional y nacional; 3/ una aparente preocupación y

elaboración sobre el tema de regionalización. De esta manera, al igual que en el caso de Nicaragua, queda evidenciado que el mayor reto no está en la dimensión técnica del ordenamiento territorial, donde El Salvador tiene importantes experiencias y éxitos relativos, sino en la falta de una adecuada estructura institucional asociada a una visión política de Estado, comprometida con la necesidad de planificar el territorio.

## G. Ordenamiento territorial en Guatemala: los costos de la ausencia de un adecuado marco legal

### G.1. Antecedentes

Al igual que en otros países centroamericanos la planificación territorial en Guatemala tiene un origen en los esfuerzos de planificación urbana de los años sesenta y setenta. Motivados por el crecimiento de la ciudad de Guatemala, la mayor del istmo, particularmente por el desarrollo de industrias vinculadas a la integración centroamericana y el crecimiento del aparato burocrático administrativo del Estado central, los planes urbanísticos de la ciudad dejaron un aporte relevante en términos de plantear la necesidad de discutir los temas estratégicos de crecimiento de la misma. En ese contexto se aprobó en 1975 una primera Ley General de Urbanismo y Construcciones, que complementada por la Ordenanza General de Urbanismo, buscaba promover por un lado el desarrollo de planes urbanos en las principales ciudades del país y por otro establecer normas de construcción supuestamente universales. Debido al peso específico de la ciudad capital los esfuerzos de planificación se centraron en el Departamento de Guatemala, considerando el progresivo proceso de conurbación entre la capital y los municipios vecinos, especialmente Mixco, Villanueva, Chincul y Santa Catarina Pinula. Sin embargo, estos esfuerzos no abordaron tres temas críticos: 1/ la dispersión administrativa y falta de coordinación sectorial a nivel del gobierno central; 2/ la dispersión a nivel de gobiernos locales; 3/ la planificación de escala regional, especialmente al interior del país.

Por otro lado hay que destacar que desde ese antecedente original existe por un lado una intención de dejar el tema urbanístico a cargo de las municipalidades, con intervención del gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (ahora de Infraestructura, Transporte y Vivienda) únicamente para asegurar la uniformidad de criterios y la coordinación entre municipalidades y por otro un notable sesgo hacia lo urbanístico por sobre lo rural, con referencias puntuales a temas como el patrimonio cultural.

En los años noventa con la consolidación de una nueva institucionalidad vinculada a la pacificación del país surgen otros actores e intereses relevantes en términos

de ordenamiento territorial. Primero, la Ley de Protección del Medio Ambiente y el respectivo Consejo Nacional del Medio Ambiente, posteriormente ascendido a la categoría de Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, introducen el tema del “Ordenamiento Territorial” justamente desde una perspectiva eminentemente ligada a los recursos naturales. De forma paralela se avanza en el tema de descentralización administrativa, que entre otros elementos prevé la mejora de las capacidades técnicas y económicas de las municipalidades a la par de un proceso de reconocimiento del carácter multiétnico y multicultural del país. Es a finales de los noventa (Administración Arzú) que la Secretaria General de Planificación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) asume el tema territorial como un ámbito adicional de coordinación del quehacer del Estado. De esta manera se ha tejido un entramado institucional que ha realizado importantes pasos a nivel sectorial aunque con importantes debilidades en términos de coordinación y abordaje integral de la temática territorial.

### G.2. Marco legal e institucional

En octubre del 2000, un informe realizado por la Fundación DEMUCA sobre ordenamiento y planificación territorial afirmaba que, en ese momento, “no existía en Guatemala la legislación aprobada relacionada con el ordenamiento y la planificación territorial”. La situación actual, a fines del 2008 todavía no ha cambiado sustancialmente.

Sin embargo existen en Guatemala varias leyes que regulan el tema de ordenamiento territorial de manera indirecta y que de acuerdo a los conceptos comentados en la sección I pueden ser igualmente efectivos en términos de su implementación e incidencia. Estas disposiciones no están articuladas entre sí, pero además de su dispersión, muchas de ellas ya son obsoletas para enfrentar los avances de las ciencias y las técnicas del ordenamiento territorial, y especialmente para atender el acelerado crecimiento urbano que ha experimentado este país durante los últimos veinte años.

Este marco legal / normativo puede clasificarse de la siguiente forma:

a) *El marco constitucional*, que establece el régimen y la división política administrativa, ambas puntos de partida fundamentales para el abordaje del ordenamiento territorial.

b) Una trilogía de leyes sociales: Código Municipal, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y Ley General de Descentralización

c) Leyes urbanísticas, que incluyen leyes sobre parcelamientos urbanos, sobre vivienda y asentamiento humanos, urbanismo y construcciones, de registro e información catastral y de impuestos a los bienes inmuebles

d) Leyes ambientales, entre las que destacan la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, el reglamento de estudios de impacto ambiental, la Ley Forestal y la Ley de Áreas Protegidas

e) Leyes sobre el Patrimonio Cultural, que incluyen la Ley General de Protección del Patrimonio Cultural y una Ley Especial Protectora de la ciudad de Antigua Guatemala

Por otra parte es notable la existencia de una Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República que justamente busca, entre otros temas, facilitar un nivel de coordinación intersectorial en el ámbito territorial y de planificación urbana dentro de su Unidad de Planificación Estratégica Territorial. En septiembre de 2007, haciendo uso de la iniciativa de ley que le otorga la Constitución Política, la Universidad de San Carlos de Guatemala presentó a consideración del Congreso de la República un anteproyecto de ley sobre ordenamiento y desarrollo territorial.

A partir de ese momento, y a iniciativa del Congreso, se creó una “Comisión Técnica” integrada por un conjunto de instituciones técnicas, académicas, sociales e institucionales con el mandato revisar, observar y mejorar el anteproyecto presentado por el centro de estudios. El anteproyecto de ley ha sufrido diversas modificaciones como resultado de un prolongado proceso de diálogo y de consulta con distintos actores de la sociedad civil y de la clase política guatemalteca, sin que hasta ahora haya sido posible contar un texto técnicamente consistente que además cuente el respaldo político necesario para su aprobación.

La “última versión” que se conoce permite hacer las siguientes consideraciones sobre la visión de ordenamiento que se promueve en Guatemala:

a) Desde su formulación se reconoce que el ordenamiento territorial que requiere amplios niveles y espacios de participación pública

b) Establece la necesidad de crear un nuevo marco institucional que asuma la responsabilidad y la rectoría de este tema a nivel nacional, y propone la creación de la “Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial” (DNOT). Sin embargo, la discusión sobre la Secretaría de Estado a la cual esta dirección debe adscribirse aún permanece sin alcanzar consenso

c) Se propone una estructura operativa descentralizada dentro del marco piramidal de los Consejos de Desarrollo en los ámbitos nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.

d) Mantiene un sesgo en su enfoque ambiental y de manejo de recursos naturales pero no define orientaciones concretas sobre la “gestión de riesgos”, un tema fundamental para el territorio guatemalteco

e) Es notoria la similitud con otras leyes de ordenamiento a nivel latinoamericano, notablemente el caso de Uruguay e incluso de las versiones de Ley que se han manejado en El Salvador.

El proceso de estructuración de un marco de intervención en el tema de ordenamiento territorial en Guatemala es todavía muy reciente lo cual no ha permitido una participación activa de los gobiernos locales. A nivel todavía teórico el anteproyecto de ley promueve tres nuevos tipos de intervención: 1/ otorga a los concejos municipales nuevas competencias en el tema de ordenamiento; 2/ propone un nivel intermedio de escala departamental y regional para facilitar la coordinación entre municipalidades y gobierno central con la posibilidad de dirimir conflictos entre estos dos niveles del Estado; 3/ establece una Dirección Nacional de Ordenamiento como instancia rectora. Las municipalidades tienen un rol fundamental tanto en el ámbito local como en el intermedio lo cual representaría un salto importante en relación a la situación actual, aunque de hecho no se prevea mayor ingerencia en el nivel central de toma de decisiones. Finalmente hay que destacar que la ley prevé aunque no elabora la idea de áreas metropolitanas donde las asociaciones de municipios son indispensables.

Después de revisar el marco legal del ordenamiento territorial en Guatemala, la conclusión más importante es que este se encuentra disperso, sin conexión entre

sí, y con pocas posibilidades de promover y regular procesos sostenibles de ordenamiento del territorio mientras no se articule en una legislación específica sobre el tema.

Vale la pena destacar también el caso de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, que es la versión guatemalteca del impuesto predial. La ley 15-98 (1998) permitió una descentralización efectiva de este impuesto al permitir a los gobiernos locales “con capacidad técnica” gestionar, administrar y utilizar este impuesto sin depender, como era hasta entonces, de los avalúos y recaudación del Ministerio de Finanzas. A la fecha esto ha sido aprovechado fundamentalmente por los municipios más ricos del país, particularmente Guatemala, lo que ha permitido mayor inversión en infraestructura (vías) y transporte público (Transmetro).

### **G.3. Instrumentos para el ordenamiento y desarrollo territorial**

Ante la ausencia de una legislación adecuada en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, el diseño de los instrumentos de planificación se origina en el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET), cuya creación estuvo bajo la responsabilidad de SEGEPLAN. La puesta en marcha de este sistema ha facilitado la creación de marcos normativos que, pese a no tratarse de leyes específicas de política territorial, si tienen repercusión directa en el ordenamiento y la gestión del territorio, así como en una serie de instrumentos de planificación a diferentes escalas.

El SINPET, surge con el objetivo general de cubrir un hueco importante en la gestión pública de Guatemala. Se concibe como un sistema que posibilite una mayor coordinación de los agentes públicos y privados que interactúan en el territorio. Adquiere una visión estratégica, es decir, busca intervenir en la realidad existente, para modificarla y alcanzar un modelo territorial futuro que genere para los habitantes del país un mayor desarrollo humano y calidad de vida en sentido amplio. Para alcanzar lo anterior, plantea dos instrumentos de planificación sobre los que descansa la acción planificadora pública: I/ la Planificación Estratégica Territorial (PET), con un ámbito de actuación intermunicipal; II/ los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), con un ámbito de actuación municipal

En nivel local, reviste especial importancia la obligatoriedad establecida por el Código Municipal que

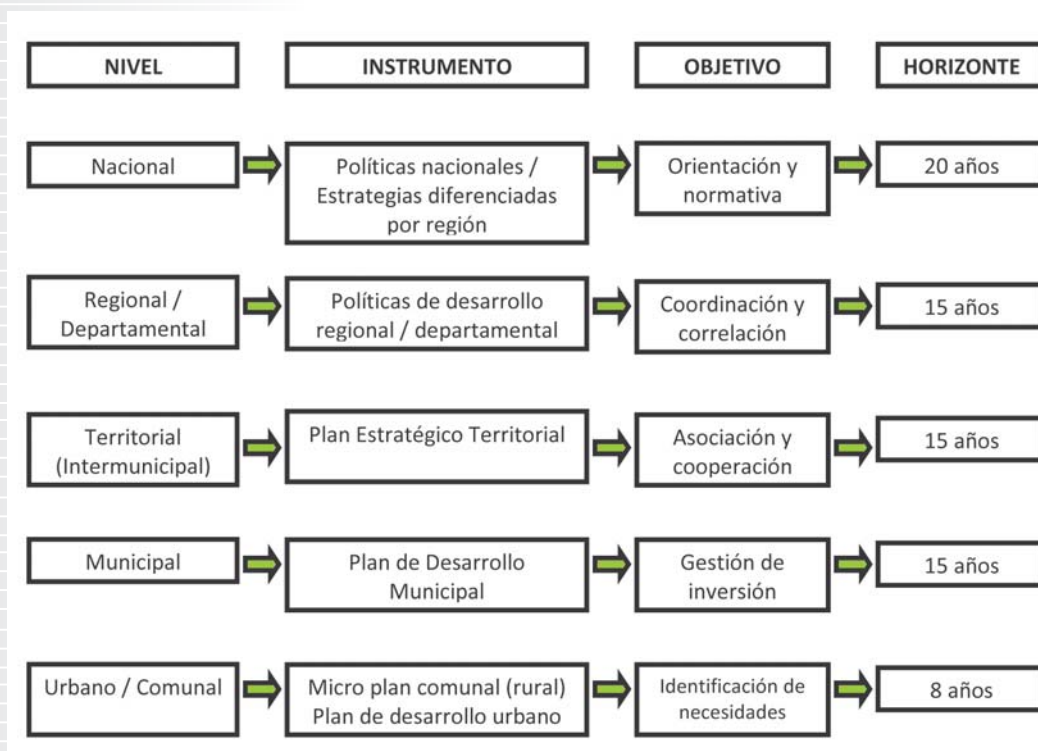
manda a todas las municipalidades a elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Art. 142) y a impulsar la puesta en marcha de las Oficinas Técnicas Municipales (Art. 95). Hasta la fecha, solo la municipalidad de Guatemala cuenta con su respectivo POT, por lo que desde el nivel central – específicamente a través de SEGEPLAN – se promueve la formulación de los PDM como una alternativa sustitutiva a los POT, sin que sus enfoques conceptuales y metodológicos guarden una relación directa. Esta aparente contradicción del sistema planificación podría generar serias dificultades al momento de la implementación técnica y conducción política de los respectivos instrumentos.

Una de las novedades importantes de este sistema es la adopción del concepto de “región” como referencia espacial dentro del SINPET. La definición de las regiones tiene a la base la Ley Preliminar de Regionalización (aún no ratificada) en la cual la región se entiende como una agregación de Departamentos (excepto en Guatemala ciudad y Petén donde coincide Departamento y Región propuesta) que comparten una cierta homogeneidad geográfica y caracterización socioeconómica. Paradójicamente, esta innovación en el enfoque del SINPET, es quizá uno de sus puntos más débiles, pues no vincula unívocamente los ámbitos de aplicación de la planificación a las estructuras territoriales existentes, entendiéndose a la división política – administrativa establecida por la Constitución de la República.

Finalmente es importante destacar que con la finalidad de lograr procesos de planificación viables política y socialmente, el SINPET ha desarrollado una metodología de planificación participativa con enfoque territorial que sirve como guía para la elaboración de la PET, y ha implementado de un Sistema Nacional de Información para la Planificación Estratégica Nacional (SINIT), que tiene la función de proporcionar información digital de base departamental y municipal para facilitar la toma de decisiones en ambas escalas territoriales. El SINIT es por tanto, una pieza fundamental dentro del conjunto de instrumentos para el ordenamiento y el desarrollo territorial con los que cuenta la República de Guatemala. En concreto, los niveles e instrumentos de intervención del SINPET son los siguientes:



**Figura 4. Escalas de planificación territorial e instrumentos de intervención del SINPET**



**Fuente:** Revisión del Sistema de Planificación Territorial en Guatemala y elaboración de una propuesta complementaria, Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal, 2007

Este esquema es interesante pues pasa de un modelo de estructura de intervención horizontal a otro vertical y matricial, en el que los consejos departamentales y regionales de desarrollo tendrán, en teoría, el papel articulador con los niveles nacional, municipal y comunitario. El problema estriba en que, como ya se ha apuntado, no existe un marco normativo que haya establecido un instrumento concreto para marcar las directrices y lineamientos estratégicos nacionales en materia de planificación territorial, por lo que el sistema en la situación actual es aplicable tan sólo en las escalas geográfica territorial (intermunicipal), municipal (ámbito en el que el PDM tienen una vocación de sustitución de los POT) y urbano/comunal.

Además de los instrumentos puramente regulatorios y de planificación física hay que destacar dos instrumentos adicionales: 1/ el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a cargo de SEGEPLAN y 2/ el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI). El caso del SNIP es relevante en tanto permite teóricamente a SEGEPLAN la coordinación y priorización centralizada de la inversión pública en sus diferentes ámbitos, facilitando el uso de procedimientos

homogéneos, que incluyen un nivel inicial de auditoría social. El uso potencial de este instrumento de inversión dentro de un esquema de planificación territorial puede facilitar un efectivo despliegue de la acción del Estado en el ordenamiento del territorio, aunque como se ha dicho más atrás aún hace falta profundizar la coordinación de estas políticas.

En el caso del IUSI, tras diez años de implementación, ha demostrado ser una importante fuente de recursos para las municipalidades más vigorosas en términos de desarrollo inmobiliario. Aunque las tasas han sido fijadas a nivel nacional por la Ley 15-98 por debajo de la media latinoamericana, la capacidad de recaudación y sobre todo la competencia de definir mecanismos para valorar los inmuebles (manual de avalúos) pueden establecerse localmente lo que ha llevado a que los municipios más desarrollados mejoren sus capacidades catastrales. También hay experiencias novedosas en términos del uso de estos recursos generados localmente, tal como es el caso de Santa Catarina y San José Pinula que utilizan el IUSI para mejorar la educación pública o el de

Guatemala que lo ha invertido para financiar las obras del Transmetro y la recuperación del eje central.

#### **G.4. Financiamiento del ordenamiento territorial**

Para analizar el financiamiento del ordenamiento territorial en Guatemala se estudiarán dos dimensiones: primero, el financiamiento de las estructuras operativas que hacen ordenamiento y luego el financiamiento de las inversiones públicas con las que el Estado lleva adelante su visión de ordenamiento. Ya se ha explicado que la función de ordenamiento territorial está en proceso de construcción a través de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia y que hasta ahora los esfuerzos de planificación territorial han estado a cargo del gobierno central y algunas municipalidades (Guatemala). Por ello, analizar el tema del financiamiento del ordenamiento territorial puede hacerse en dos planos, uno más de propuestas e intenciones recogidas en los anteproyectos de ley que maneja SEGEPLAN y otro a nivel de las prácticas reales existentes en términos de planes concretos realizados y de inversión pública ejecutada.

La propuesta de SEGEPLAN construye un modelo de financiamiento del ordenamiento territorial en tres niveles. Por un lado crea una asignación presupuestaria para la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial equivalente al 0.5% del presupuesto de inversión pública del Estado para crear el Fondo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el cual debería servir para la formulación de planes y asegurar recursos para el seguimiento y administración general del proceso de planificación territorial previsto en la Ley. En las condiciones actuales esto representaría unos \$ 9.0 millones. Por otro lado se esboza un Fondo de Inversión Territorial orientado a financiar inversiones que contribuyan a compensar los desequilibrios territoriales y asegurar “la sostenibilidad de los territorios”. Finalmente la ley prevé también la creación de nuevos tributos municipales vinculados a la valorización del suelo y en general la recuperación de plusvalías que deberían fortalecer la capacidad de los gobiernos locales de aprovechar el desarrollo inmobiliario para potenciar su capacidad de inversión en infraestructura y servicios. En general estos temas son similares a los planteados en diversas propuestas de la legislación salvadoreña que a su vez tienen su origen en los modelos españoles.

Actualmente, sin considerar lo dispuesto en el proyecto de Ley los esfuerzos de planificación a cargo de

SEGEPLAN se financian a través del presupuesto general de la nación. En 2006 (MINFIN, 2009) tenía asignados para todas sus funciones \$7.5 millones anuales, de los cuales el sistema de pre inversión captaba \$115,000 y la planificación de políticas de Estado \$153,000, mientras que los programas de coordinación de Consejos Regionales de Desarrollo captaban \$2.6 millones, lo cual evidencia como en otros países de la región, la desproporción entre el presupuesto general del Estado y los entes encargados de su planificación.

En términos de la inversión pública regular del Estado, existe un sistema de inversión pública a cargo de SEGEPLAN. Este permite que el presupuesto general de la nación pueda ser visualizado a través de una distribución territorial a nivel regional, pero sin detalle del nivel departamental y municipal. El sistema aún está poco desarrollado, de un presupuesto ordinario de \$5,000 millones (MINFIN, 2009), 1,800 millones se consideran multiregionales y no están por lo tanto territorializados, mientras que el resto se concentra en la Región I (Metropolitana) que absorbe unos \$1,150 millones, es decir el 23% de los recursos totales del Estado, seguida de lejos por la región VI Suroccidental con menos de \$300 millones (6% del total). Lo cual evidencia una vez más los profundos desequilibrios dentro del territorio de Guatemala, así como la desproporción entre recursos invertidos y financiamiento de los entes planificadores. En todo caso al estar el Sistema de Inversión Pública a cargo de SEGEPLAN, que probablemente también quede encargada del ordenamiento territorial, podría contribuir a generar una sinergia virtuosa para facilitar la intervención activa del Estado en la planificación territorial.

#### **G. 5. Cambio Territorial en Guatemala**

Durante las últimas décadas la economía de Guatemala se ha transformado por el peso creciente de las actividades de servicios vinculadas a la economía urbana. Según el Banco de Guatemala (2009) la actividad industrial sigue siendo la más importante ya que representa 20% del PIB, seguido por las actividades agropecuarias que representan el 15% y el restante 65% que se distribuye en actividades de servicios, notablemente los servicios privados, el comercio y el transporte, almacenamiento y comunicaciones. Estas actividades contribuyen a reforzar la primacía del Área Metropolitana de Guatemala en el país, aunque debido a su potencial productivo también es notable el crecimiento de las ciudades de la franja del

Pacífico, vinculados a la agricultura de exportación y al movimiento de bienes a escala centroamericana.

De hecho la inversión pública, particularmente en el entorno de la ciudad de Guatemala ha contribuido a ese proceso de metropolización por medio de grandes inversiones en mejoramiento / ampliación de la infraestructura vial como en la Carretera a El Salvador, eje Guatemala – Chimaltenango y eje Guatemala – Puertos del Pacífico. De igual forma los macro proyectos del aeropuerto La Aurora en Guatemala y del aeropuerto de Tikal constituyen elementos complementarios que contribuyen a la organización del territorio.

### **G.6. Retos y oportunidades**

A pesar del ingreso tardío de Guatemala, a la dinámica de ordenamiento territorial como función pública, existen algunas potencialidades valiosas que podrán consolidarse una vez se superen importantes obstáculos. Entre ellos se debe mencionar: 1/ plantear como uno de los objetivos estratégicos de la planificación económica y territorial la gestión de los profundos desequilibrios territoriales y sociales de la sociedad guatemalteca; 2/ llegar a los consensos políticos necesarios para aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial, asumiendo que la actual administración está compenetrada con el tema y decidida a impulsarla; 3/ consolidar las estructuras de planificación territorial y coordinación dentro de SEGEPLAN.

Esto permitiría que elementos como: la eventual aplicación de un nuevo marco legal que organice un verdadero sistema de planificación territorial; las competencias complementarias de planificación económica, de inversión pública y territorial se potencien mutuamente al interior de SEGEPLAN y avanzar en un aprovechamiento integral de los instrumentos fiscales de gestión del suelo que ya están siendo aplicados en el país.

### III. Ordenamiento territorial en C.A. y República Dominicana: una visión crítica

La región atraviesa por un momento de cambio y de construcción de un nuevo orden político-territorial cuyos pilares centrales son la descentralización del Estado, la autonomía de los gobiernos locales, la democracia participativa, la reorganización de la división político-territorial, el desarrollo sostenible y regionalmente armónico y el respeto por la autonomía y diversidad cultural.

Estos elementos se pueden agrupar en dos grandes procesos: uno de tipo jurídico – administrativo que promueve cambios legales e institucionales al interior de los Estados (leyes e instituciones); y otro de tipo instrumental que promueve un nuevo estilo de planificación del desarrollo, estimulando la elaboración de propuestas técnicas para el ordenamiento territorial con diferentes enfoques metodológicos y a diversas escalas geográficas (normativas, planes y proyectos). A la par de estos procesos político institucionales se están produciendo importantes cambios de orden económico y territorial: la apertura comercial, la integración a las cadenas globales de producción, el crecimiento del turismo, el auge inmobiliario y de urbanización y la migración de importantes segmentos de la población, lo que su vez genera nuevas presiones en el ordenamiento territorial existente.

Estos procesos – que a distintos ritmos – están avanzando en Centroamérica, constituyen probablemente la “única característica común” que comparten todos los países del área. El análisis individual presentado en el acápite anterior, muestra que a pesar de transitar por los mismos procesos, el ordenamiento territorial en Centroamérica ha ido tomando caminos y formas muy diversas, en ocasiones contradictorias, y siempre poco articuladas.

Es por esta razón que un análisis comparativo de tipo tradicional podría ser útil para visualizar de manera sencilla lo que existe y lo que hace falta en cada país en materia legal, política e institucional; pero probablemente contribuiría muy poco a identificar aquellas líneas de acción o ejes orientadores de un esfuerzo regional que sirva para posicionar el tema del ordenamiento

territorial un escalón más arriba en las agendas políticas de los países centroamericanos.

Con el propósito de superar este obstáculo, se han identificado los siguientes temas clave que – desde la perspectiva del equipo consultor – agrupan los procesos más importantes que están guiando los pasos del ordenamiento territorial en Centroamérica.

#### A. La ausencia de un marco conceptual uniforme

Abordar el ordenamiento territorial desde una perspectiva regional exige reconocer que – a pesar de ser un territorio relativamente pequeño y con características comunes – la diversidad ambiental y la historia política y económica de cada país han marcado profundamente la forma en que cada Estado y cada sociedad se han relacionado con su territorio.

Con solo un rápido vistazo en cada país de la región, es fácil concluir que en Centroamérica no existe un único enfoque conceptual y metodológico sobre el ordenamiento territorial, y que más bien cada país ha desarrollado sus experiencias, sus instituciones y sus cuerpos jurídicos en respuesta a un concepto y a una situación muy particular, pero sobre todo, difícilmente comparable. Este es un hallazgo importante en tanto dibuja un escenario regional que desde sus orígenes se plantea, además de complejo, muy heterogéneo.

Mientras en países como Honduras, El Salvador y República Dominicana, el ordenamiento territorial toma relevancia como consecuencia de los impactos de un desastre (Mitch 1998 y Terremotos 2001), en Panamá responde a una necesidad generada por la rápida expansión urbana en función del sector de servicios (Turismo y Comercio), en Nicaragua surge del reconocimiento político y social sobre el impacto negativo en el desarrollo económico que generan los grandes desequilibrios territoriales; en Costa Rica obedece a un proceso de regionalización con 30 años de historia; y en Guatemala se debate entre perspectivas más integradoras y enfoques sesgados hacia el Área Metropolitana capital.

Esta diversidad de orígenes ha dado lugar a concepciones muy distintas donde en algunos casos se ha privilegiado el enfoque urbano (Panamá, Guatemala, El Salvador),



en otros el enfoque conservacionista o de recursos naturales (Panamá, Nicaragua, República Dominicana) y en otros un enfoque más heterodoxo (Costa Rica, Honduras). Estas diferencias – como se verá más adelante – se concretizan en sistemas institucionales, en marcos jurídicos y en instrumentos de planificación muy disímiles en toda la región.

No existen suficientes elementos para afirmar que uno u otro enfoque es el mejor para Centroamérica, e incluso ese debate sea probablemente intrascendente, pero a partir de las experiencias nacionales se puede concluir que en todos los países siguen existiendo importantes vacíos conceptuales que, en el marco de un esfuerzo regional, constituyen un punto de partida insoslayable para sostener un debate político en torno a este tema.

## B. La fragilidad de los sistemas institucionales y de los marcos legales

Probablemente con excepción de Honduras y en alguna medida de Panamá, los sistemas instituciones y los marcos legales que se han diseñado y construido alrededor del ordenamiento territorial en Centroamérica tienen todos una característica común: su fragilidad frente a las fuerzas que impulsan los cambios territoriales y su débil capacidad de control y supervisión de estos cambios.

En este tema Honduras es un caso excepcional. Incluso sin contar con un marco legal específico para el ordenamiento territorial, desde los años noventa había iniciado la construcción de un sistema institucional bien estructurado, con amplia participación de los actores sociales y con presencia permanente de las autoridades locales, en un diseño institucional complejo y conceptualmente integrador. Tiene organismos de dirección política, organismos ejecutivos y organismos consultivos con atribuciones bien delimitadas, y ha logrado conformar un cuerpo instrumental que dota al sistema de las orientaciones técnicas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Aunque como se dijo en la sección II, todavía con el desafío de lograr mayor continuidad de políticas y enfoques entre diferentes administraciones.

El caso de Panamá representa una situación intermedia. Por un lado se ha logrado aprobar una ley marco, con un claro sesgo urbano y se ha definido un ente rector central, el Ministerio de Vivienda a través de la Dirección

de Desarrollo Urbano. Se trata de un diseño institucional menos ambicioso y complejo que el hondureño, con vicios de sectorial pero tal vez con mayores posibilidades de aplicación en las grandes ciudades.

En 2003, con la formulación del PIGOT, la Autoridad Nacional del Ambiente también asumió un papel protagónico en materia de ordenamiento territorial, creándose así una dualidad en la conducción política y una diversidad de instrumentos de gestión y de planificación que no gozan de los niveles de articulación necesarios para asegurar una visión integral del tema. Panamá es el caso centroamericano donde las diferencias de enfoques metodológicos y de marcos conceptuales pueden convertirse en el principal obstáculo para el efectivo desarrollo de un proceso de ordenamiento territorial.

Casos como el de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, donde el debate sobre la ley de ordenamiento territorial lleva ya varios años sin resultados positivos, a pesar de contar en el caso de El Salvador de un instrumento de planificación de escala nacional y una importante experiencia de planificación regional acumulada, ponen en evidencia que en estos países - al menos desde la perspectiva de las políticas públicas – este tema aún no logra permear con suficiente fuerza en las agendas de los tomadores de decisión. El debate político, muchas veces basado en poco conocimiento e información sobre la problemática o en confusiones con otros temas de política pública como la descentralización o la tributación, se ha vuelto estéril y tiene poco visos de arrojar resultados concretos en el corto plazo. Mientras tanto, grandes cambios territoriales están sucediendo en estos países, sin que el Estado cuente con las herramientas necesarias para orientarlos con una visión de desarrollo en el largo plazo. Sobre los sistemas institucionales que se han conformado en estos tres países, vale la pena destacar las siguientes características:

En El Salvador prevalece aún una visión muy centralista y un enfoque muy urbano del ordenamiento territorial. Desde el gobierno central estas competencias se han delegado “de hecho” al Vice ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), quien a pesar de no contar con la atribución legal correspondiente, ha asumido la elaboración de los planes nacionales y sub regionales de ordenamiento territorial. Estos instrumentos – si bien cuentan con una alta consistencia técnica – tienden por lo general a privilegiar los temas urbanos e infraestructurales y el control urbanístico en detrimento de un abordaje más holístico sobre el

ordenamiento territorial. Sin embargo, no es ahí donde reside el principal problema, sino en la poca capacidad del VMVDU en asegurar la correcta implementación y ejercer el debido control sobre estos instrumentos. Se ha iniciado un proceso de desconcentración de las atribuciones del VMVDU a las asociaciones de municipios, pero estas experiencias aún son muy recientes y no permiten evaluar su sostenibilidad en el largo plazo.

El caso de Nicaragua no es muy distinto al salvadoreño, en tanto el ordenamiento territorial sigue siendo un tema que se conduce política e institucionalmente desde el nivel central. La responsabilidad sobre esta temática recae en una institución autónoma adscrita a la Presidencia de la República, el INETER, que goza de un merecido reconocimiento debido a la competencia de sus recursos técnicos y a la modernidad de sus recursos tecnológicos. El INETER es probablemente la institución centroamericana que desde una perspectiva técnica, es la mejor preparada para hacer estudios y propuestas sobre el ordenamiento territorial.

Sin embargo, esta fortaleza institucional no se ha traducido en una mayor capacidad de incidencia política para “mover” el tema del ordenamiento a nuevos estadios de desarrollo. La débil articulación del INETER con el sistema político institucional de Nicaragua, lo ha relegado a un plano estrictamente técnico con poca influencia en los tomadores de decisión del más alto nivel político. De hecho, los casos salvadoreño y nicaragüense ilustran bien la aparente paradoja de contar con instrumentos de planificación (en El Salvador) e instituciones técnicas (en Nicaragua) de buen nivel en el gobierno central con poca capacidad de incidencia efectiva en el ordenamiento territorial de sus países. Lo cual en todo caso demuestra que la dimensión técnica del ordenamiento territorial, es condición necesaria, tal vez deseable, pero totalmente insuficiente para asegurar el éxito de estos procesos.

Guatemala introduce una nueva variable en el tema del diseño institucional al confiar la rectoría y conducción política del ordenamiento territorial en SEGEPLAN, la Secretaría de Estado encargada de la planificación del desarrollo a escala nacional, lo que constituye una fortaleza para el sistema puesto que SEGEPLAN es una de las dependencias gubernamentales de mayor incidencia política en el ámbito gubernamental. Sin embargo, y a pesar de esta ventaja política, Guatemala es el país donde los avances institucionales y jurídicos están más atrasados con relación al resto de países de

Centroamérica, aunque como se dijo en la sección II se han movilizado iniciativas relevantes en diferentes ámbitos vinculados al ordenamiento territorial.

Tal es caso del Sistema Nacional de Planificación Territorial (SINPET), descrito en la sección anterior, el cual tiene un diseño muy innovador, aunque a la fecha no se han alcanzado avances sustantivos en su implementación, por lo que todo el esfuerzo de diseño y metodología sigue estando en un nivel declarativo con ninguna capacidad operativa. Mientras tanto, el sistema de ordenamiento del territorio sigue fundamentando en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que si bien constituyen espacios de diálogo político bastante integradores a diferentes escalas territoriales, no cuentan con el instrumental técnico y metodológico para la conducción de esta temática tan compleja.

República Dominicana representa una novedad en este sentido, puesto que ha desarrollado un sistema institucional muy moderno y que – al menos en su definición – serviría para impulsar más activamente el ordenamiento territorial desde el gobierno central. La reciente creación de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) y de su Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial probablemente no den pie a sacar conclusiones definitivas, pero representa un paso importante en la consolidación del sistema institucional dominicano y ofrece perspectivas esperanzadoras para los procesos de ordenamiento territorial.

En síntesis, el panorama institucional y legal que para los efectos del ordenamiento territorial se ha desarrollado en Centroamérica y República Dominicana, se presenta como un abanico de modelos y grados de consolidación que responden a situaciones económicas y políticas muy diversas, a demandas sociales de tipo coyuntural (como es el caso de los desastres), y a enfoques de desarrollo tan distintos entre los que es casi imposible encontrar denominadores comunes. Desde una perspectiva regional, la posibilidad de transitar hacia sistemas institucionales y legales más homogéneos, constituye un desafío que solo podrá abordarse desde las más altas esferas políticas, con una visión centroamericana y en un esfuerzo de muy largo plazo.

## C. La importancia de una participación más activa de los gobiernos locales

Lo que si es un denominador común en todos los procesos políticos, institucionales y jurídicos que se han emprendido en Centroamérica es el papel “marginal” que tienen, en la práctica, los gobiernos locales. Si bien a nivel declarativo en todos los países se reconoce la importancia del gobierno local como actor clave para el ordenamiento territorial, en los hechos, la cultura política de tipo centralista se ha impuesto con fuerza y sigue relegando a las municipalidades a un rol poco relevante en esta materia.

En el istmo centroamericano, el debate político en torno a la descentralización y la autonomía municipal lleva ya varios años y – aunque a un ritmo menor que el deseado - ha arrojado resultados muy prometedores para las municipalidades de la región. En casi todos los países se han modernizado sustancialmente las legislaciones municipales, se han fortalecido las asociaciones y gremiales de municipios, se han obtenido logros importantes en materia de transferencias financieras, y, a nivel político, se ha avanzando mucho en el reconocimiento del municipio como actor clave para el desarrollo.

Desafortunadamente la agenda de debate político en torno a la descentralización dejó por fuera o en un lejano segundo plano el tema del ordenamiento territorial, privilegiando especialmente aquellos temas que por su impacto coyuntural a nivel local, eran prioridad para los actores locales, particularmente: la prestación de servicios básicos e infraestructura menor, las reformas tributarias, las transferencias financieras, entre otros.

No se trata de criticar esta agenda. Al contrario, se reconoce que estos temas tienen una trascendencia importante para el desarrollo local. Lo que se sugiere es que lastimosamente esa “ola creciente” de la descentralización en Centroamérica no arrastró al mismo ritmo ni con el mismo nivel de intensidad los esfuerzos vinculados con el ordenamiento territorial; y que esta “oportunidad perdida” no ha permitido que los gobiernos locales asuman un papel más protagónico en este ámbito.

Existen en casi todos los países experiencias de ordenamiento territorial a escala local muy exitosas.

Gran parte de ellas corresponde a municipalidades de las grandes áreas metropolitanas, que cuentan con más recursos técnicos y financieros, y que en ocasiones incluso cuentan con marco legales Ad hoc para gestionar el ordenamiento en sus respectivos ámbitos territoriales, tales como el POT de Guatemala, la institucionalidad de OPAMSS – COAMSS en El Salvador, el PRUGAM en San José, el POT Santiago en República Dominicana o el plan del AMPA en Panamá. Sin duda este proceso seguirá su comportamiento tendencial y dentro de muy poco tiempo no existirá municipalidad centroamericana de nivel intermedio que no cuente con un instrumento de planificación y ordenamiento de su territorio; de hecho la realidad de la urbanización creciente obligará paulatinamente a que esto vaya sucediendo.

En el nivel local el problema no es ni será instrumental. El principal problema es de carácter político, de definición de funciones, de dotación de capacidades, de delegación de competencias, en fin es un problema de cesión de poder, y esto representa un gran reto para la región.

La reflexión sobre el rol de los gobiernos locales obliga a repensar los sistemas institucionales y los marcos legales que se impulsan en la región. El papel de las municipalidades en los procesos de ordenamiento territorial, si bien puede empoderarse desde una ley, responde más bien a una concepción política sobre el desarrollo y la gobernabilidad, y a un sistema institucional donde todavía prevalece un enfoque altamente centralista y concentrador del poder. Es en estas áreas, donde los gobiernos locales enfrentan los principales obstáculos para convertirse en sujetos activos en los procesos de ordenamiento del territorio en Centroamérica.

## D. Aprovechar los “grandes cambios territoriales” para construir modelos exitosos de ordenamiento territorial

Pensar el ordenamiento territorial desde una perspectiva regional, exige conocer y entender cuáles son los procesos que se están dando en los territorios, es decir, cuáles son las fuerzas que moldean e impulsan los grandes cambios territoriales, cuáles son sus lógicas de despliegue en el territorio local, nacional o centroamericano, cuales son las relaciones entre ellas y con fuerzas de escala más global y en que ámbitos pueden ser más fácilmente reguladas o estimuladas.



Lo más inmediato que debe aparecer al preguntarse acerca de las fuerzas que moldean el territorio en América Central es la transformación de los patrones de asentamiento de la población, la envergadura y modalidades de los procesos de urbanización y sus consiguientes implicaciones en el uso del territorio, en las necesidades de infraestructuras, equipamientos y vivienda, en el consumo de recursos naturales, en la generación de desechos, en el aumento de la vulnerabilidad y en los desafíos que implica gestionar los ámbitos urbanos. El proceso de urbanización es una dinámica ciertamente presente y continua en todos los países de Centroamérica y que por la experiencia latinoamericana tiene gran posibilidad de conservar su dinamismo en el mediano plazo. Por ello puede parecer inevitable que el ordenamiento territorial tenga un sesgo urbanístico.

Sin embargo, esta dinámica urbana, no puede en América Central abstraerse de las transformaciones de los espacios rurales. Se trata de procesos como la expansión de la agricultura comercial y de exportación, vinculada a las dinámicas de la frontera agrícola, la decadencia acelerada de las formas tradicionales de agricultura y más aún la acelerada emigración ya no a las grandes ciudades, pero a otros países. De hecho en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, como países expulsores y en Costa Rica como país receptor, este proceso está transformando las realidades económicas, productivas y culturales de la sociedad y por consiguiente del territorio. Incluso en Panamá la prevista llegada de inmigrantes atraídos por las obras de ampliación del canal deberían agregar una nueva capa de cambio territorial al corredor Atlántico – Pacífico.

Existen otros procesos ó dinámicas que están poco evidenciados y poco analizados, por sus implicaciones ambientales y sociales, y por supuesto por sus implicaciones para el ordenamiento y la gestión territorial en Centroamérica. Tal como se fue mencionando en la sección II, habría que puntualizar al menos: a/ el desarrollo de la industria de ensamblaje final (maquila) dirigida prevalentemente al mercado de Estados Unidos y que tiene gran peso en las economías y el empleo en Costa Rica, Honduras y El Salvador y en menor medida Nicaragua y Guatemala; b/ el auge del turismo en diversas modalidades: ambiental, de playa, cultural histórico patrimonial, de segundas residencias, de migrantes o de jubilados extranjeros, con el subsiguiente impacto en ciertos ecosistemas y la alteración de las formas tradicionales de ocupación y empleo en áreas

usualmente rurales y de gran importancia en Costa Rica, Panamá y Honduras; c/ el desarrollo inmobiliario aparejado a los procesos de urbanización en la búsqueda de nuevos productos inmobiliarios para una diversidad de mercados: condominios de élite, barrios cerrados, centros comerciales, conjuntos de oficinas a la par de procesos informales y precarios todavía de gran importancia en todos los países; d/ los emprendimientos infraestructurales públicos y privados orientados a mejorar la plataforma de producción, distribución y movilización de bienes y personas en la región y que incluye la construcción o remodelación de aeropuertos, la ampliación de los puertos marítimos, la creación de fondos de mantenimiento vial, la construcción de autopistas y la interconexión energética. Estas dinámicas tienen tres características en común:

- Son el resultado de esfuerzos decididos de apoyo y promoción desde las políticas públicas
- Reflejan la manera en que los actores (principalmente empresariales) se insertan en los procesos de globalización
- Muestran que los territorios, sus recursos y sus servicios eco sistémicos están siendo fuertemente revalorados para diversas estrategias y por diversos actores

De ahí la importancia de abordar el tema de la inversión pública como parte del repertorio de instrumentos de ordenamiento territorial a disposición de los países centroamericanos que se ha venido discutiendo desde la sección II.

## **E. La necesidad de repensar la inversión pública con enfoque territorial**

La relevancia de considerar la inversión pública dentro de una lógica de ordenamiento del territorio se desprende de los puntos anotados en el apartado anterior. Por un lado en todos los países de América Central se identifican grandes procesos de cambio territorial, muchos de ellos directamente vinculados a actividades económicas privadas de gran dinamismo y a la vez de gran impacto en el territorio que a su vez se desprenden, están estimuladas o soportadas por inversiones públicas, muchas de carácter infraestructural. Quiere decir que el Estado al realizar estas intervenciones facilita la actividad



privada y su despliegue en el territorio; así como al no hacerlas las inhibe y obstaculiza.

Para efectos de esta discusión lo relevante no es tanto si la o las actividades privadas son positivas desde un punto de vista económico o de desarrollo, sino que su presencia inicia un proceso de cambio en el territorio y por lo tanto de introducción de un nuevo orden territorial que puede estar o no en consonancia con una visión o una vocación territorial. Por lo tanto, por acción u omisión, el Estado hace política territorial al hacer inversión pública, de ahí la necesidad, y en el caso de América Central la deuda pendiente, de plantear este elemento como parte de una estrategia de ordenación del territorio. En ese sentido aparece un nuevo punto común en la región. Hasta ahora ningún país ha sido capaz de articular explícitamente y coherentemente sus políticas territoriales con sus políticas de inversión pública. Eso sí, hay procesos en marcha más avanzados que pueden ser relevantes a futuro y por eso conviene revisarlos.

Los casos de Guatemala y República Dominicana parecen teóricamente más prometedores ya que una misma institución (SEGEPLAN en Guatemala y SEEPyD en RD), está por un lado a cargo de la planificación territorializada de la inversión pública y por otro deberá hacerse cargo también del ordenamiento territorial. Esto en principio facilitaría la complementariedad de ambas políticas desde un nivel jerárquico superior, de gran respaldo político y con capacidad para coordinar las acciones de los ministerios más sectoriales. Sin embargo, esta posibilidad está limitada por dos factores, primero la falta de aprobación de la Ley de Ordenamiento, que dicho sea de paso no profundiza en la posibilidad de vincular ambas políticas, y segundo la todavía limitada territorialización del presupuesto general ya que sólo se desagrega a nivel regional y por lo menos a nivel de información pública no explícita los sectores y proyectos en los que está descompuesta la inversión.

Los casos de Honduras y Nicaragua aparecen como los más avanzados en términos de territorializar la inversión. Existen formalmente sistemas de inversión pública ubicados en Finanzas en Honduras y en la Presidencia en Nicaragua que priorizan y organizan la inversión por departamento y municipio y además la presentan sectorialmente incluso a escala de proyectos. Sin embargo estos sistemas relativamente sofisticados están desconectados de la institucionalidad territorial. En Honduras al menos la Secretaría de Finanzas (SEFIN)

está presente en el Consejo Nacional del Territorio y además Gobernación que coordina el tema territorial maneja las transferencias a los gobiernos municipales. En Nicaragua la desarticulación del INETER con este sistema es aún más intensa lo que aunado a la falta de una ley de ordenamiento pone más cuesta arriba la posibilidad de una sinergia positiva entre dos instancias de alta calidad técnica.

En Panamá también existe un sistema de inversión pública en el Ministerio de Economía y Finanzas en el que existe un desglose territorial bastante minucioso de inversiones públicas a nivel provincial, municipal y distrital pero sin llegar a establecerse un balance de prioridades o la posibilidad de cuantificar los montos invertidos. Tampoco hay una relación explícita o implícita a la labor planificadora de Vivienda o de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)

Por último El Salvador y Costa Rica tienen los menores niveles de avance en este campo. Costa Rica posee sistemas de inversión pública en su Ministerio de Planificación aunque sin gran desarrollo institucional de acuerdo a la información consultada. Incluso en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) aunque se hace énfasis en la importancia de la inversión en el tema de infraestructura se deja de lado cualquier compromiso en términos de inversión territorializada manteniéndose en lo estrictamente sectorial. En El Salvador incluso no se ha establecido formalmente un sistema de inversión, responsabilidad que está a cargo del Departamento de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda quien le da seguimiento a su ejecución desde un enfoque netamente sectorial sin mayores consideraciones territoriales o de ordenamiento.

De tal forma que este eslabón esencial en una política activa de ordenamiento territorial es débil en la generalidad de países de América Central, que de esa manera pierden un instrumental, no jurídico, ni regulatorio, pero de estímulo y de naturaleza eminentemente estatal. Por otra parte las repercusiones de un sistema de planificación de la inversión a nivel territorial pueden ser favorables en otros ámbitos más allá de lo puramente territorial, incluyendo el alivio de la pobreza, la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal.

## IV. Lecciones regionales en ordenamiento territorial: el valor de las experiencias nacionales

Tal como se discutió en el capítulo II de este informe, en América Central y Dominicana se han desarrollado procesos diversos de ordenamiento del territorio y se han ido construyendo políticas de Estado, más o menos sólidas, de actuación en el tema. Es innegable que gradualmente se han consolidado prácticas nacionales, todavía no regionales, de ordenamiento territorial, algunas de las cuales vale la pena destacar en el plano regional. De esa óptica se presentan a continuación algunos casos relevantes por país.

### A. Honduras: el valor de la experiencia inicial

Honduras fue el primer país de la región en contar con una legislación y un aparato institucional dirigido al ordenamiento territorial, lo cual le da un carácter fundacional a su experiencia. Hay que destacar tres aspectos que pudieran ser de interés regional:

- La elaboración de una Ley de Ordenamiento Territorial, compleja y con una visión integradora y su exitoso proceso de aprobación en el congreso; cuya aplicabilidad ya puede ser evaluada en retrospectiva.
- Un diseño institucional ambicioso, abierto a la participación de múltiples actores estatales, políticos y gremiales con un claro afán descentralizador y de promoción de la participación ciudadana y con un ente rector claramente definido dentro de uno de los ministerios claves del gobierno central. Todo este diseño puede ser evaluado a la fecha en términos de su eficacia y eficiencia, así como de su validez conceptual.
- Un sistema de información territorial (SINIT) aparentemente transparente, capaz de dar información básica a aquellos interesados en hacer uso del territorio con la solidez que la da el respaldo jurídico de la Ley de Ordenamiento.

### B. Panamá: la importancia de la práctica

Panamá fue el segundo país con una ley de ordenamiento, aunque enfocada a los espacios urbanos, complementada por esfuerzos en el tema ambiental. Al menos dos temas parecen relevantes de esta experiencia:

- La elaboración, aplicación y funcionamiento de una Ley relativamente sencilla, que anuncia principios rectores de la acción del Estado, distribuye claramente competencias entre un ministerio del gobierno central y las municipalidades y abre el espacio a la participación social a través de Juntas de Planificación.
- El avance en el desarrollo de instrumentos técnicos amparados en el marco de la Ley, incluyendo: a/ Planes metropolitanos y municipales; b/ Instrumentos de gestión del suelo que le dan sentido práctico a los principios de función social de la propiedad y justa distribución de cargas y beneficios; c/ funcionamiento de las instancias de participación.

### C. Nicaragua: la singularidad de la solidez técnica

El relativo arraigo de las prácticas de ordenamiento del territorio en Nicaragua desde los ochenta permitieron probablemente la construcción de la institucionalidad técnica de nivel central más sólida de la región: el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER). Conocer su operatividad en general puede constituir una experiencia valiosa en el marco regional, así como la experiencia del sistema de inversión pública.

- INETER dispone, de acuerdo a los resultados de esta investigación, del aparataje técnico más sólido en términos de las instituciones rectoras del ordenamiento territorial de la región, tanto por su capacidad para recolectar y procesar información de orden ambiental, como por la experiencia acumulada en la formulación de planes territoriales. Por ello puede resultar valioso para el resto de países conocer su funcionamiento en el sentido amplio: a/ estructura organizativa; b/ soporte político dentro del Estado; c/ modos de financiamiento; d/ recursos materiales y equipamiento.
- El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de Nicaragua, aunque se ha desarrollado

independientemente de los esfuerzos de ordenamiento territorial, representa aparentemente el esfuerzo más integral y transparente por territorializar la inversión pública y facilitar el acceso público a información en la región, por lo que conocer a detalle su funcionamiento, administración y potencial para ser utilizado como herramienta de ordenamiento puede resultar de gran interés.

## D. El Salvador: esfuerzos consolidados de gran potencial

En El Salvador la práctica de planificación urbana y territorial tiene antecedentes que se remontan a los años cincuenta, que han producido resultados que a pesar de ser parciales, tienen rasgos de gran novedad y potencial interés para la región, entre los que se pueden citar:

- La experiencia de COAMSS - OPAMSS como diseño institucional novedoso para abordar el tema metropolitano por medio de la creación de una estructura intermedia entre lo local y lo nacional con un componente político decisorio y una estructura técnica de buen nivel que ya tiene 18 años de práctica de planificación y control territorial en el Área Metropolitana de San Salvador. Esta experiencia inédita en la región tiene gran validez especialmente en un contexto de metropolización de las capitales centroamericanas, así como para insistir en las limitantes y potencialidades del modelo.
- La experiencia del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNOTD), como instrumento técnico único en el país con amplias repercusiones en términos de las prácticas de ordenamiento territorial ejecutadas desde el gobierno central, incluyendo los subsiguientes planes de escala regional o intermedia. El caso del PNOTD salvadoreño es relevante para comprender: a/ estructura; b/ proceso de elaboración; c/ aplicabilidad; d/ apropiación por parte de los actores clave públicos y privados.

## E. Guatemala: posibilidades de alto valor

El avance de Guatemala en el tema de ordenamiento territorial es relativamente reciente por lo que aún no está consolidado. Sin embargo existen al menos dos prácticas, una vinculada a la formulación de la futura Ley

de Ordenamiento y otra en relación a un instrumento fiscal de amplia incidencia territorial, el predial, que puede ser de gran importancia para el resto de países.

- El proceso de formulación del anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de Guatemala, así como en el caso de El Salvador, reviste interés en tanto ha permitido: a/ la incidencia efectiva de actores no estatales en el proceso de formulación; b/ una amplia discusión relativamente abierta de los objetivos, diseño institucional e instrumentos para el ordenamiento territorial; c/ la incorporación de instrumentos de gestión del suelo; d/ la puesta en valor de la dimensión multicultural; e/ el diseño institucional a cargo de una instancia coordinadora dentro de la Presidencia de la República.
- La experiencia de progresiva implementación y efectiva descentralización del impuesto único sobre inmuebles (IUSI), el cual además de su obvia importancia fiscal para las municipalidades de mayor desarrollo urbano y por lo tanto aporte a la descentralización tiene gran potencial como instrumento de actuación territorial.

## F. Costa Rica: valoración de procesos consumados y en marcha

Costa Rica ha tenido en términos de ordenamiento territorial un desarrollo singular en el marco regional. Dos experiencias más o menos exitosas aparecen como interesantes en el universo de los seis países centroamericanos y República Dominicana: la regionalización histórica aparentemente fallida y la formulación sui generis del nuevo plan regional metropolitano.

- El proceso de regionalización en Costa Rica tuvo una clara apuesta de vinculación entre territorio y desarrollo que treinta años después se discute en el resto de países de la región. Por lo tanto recuperar la experiencia, entender limitaciones, éxitos y fracasos puede resultar de gran valor especialmente en términos de: a/ estructura institucional; b/ apropiación por parte de las instancias centrales; c/ relación con las dinámicas locales.
- El programa Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle de Costa Rica (PRUGAM) y su estructura flexible, con un limitado

arraigo institucional legal pero con buenos recursos y compromisos de continuidad, es un modelo original dentro de las prácticas centroamericanas que vale la pena conocer y discutir, especialmente: a/ la conformación de un equipo nacional de formulación e investigación; b/ la novedad de los temas de diagnóstico; c/ la flexibilidad de los planes locales; d/ el énfasis en intervenciones estratégicas; e/ la relación con gobiernos municipales; f/ soporte jurídico.

## **G. República Dominicana: un bueno momento para avanzar**

Del caso dominicano vale la pena rescatar tres experiencias aleccionadoras que bien podrían orientar otros procesos en la región.

- El Sistema de Planificación e Inversión Pública, en cuya definición y organización participan activamente los actores políticos de todas las escalas territoriales (local, provincial y nacional) y que por lo tanto supone un espacio de encuentro con alto potencial para la identificación y priorización de las inversiones públicas con enfoque territorial
- El “momentum político” creado a inicios del 2009 por la denominada Cumbre de las Fuerzas Vivas en la cual una parte importante de la sociedad dominicana se pronunció a favor de avanzar rápidamente en la construcción de los marcos políticos, legales e instrumentales del ordenamiento territorial, como factor determinante para fortalecer la economía nacional frente a las amenazas de la crisis mundial. La vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo económico, pero sobre todo, su reconocimiento por un amplio grupos de actores sociales constituye una experiencia prometedora para la República Dominicana
- De esta manera, trasluce la riqueza y diversidad de experiencias centroamericanas, las cuales deberían convertirse en insumo fundamental de una futura agenda regional de abordaje del tema de ordenamiento territorial.



## V. Hacia una agenda regional de investigación y promoción del ordenamiento territorial

En las últimas décadas Centroamérica y República Dominicana atravesaron por un cambio económico profundo y a la vez diferenciado. En los años recientes, cobraron fuerza nuevos factores de cambio como el turismo, la expansión del comercio internacional, la maquila agrícola, la inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones, la urbanización y la migración que no solo tienen un fuerte impacto en los espacios rurales y urbanos, sino que, sobre todo generan nuevas dinámicas territoriales. En la coyuntura regional actual, la seguridad alimentaria, la generación de empleo y el fomento de las economías locales, han surgido como temas de creciente interés y preocupación. En el contexto internacional han aparecido también importantes señales de inestabilidad que podrían presagiar cambios profundos y generar una mayor vulnerabilidad económica, social y ambiental para la región. Los impactos de la recesión económica mundial, son probablemente el mejor ejemplo de ello.

Este contexto redimensiona los retos para el desarrollo sostenible de Centroamérica y la República Dominicana y hace que cobren mayor relevancia los esfuerzos por facilitar el diálogo político sobre aspectos fundamentales para el desarrollo, entre ellos el ordenamiento y la gestión territorial.

Una agenda de investigación y promoción con ese propósito debe mantener una perspectiva regional, pero apoyada fuertemente en los esfuerzos sustantivos que se realizan nacionalmente, de modo que reconozca diferencias nacionales al mismo tiempo que identifique los patrones y las tendencias comunes de los fuertes vínculos que los países siguen manteniendo entre sí. En este punto Centroamérica y República Dominicana enfrentan un gran desafío. Los enfoques y niveles del desarrollo del ordenamiento territorial son tan disímiles entre los países, que el esfuerzo por construir una agenda y una apuesta regional debe partir desde la base, es decir, reconociendo la diversidad de enfoques, aprendiendo de los éxitos y fracasos de los diversos modelos y previendo probablemente la adopción de principios comunes que orienten el diálogo y permitan ir avanzando hacia una visión supranacional sobre este importante tema.

En esta agenda regional debe prevalecer estratégicamente una perspectiva territorial. Esta resulta imprescindible porque los procesos de cambio económico y social tienen una clara – y a veces muy profunda – expresión territorial, con evidentes implicaciones para las políticas públicas sectoriales en las que más tradicionalmente se involucra el Estado. En efecto, la irrupción de nuevas actividades como el turismo y los servicios de logística en espacios tradicionalmente rurales, hacen necesario un enfoque más territorial de las políticas públicas dirigidas a esos espacios. Por otro lado, existen nuevas diferencias al interior de los países que los vuelven más heterogéneos a su interior.

Las migraciones campo – ciudad y las elevadas tasas de urbanización son muestra palpable de ello. Adicionalmente, algunos procesos territoriales cruzan las fronteras y pueden crear tendencias homogenizadoras en esos espacios transfronterizos, o por el contrario, pueden profundizar las brechas existentes a cada lado de las fronteras. Tal es el caso de la maquila agrícola y del turismo en el norte de Costa Rica que se beneficia de las brechas salariales y sociales entre este país y su vecina Nicaragua, y las relaciones “tensas pero funcionales” de la frontera Dominicana con la República de Haití. Lo anterior sin dejar de lado la importancia crítica de avanzar en la gestión conjunta de algunos temas ambientales, tales como las cuencas hidrográficas supranacionales (río Lempa, río San Juan), los espacios marítimo costeros (Golfo de Fonseca) o la construcción efectiva del corredor biológico mesoamericano.

Bajo esta doble perspectiva regional y territorial es posible avanzar en una agenda regional de investigación, promoción e incidencia política que permita dar cuenta de las diferentes trayectorias de cambio que han seguido los siete países, de los factores que incidieron en definir esas trayectorias particulares y de las dinámicas territoriales específicas que se han establecido o que se están estableciendo en la región. A partir de esto, es posible identificar las bases de una estrategia centroamericana de ordenamiento territorial que posicione esta temática en el centro de los debates integracionistas en la región.

## A. Principios de una estrategia regional de ordenamiento territorial

Desde una perspectiva general y regional, el ordenamiento territorial debe contribuir a una mejor organización del territorio centroamericano y de República Dominicana, es decir el adecuado aprovechamiento y gestión de los recursos territoriales en pos del desarrollo humano; a la búsqueda de soluciones para los problemas que trascienden los límites nacionales; y a la construcción de un sentimiento de unidad e identidad regional. Debe además, tener como centro al individuo y su bienestar como punto de partida para la creación de un escenario de desarrollo equilibrado entre los distintos países y sus regiones. Esta es la razón de ser de una iniciativa regional, y por tanto el denominador común de cualquier esfuerzo que se impulse en esta dirección.

Con base en la experiencia acumulada en cada uno de los países, reconociendo sus diferencias y limitaciones, pero apuntalando sus aspectos comunes, sus potencialidades y ante todo su valor estratégico de cara al desarrollo sustentable, se propone que la estrategia centroamericana de ordenamiento territorial cumpla con los siguientes principios:

- **Democrática:** de manera que asegure la participación de los actores sociales y de sus representantes políticos en los distintos niveles de gobierno
- **Integradora:** para propiciar la coordinación e integración de las distintas políticas sectoriales tanto a escala nacional como a escala regional
- **Prospectiva:** porque debe analizar las tendencias y el desarrollo estratégico a largo plazo de los distintos fenómenos económicos, ecológicos, sociales y culturales que se expresan en el territorio regional y nacional.
- **Flexible:** porque Centroamérica y República Dominicana son parte de una región en constante transformación por su estrecha vinculación y dependencia del entorno internacional
- **Instrumental:** que provea a los Estados en todos sus niveles de las herramientas urbanísticas, legales y fiscales necesarias para poder actuar funcionalmente en el territorio, de acuerdo a los respectivos marcos

institucionales y a las visiones estratégicas de desarrollo.

## B. Objetivos de una estrategia regional de ordenamiento territorial

El tránsito hacia una estrategia regional de ordenamiento territorial debe ser gradual. Las enormes diferencias conceptuales, metodológicas, institucionales y jurídicas que caracterizan las experiencias de ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana hacen necesario trazar un conjunto de objetivos que si bien respondan a la necesidades particulares de los actores y sus territorios, al mismo tiempo fortalezcan los esfuerzos integracionistas que se impulsan desde los distintos ámbitos políticos, sociales y económicos de la región.

Con este doble propósito, una estrategia regional de ordenamiento territorial debe proponerse al menos los siguientes objetivos fundamentales:

- **Contribuir a un desarrollo socio económico equilibrado entre los países y las regiones**

Teniendo en cuenta los procesos económicos que afectan a la toda la región (apertura comercial, migración/remesas, turismo) es necesario contar con una visión estratégica que identifique y potencie aquellos ejes de desarrollo que conduzcan a un crecimiento sostenible de las economías nacionales y locales. En este sentido es imprescindible contar con instrumentos que permitan: 1/ gestionar el crecimiento desordenado y ambientalmente insostenible de las regiones congestionadas para mejorar sus condiciones de competitividad, especialmente en las áreas o regiones metropolitanas capitales; 2/ alentar el desarrollo en regiones que muestran un retraso relativo pero con importantes potenciales de integración a las actividades dominantes de la economía regional tales como las ciudades intermedias y en general las regiones portuarias y costeras ; 3/ implementar programas de compensación y atención al capital humano que permitan sentar las bases para un nuevo impulso de las regiones que se encuentran en niveles intolerables de marginación y exclusión tales como las zonas rurales de agricultura de subsistencia y notablemente las zonas transfronterizas.

- **Coadyudar a una gestión más responsable de los recursos naturales y de la protección del medio ambiente**

Reconociendo que la base de recursos naturales constituye uno de los principales activos con los que cuenta la región para apuntalar el desarrollo de sectores y regiones con alto potencial, tal como lo muestra el crecimiento acelerado del turismo ecológico y del agroturismo y que al mismo tiempo los procesos de urbanización y cambio territorial plantean enormes presiones sobre recursos como el agua, la contaminación por emisiones y vertidos y el avance de la frontera agrícola. En este orden de ideas, es importante que un esfuerzo regional de ordenamiento territorial procure reducir al máximo los conflictos que existen entre las crecientes necesidades de uso de los recursos naturales y la urgencia por asegurar su conservación. Esto implica necesariamente: 1/ identificar a escala centroamericana aquellas regiones que por sus características naturales ofrezcan condiciones para la producción de energía limpia, para la captación de agua y para la conservación de la biodiversidad para ser objeto de una atención especial; 2/ avanzar en la adopción de marcos institucionales que regulen temas críticos como el agua o los medios marinos costeros; 3/ diseñar instrumentos que permitan integrar temas como el de pago por servicios ambientales y otros temas “ambientales” dentro de una estrategia de ordenamiento territorial.

- **Propiciar un uso racional y sostenible de los recursos territoriales**

Promoviendo políticas activas que permitan a los estados planificar, ordenar y darle seguimiento a la implantación y el crecimiento de nuevos complejos urbanos e industriales (nuevas ciudades) así como de las grandes infraestructuras de alto impacto territorial (puertos, aeropuertos), idealmente desde una perspectiva centroamericana. La búsqueda de la coherencia entre estas iniciativas económicas y de inversión pública y la necesidad de asegurar los espacios para la producción agropecuaria y forestal debe ser un objetivo central dentro de una agenda de ordenamiento territorial regional. Las experiencias exitosas en algunos de los países en la elaboración de planes regionales de ordenamiento a partir de las vocaciones y potencialidades específicas de cada territorio y las prácticas más desarrolladas de planificación de la inversión pública a nivel territorial pueden ser modelos a seguir en el resto de la región.

- **Favorecer la inserción competitiva de los territorios en los nuevos flujos de comercio e inversión**

La consolidación de los procesos de apertura y de liberalización comercial, aunados a un entorno de recesión de la economía mundial, exige de formas novedosas de inserción que aseguren la competitividad y sostenibilidad de las economías nacionales y locales. En este sentido, la estrategia regional de ordenamiento territorial debe proponerse expresamente la transformación de los territorios en espacios atractivos para la inversión y el comercio internacional de bienes y servicios y para la articulación de estos territorios con las regiones más excluidas dentro de los respectivos países. Si bien esto requiere de un conjunto más amplio de políticas sectoriales (fiscal, de formación de recursos humanos, de atención a la exclusión social), una apuesta por construir “regiones ordenadas” puede ser un fuerte incentivo para la atracción de inversiones que estimulen el crecimiento y el desarrollo económico. Esto debe complementarse además con políticas que promuevan la integración y complementariedad entre estas regiones más dinámicas y aquellas más atrasadas. La articulación de políticas locales, con políticas nacionales y supra nacionales es un aspecto fundamental para el logro de este objetivo.

- **Acercar el gobierno a la gente, para estimular la descentralización y la participación ciudadana**

El objetivo primordial de cualquier esfuerzo regional debe tener como centro al ser humano y su desarrollo. En ese sentido el ordenamiento territorial tiene un carácter esencialmente instrumental para contribuir a la mejora de la vida cotidiana de la gente, facilitar la convivencia de las comunidades humanas y estimular así el bienestar individual. Más allá del discurso, esto tiene al menos tres implicaciones: 1/ El ordenamiento territorial debe contribuir a la planificación, priorización y dotación a gran escala de equipamientos sociales clave (salud, educación, ocio) generalmente deficitarios y ubicados desequilibradamente en el territorio; 2/ El ordenamiento territorial debe verse indisolublemente ligado a políticas de vivienda que garanticen el acceso a suelo servido, en condiciones de sostenibilidad, para la mayoría de población de los países de la región ; 3/ El ordenamiento territorial puede ser un elemento coadyuvante en los procesos de descentralización de cada país, permitiendo que los distintos niveles de gobierno (central, regional y local) estén cada vez



más cerca de la ciudadanía, y que esta a su vez cuente con mayores espacios de participación en la toma de decisiones trascendentales para su territorio.

Los avances logrados en materia de descentralización y fortalecimiento local, sin bien son importantes, continúan siendo insuficientes ante las demandas de mayor protagonismo por parte de los actores locales. En este sentido, una estrategia regional de ordenamiento territorial puede hacer una contribución sustantiva al dotar a los actores territoriales de instrumentos técnicos y de espacios políticos que les permitan una mayor capacidad de presión e incidencia política en el ámbito nacional. Las experiencias exitosas de ordenamiento territorial a escala local han demostrado ser altamente útiles como catalizadoras de procesos de descentralización más efectivos.

Finalmente, debería ser un compromiso regional entender que el ordenamiento del territorio solo tiene sentido si se traduce en beneficios concretos para el individuo y su comunidad, si como resultado de él las personas están mejor y se sienten mejor, y si como consecuencia de esto, la sociedad se fortalece para enfrentar los enormes desafíos del desarrollo sostenible.

## C. Ordenamiento Territorial y Crisis

Inevitablemente la coyuntura económica mundial que se anunciaba desde principios de 2007 y que se ha evidenciado con toda claridad en los países desarrollados en la segunda mitad de 2008 ha puesto en la agenda regional el tema de la crisis económica y sus repercusiones en los países centroamericanos, que en diversos foros han sido señalados como los más vulnerables de América Latina. Por ello previo a construir una agenda estratégica sobre el tema de ordenamiento territorial parece necesario hacer una reflexión sobre la relación entre crisis y ordenamiento territorial, para dilucidar oportunidades y espacios tácticos para impulsar la importancia del tema. Adelante se presentan cuatro reflexiones sobre esta vinculación, la primera de orden más conceptual, las tres restantes de orden más práctico para situar el ordenamiento del territorio como parte de una política anti crisis.

- **La crisis como coyuntura favorable al ordenamiento territorial activo**

En la sección I de este trabajo se planteó que el ordenamiento territorial es una función pública a través

de la cual el Estado busca planificar y configurar el territorio de acuerdo a unos objetivos de desarrollo nacional, que en el caso de las economías de mercado debe además considerar las prácticas y tendencias de la iniciativa privada. Un ordenamiento territorial activo presupone que el Estado no se limita únicamente a regular el quehacer de los privados, pero además busca estimularlo o promoverlo a través de intervenciones concretas en el espacio, donde las inversiones públicas juegan un papel fundamental. En ese sentido, la actual coyuntura que claramente ha promovido la intervención del Estado en los mercados financieros, en las industrias estratégicas y muy específicamente en los mercados inmobiliarios es una excelente oportunidad para reafirmar la necesidad que el Estado participe activamente en las políticas públicas, en este caso en la planificación y ordenamiento territorial. Aunque las consecuencias más epistemológicas, sociológicas y políticas de la crisis están aún por verse, parece un consenso el que la crisis ha reafirmado el papel del Estado y por lo tanto su participación en la vida social. Esto significa que paradigmas tan dominantes en la región, como la desregulación, el desmantelamiento de la capacidad de planificación y la promoción liberal de la iniciativa privada están siendo erosionados. En ese sentido el ordenamiento territorial activo, como función pública del Estado en cualquiera de sus niveles, cobra mayor relevancia y se reviste de una mayor legitimidad conceptual y como se verá más adelante de un mayor valor instrumental como política pública.

- **La inversión pública como pieza fundamental de los planes anti crisis y del ordenamiento territorial**

En este trabajo se ha insistido en la importancia de la inversión pública como instrumento fundamental para consolidar una visión territorial y en cómo por acción u omisión el Estado puede a través de esas inversiones construir nuevos órdenes en el territorio. Por otra parte, en el marco de los diversos planes anticrisis (PAC) que los diferentes países están estructurando la inversión pública juega también un papel fundamental como mecanismo de estímulo para la actividad económica en momentos en que el consumo privado se ha erosionado. Casos relevantes a nivel mundial como Estados Unidos, China o Brasil han incorporado en sus PACs la construcción de grandes infraestructuras económicas, productivas y sociales, tales como carreteras, centrales energéticas o instalaciones portuarias, las cuales en el largo plazo también contribuirían a mejorar la competitividad



económica del país. Por lo tanto el auge de estas inversiones debería subrayar nuevamente la importancia de contar con una estrategia de ordenamiento territorial que consolide y organice estas inversiones, no solo de acuerdo a una lógica económica coyuntural, pero además de acuerdo a una visión territorial más estratégica. En esa circunstancia poseer paquetes de proyectos estratégicos puntuales, como los usualmente consignados en un plan territorial puede servir como herramienta orientadora de ese despliegue de actividad estatal. En ese sentido un PAC que incorpore la visión territorial tendría un valor agregado fundamental y trascendente.

- **Programas de atención a la pobreza y ordenamiento territorial**

En el contexto de la crisis económica se ha producido el lanzamiento de programas focalizados de atención a la pobreza rural y urbana, que permiten mejorar o mantener indicadores de desarrollo humano (educación, salud, servicios básicos) y transferir recursos a las familias más pobres. Este tipo de programas se han implementado en América Latina en países como Brasil (Bolsa Familia), México (Oportunidades), Chile (Chile Solidario), Honduras (ERP) y El Salvador (Red Solidaria). El enlace entre estos programas y el ordenamiento territorial está justamente en su focalización territorial, ya que son zonas específicas del territorio que son atendidas en un despliegue importante de recursos públicos en servicios básicos, vivienda, crédito productivo y equipamientos sociales relevantes (hospitales, desarrollo infantil, educación). Nuevamente el uso de criterios territoriales, como los consignados en un plan de ordenamiento puede dar un valor estratégico a este tipo de programas que tienden a tener un enfoque remedial y que de esta manera podrían convertirse en parte de estrategias más amplias de compensación territorial para zonas tradicionalmente excluidas o rezagadas con respecto a los procesos económicos dominantes.

- **Ordenamiento territorial y generación de nuevos recursos públicos**

En la sección I de este trabajo se comentó que una de las tres grandes familias de instrumentos de ordenamiento territorial son las de carácter fiscal, es decir todos aquellos tributos que el Estado, en sus diferentes niveles, puede establecer con el objeto de estimular o restringir la actividad privada en el territorio, además de contribuir a mejorar los ingresos fiscales. La crisis económica acentúa sobre todo la necesidad de encontrar nuevos recursos para los gobiernos nacionales o locales, idealmente

sin tener que afectar la economía productiva. En ese sentido, también se ha comentado que en general los Estados centroamericanos son frágiles en este aspecto ya que tienen índices de tributación relativamente bajos en el contexto latinoamericano, lo que estructuralmente limita sus posibilidades de inversión pública. Por lo tanto en ese contexto cobran especial relevancia los nuevos recursos que puedan generarse a partir de instrumentos fiscales de gestión del suelo, que permitan por una parte gravar las actividades inmobiliarias, particularmente las de índole especulativa (no productiva), por medio de: 1/ impuestos a los bienes inmuebles, insignificantes en todos los países estudiados; 2/ recuperación de plusvalías generadas por la inversión pública, que se espera se multiplique en el contexto de crisis; 3/ contribuciones especiales para el financiamiento de infraestructura local y 4/ gravámenes a la ociosidad del suelo urbano. Esto permitiría por un lado llevar más recursos al Estado, especialmente a los gobiernos locales, que como se ha visto tienen un rol todavía limitado en el ordenamiento territorial en América Central y al mismo tiempo liberar recursos existentes para otras prioridades develadas por la crisis.

## D. Pautas para la construcción de una estrategia regional de ordenamiento territorial

A partir de los principios y objetivos detallados anteriormente la pregunta clave es ¿por dónde empezar la construcción de una estrategia regional de ordenamiento territorial?. Se trata pues, de identificar los temas que sirvan para “mover voluntades” hacia a una agenda de intereses comunes donde tanto las iniciativas nacionales como el proceso de integración encuentren puntos de encuentro. En esa línea de pensamiento se proponen al menos los siguientes pasos:

- **Sensibilizar a los actores clave para la construcción de una visión común**

Debido a su naturaleza transversal y multidisciplinaria, en las iniciativas de ordenamiento convergen una gran diversidad de actores políticos y sociales a distintas escalas territoriales. Así, el abanico de actores debería incluir algunos socios estratégicos: 1/ instituciones del gobierno central que actualmente tienen esta competencia; 2/ gobiernos locales individuales o asociados, especialmente

en las regiones capitales; 3/ grupos empresariales vinculados a la inversión inmobiliaria; 4/ tanques de pensamiento, universidades y organizaciones de la sociedad civil; 5/ agencias de cooperación internacional. En general este universo de actores ya está actuando en el tema en cada país respondiendo a enfoques que no siempre guardan entre sí la coherencia deseada o sin considerar la perspectiva regional, por lo que apuntar la importancia de su participación y de su integración en la escala centroamericana puede resultar estratégico.

Avanzar hacia una estrategia regional supone entonces un esfuerzo inicial de sensibilización y puesta en común de los factores aglutinantes que dan identidad a la región así como la discusión de visiones y construcción de consensos acerca del ordenamiento territorial. Este tipo de encuentro y de sensibilización entre actores puede ser particularmente valioso cuando dos países ya han construido una experiencia en la aplicación de la ley de ordenamiento (Panamá y Honduras) y al menos otros tres cuentan con anteproyectos con un cierto respaldo institucional (Nicaragua, El Salvador, Guatemala). A partir de esto es posible pensar en la habilitación de espacios para un diálogo político más y mejor informado que facilite avanzar hacia en los temas arriba propuestos en términos de objetivos y principios de una estrategia de alcance regional.

- **Intercambiar experiencias entre regiones y países**

De forma complementaria a la apertura de espacios de diálogo político puede avanzarse en el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas. En casi todos los países del área existen experiencias de ordenamiento territorial que por sus aportes a los respectivos procesos nacionales conllevan un conocimiento teórico y una vivencia empírica que vale la pena compartir. Esto no debe entenderse como un modelo tradicional en el que se “comparten y exportan experiencias exitosas” (aunque no queda descartado), pero más bien nos referimos a un esfuerzo por poner en común todas las experiencias posibles que ayuden a definir mejor una estrategia regional. A manera de ejemplo pueden citarse algunas experiencias:

- En países como El Salvador y Guatemala la formulación de la legislación correspondiente al ordenamiento del territorio ha supuesto procesos inéditos de participación social convocados expresamente por las Asambleas Legislativas. Sin bien los resultados

aún están pendientes, el hecho positivo radica en la creación de espacios de diálogo y búsqueda de acuerdos al nivel técnico y político bajo la conducción directa de los congresos. Países como República Dominicana y Nicaragua que se prestan a iniciar la elaboración de sus respectivos marcos normativos podrían aprender mucho de estas experiencias.

- El caso de Costa Rica es un ejemplo que se antepone al anterior. En este país ni siquiera se plantea la necesidad de contar con un marco legal ad hoc para el ordenamiento territorial, sin embargo tanto al nivel metropolitano como en algunas asociaciones de municipalidades se observan avances sustantivos en esta materia. La pregunta natural es entonces ¿es indispensable contar con una ley de ordenamiento del territorio? O visto en una perspectiva más política ¿cuánto esfuerzo y capital político deben dedicar los países a la consecución de una ley? Para los países que aún no cuentan con el marco legal, son sin duda algunos cuestionamientos importantes que deben abordarse.
- En el caso de Panamá y Honduras que ya cuentan con una ley de ordenamiento territorial, aunque con enfoques distintos, vale la pena evaluar el avance del proceso, las limitaciones conceptuales e institucionales, las ventajas y desventajas de los diseños institucionales más o menos ambiciosos, así como la efectividad de los procesos de construcción de instrumentos técnicos requeridos por la ley marco.
- **Profundizar, homogenizar y compartir el conocimiento**

La creación de una masa crítica de profesionales de diversas disciplinas (planificación territorial, derecho, economía, políticas públicas) capaces de diseñar y ejecutar las políticas y los instrumentos de ordenamiento del territorio, es imprescindible para darle consistencia técnica y viabilidad política a los esfuerzos de ordenamiento en sus diferentes escalas territoriales. En Centroamérica y República Dominicana existen esfuerzos iniciales a nivel de educación superior que pueden contribuir en este sentido, pero que todavía carecen de la articulación adecuada para garantizar la profundización y la homogenización del conocimiento con una perspectiva regional. El Consejo Superior de Universidades Centroamericanas – una institución especializada del Sistema de Integración – podría impulsar programas regionales de formación de recursos humanos especializados en áreas vinculadas

al ordenamiento territorial con un enfoque regional, buscando así conformar un enfoque conceptual y metodológico más uniforme entre los distintos países.

- **Promover iniciativas de ordenamiento territorial en áreas transfronterizas**

Con excepción de República Dominicana, el resto países del área comparten una importante cantidad de territorios fronterizos que históricamente han mostrado un gran dinamismo económico a partir del intercambio de bienes y servicios, de los vínculos familiares de uno y otro lado de las fronteras y de la migración temporal y permanente de personas. Este dinamismo ha ido creando nuevos espacios de integración centroamericana que – aunque estén al margen de la formalidad del sistema – constituyen experiencias valiosas, más de base, que ya trascienden el ámbito estrictamente económico, e incorporan promisoriamente elementos de carácter político y cultural. Varios actores internacionales han hecho apuestas en estos espacios. El BID ha apoyado fuertemente el desarrollo del área del Trifinio (ELS – GUA – HON), mientras que la Unión Europea ha impulsado en los últimos años un importante programa de desarrollo fronterizo en toda la franja territorial que comparten Honduras y El Salvador.

Pero así como estas existen otras áreas fronterizas de gran importancia para la vida económica y social de la región. La frontera de Nicaragua y Costa Rica es un caso que merece especial atención por la contribución que la mano de obra nicaragüense ha hecho para el desarrollo de la región Norte de Costa Rica y por los fuertes impactos que este ha significado para el territorio tico. Igualmente, la frontera entre Costa Rica y Panamá, muestra un elevado dinamismo comercial que podría significar fuertes impactos territoriales en el futuro. El Golfo de Fonseca, cuyas aguas comparten El Salvador, Nicaragua y Honduras, es otro espacio con alto potencial de desarrollo para la región que ofrece condiciones favorables para impulsar nuevos modelos de ordenamiento y desarrollo territorial. Finalmente, de forma complementaria al tema fronterizo se debe insistir en la importancia de la gestión compartida de algunos recursos naturales de importancia estratégica para el desarrollo de cada país y de la región en general que pueden ser objeto de intervenciones de planificación y ordenamiento territorial, principalmente: a/ cuenca trinacional del río Lempa (ELS, GUA, HON); b/ cuenca binacional del río Paz (ELS, GUA); c/ golfo de Honduras (GUA, HON); d/ golfo de Fonseca (ELS, HON, NIC) y

cuenca del Goascorán; e/ cuenca binacional del río Coco (HON, NIC) y las respectivas áreas protegidas; f/ cuenca binacional del río San Juan (NIC, CR). De igual forma la planificación o coordinación del desarrollo de ciertas infraestructuras logísticas de escala regional puede convertirse en un ejercicio que permita avanzar en una práctica centroamericana de ordenamiento territorial, por ejemplo: pasos fronterizos, Carretera Panamericana y troncales hacia el Pacífico y el Atlántico, red de puertos en ambas costas, posibilidades de interconexión energética y ferroviaria (ELS, GUA, HON).

Propiciar experiencias de integración fronteriza con un enfoque de desarrollo territorial podría convertir un viejo motivo de conflicto en Centroamérica (los límites y las fronteras) en una nueva forma de avanzar hacia la consecución de los objetivos integracionistas.

- **Buscar respaldos políticos al más alto nivel**

La realización de los objetivos del ordenamiento territorial es esencialmente una tarea política. Ordenar un territorio supone crear normas, leyes, incentivos, desestímulos y otros instrumentos que pasan necesariamente por un amplio debate político y por la construcción de una manera de entender la relación entre sociedad y territorio. Ordenar el territorio es, además, un forma de avanzar en la descentralización del poder, ejercicio democrático que por su naturaleza es predominantemente político. Ordenar el territorio es un medio para romper los históricos desequilibrios socio-económicos que caracterizan el desarrollo de nuestros países, y es por tanto un proceso con importantes derivaciones políticas. En fin, desde cualquier perspectiva que se aborde, la apuesta por avanzar hacia una estrategia regional de ordenamiento territorial demanda de fuertes acuerdos y respaldos políticos al más alto nivel decisorio y en este sentido el papel que juegue la institucionalidad integracionista, particularmente a través de la Secretaría de Integración Social de Centroamérica (SISCA) es especialmente importante. Igualmente la Conferencia Centroamericana para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local representa un foro de especial importancia para estos propósitos, en tanto constituye un espacio de debate y de vínculo entre distintos actores locales del área desde una perspectiva de integración.

En ese sentido la discusión y el acompañamiento de las iniciativas de ordenamiento territorial provenientes de los poderes ejecutivos de cada país se vuelven esenciales en estos espacios. De igual forma facilitar el flujo de información y toma de posturas de los actores políticos, notablemente los partidos representados en las respectivas legislaturas, se convierte en una tarea fundamental para hacer avanzar el tema en la región. Por último, hay que destacar que colocar al ordenamiento territorial como uno de los temas de la agenda centroamericana puede ser clave para empujar a los países y a los actores nacionales que algunos casos aún no muestran suficientes niveles de compromiso político.





## REFERENCIAS

- Andrade, A. (2004) Bases conceptuales para el ordenamiento territorial. Colección Luis Angel Arango, Bogotá.
- Asamblea Legislativa El Salvador (2008). Anteproyecto Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Comisión de Asuntos Municipales, versión agosto 2008, San Salvador.
- Asamblea Nacional Panamá (2006) Ley 6 -2006 que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. Panamá.
- Banco Central de Honduras (2009). Consulta en <http://www.bch.gob.hn> enero 2009
- Banco Central de Reserva de El Salvador (2009). Consulta en <http://www.bcr.gob.sv> enero 2009
- Banco de Guatemala (2009). Consulta en <http://www.banguat.gob.gt/> febrero 2009
- Banco de Panamá (2009). Consulta en <http://www.banconal.com.pa/> enero 2009
- Bertaud, A; Ortiz, A. (2002) Mercados de suelos y administración urbana: el papel de las ayudas de planificación en Los Retos del Gobierno Urbano (Freire & Stren, 2001). Alfaomega, Bogotá.
- Borja, J; Castells, M (1997). Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, Madrid.
- Carrión (2003). Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada, en Descentralización y desarrollo local (FLACSO, El Salvador), San Salvador.
- Castells, M. (1995) La ciudad informacional. Tecnologías de la Información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Alianza Editorial, Madrid.
- Congreso de la República Guatemala (2008). Anteproyecto Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, versión enero 2009, Guatemala.
- Congreso Nacional de la República Dominicana (2007). Ley 176 – 07. Ley del Distrito Nacional y los Municipios. Santo Domingo.
- Congreso Nacional Honduras (2003). Decreto 180-2003 Ley de Ordenamiento Territorial Honduras, Tegucigalpa.
- Diariolibre.com. Noticia publicada el 9 de enero de 2009. <http://www.diariolibre.com>
- Entrevistas con Sonia Montiel, PNUD República Dominicana; y con José Ramón Martínez, AECID República Dominicana
- Gómez (1994) Ordenación del Territorio: una Aproximación desde el Medio Físico. Coed. I.T.G.E. y Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid.
- INETER (2006). Anteproyecto de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, versión abril 2006. Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, Managua.
- INETER (2009). Consulta en <http://www.ineter.gob.ni> enero 2009
- Maldonado (2002) Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: Perspectivas de Aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. Alcaldía Mayor de Bogotá, Centro Interdisciplinario De Estudios Regionales, CIDER, de la Universidad de Los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado, MM (2007). Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá.
- Marcuse (2000). Globalizing cities: a new spatial order? Blackwell, Londres
- Massiris, A. (2004) Determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial. Colección Luis Angel Arango, Bogotá.
- Ministerio de Finanzas Guatemala (2009). Consulta en <http://www.minfin.gob.gt> enero 2009
- Ministerio de Hacienda El Salvador (2008). Consulta en <http://www.mh.gob.sv> enero 2009

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica (2009). Consulta en <http://www.mideplan.go.cr> enero 2009

Ministerio de Vivienda Panamá (2009). Consulta en <http://www.mivi.gob.pa> enero 2009

Presupuesto General del Estado, Panamá (2009). Consulta en Gaceta Oficial <http://vlex.com.pa/tags/gaceta-oficial-presupuesto-general-nacion-2008-panama-461149>, enero 2009

Programa de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana (2009). Consulta en <http://www.prugam.go.cr/> enero 2009

Secretaría de Finanzas Honduras (2009). Consulta en <http://www.sefin.gob.hn/> enero 2009

Sistema Nacional de Inversión Pública de Nicaragua (2009). Consulta en <http://www.snip.gob.ni> enero 2009

Velásquez (2000). La agenda de la descentralización en Colombia. Revista Foro 38: Bogotá.

VMVDU, (2008). Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano: Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. San Salvador, El Salvador.

# GLOSARIO

AMPA	Área Metropolitana Pacífico Atlántico
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
CEOT	Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial
CNPU	Consejo Nacional de Planificación Urbana
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONOT	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial
CONAPLAN	Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica
CONAU	Comisión Nacional de Asuntos Urbanos
CTI	Comité Técnico Interinstitucional
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial
DGPU	Dirección General de Planeamiento Urbano
DNOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DUA	Dirección de Urbanismo y Arquitectura
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FOSEP	Fondo Salvadoreño de Estudios de Preinversión
GAM	Gran Área Metropolitana de San José
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
IUSI	Impuesto Único de Bienes Inmuebles
LMD	Liga Municipal Dominicana
MARN	Ministerio de medioambiente y Recursos Naturales
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MIPLAN	Ministerio de Planificación
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional
MIVI	Ministerio de Vivienda
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OFIPLAN	Oficina de Planificación Nacional y Política Económica
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
OPAMSS	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
PDBL	Proyecto de Desarrollo del Bosques Latifoliados
PIGOT	Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental
PLANDERO	Plan de Desarrollo de la Región Occidental
PLAMADUR	Planes Maestros de Desarrollo Urbano



PLAMATRANS	Plan Maestro de Transporte para el área metropolitana de San Salvador.
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
PRUGAM	Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica”
PRODERCO	Plan de Desarrollo de la Región Centro Oriente
PROGOLFO	Proyecto de Ordenamiento Ecológico del Golfo de Fonseca
PROLANCHO	Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos de Olancho
PRONOT	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial
PSF-PROFOR	Programa Social Forestal de Honduras
RDL	Red para el Desarrollo Local
SECPLAN	Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SEEPYD	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
SEMARN	Secretaría de Estado del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEGEPLAN	Secretaria General de Planificación y programación Presidencia de la República
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia
SINPET	Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial
SINIT	Sistema Nacional de Información para la Planificación Estratégica Nacional.
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
ZID	Zonificación Indicativa sobre Densidades





IMPRESO EN  
EL SALVADOR, C.A.

por: Asociación Institución Salesiana  
**IMPRESA Y OFFSET RICALDONE**  
Final Av. Hno. Julio Gaitán,  
Santa Tecla. Telefax: 2229-0308  
1000 Ejemplares  
c. 28736 / Marzo 2009

La **CONFEDELCA** es un espacio y un proceso multicultural y multiactoral, abierto e incluyente, de naturaleza política y de carácter permanente e integrador, que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias y la construcción de vínculos entre actores, sectores y territorios, a fin de dinamizar los procesos de desarrollo local y descentralización del Estado en los países de la región, de manera que se conviertan en factores estratégicos del fortalecimiento democrático y la integración de Centroamérica

### **Secretaría Técnica**

Calle Arturo Ambrogi No. 411 entre 103 y 105 Av. Norte, Col. Escalón,  
San Salvador, El Salvador, C.A. P.O. Box 1774, Centro de Gobierno.  
Tels.: (503) 2264-4938/2209-5301, Fax: (503) 2263-0454

[www.confedelcacentroamerica.org](http://www.confedelcacentroamerica.org)