

SYDNEY ALEXANDER SAMUELS MILSON
ID UD14199BMA21645

**LAS MUNICIPALIDADES Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN
CENTROAMÉRICA**

ATLANTIC INTERNATIONAL UNIVERSITY

LAS MUNICIPALIDADES Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA

CONTENIDO

1. Introducción
2. Generalidades e investigación del problema.
3. Marco conceptual sobre ordenamiento territorial.
4. Políticas públicas sobre ordenamiento territorial en otros países de Latinoamérica.
5. Políticas públicas de ordenamiento territorial en los pueblos de Centroamérica.
6. El mejoramiento en los asentamientos humanos.
7. Planificación y gestión pro-activa del desarrollo de infraestructura y vivienda.
8. El desarrollo rural basado en la política agraria e inmobiliaria.
9. Conclusiones y propuestas.

1. Introducción

Las motivaciones de la elección del presente tema de estudio están fundamentadas no solo en mi formación base y experiencia como Ingeniero Civil, en el tema de Urbanismo, tan importante para el desarrollo local en los municipios, sino también a la importante interrelación de lo que por ahora llamaré la “planificación territorial”, tema de suyo importante para los efectos de un progreso económico y social de las comunidades, sobretodo, las latinoamericanas y muy especialmente las centroamericanas.

Los municipios desempeñan un importante papel en la temática del Ordenación Territorial –OT-, toda vez que a nadie escapa consciente o sub-conscientemente, la incidencia que tiene el ordenamiento urbano de los territorios en el desarrollo de los municipios.

En nuestros países latinoamericanos ha habido una fragmentación de los territorios y una descohesión social provocados por el crecimiento horizontal extensivo, el despilfarro del suelo y la informalidad de los asentamientos. Pretendo con esta investigación aportar “un grano de arena” en la orientación de la planificación y el ordenamiento urbano.

La investigación sobre el rol municipal/territorial está orientada a establecer el tipo de políticas específicas de ordenamiento territorial en Centro América que permitan comparar los conceptos para atender las necesidades comunitarias de cada uno de los países centroamericanos y proponer medidas correctivas de ser necesario.

El objetivo general, entonces, es determinar la medida en que las políticas públicas relacionadas con el urbanismo inducen a las comunidades a un desarrollo sostenible y orientar a los tomadores de decisiones en el cumplimiento de la función social de atender a las comunidades a través de programas y proyectos asegurando el componente territorial; proponiendo, en caso necesario, las acciones correctivas o complementarias.

2. Generalidades e investigación del problema.

Los objetivos específicos del presente estudio se enumeran en seguida:

- Establecer si hay políticas específicas de control ambiental y ordenamiento territorial en Centroamérica.
- Determinar los modelos comparados de cada uno de los países centroamericanos en la función básica de atención al Ordenamiento Territorial con objetivos de un “Desarrollo Sostenible”.
- Orientar en la manera como se deben definir los proyectos en las comunidades.
- Examinar qué conceptos se manejan para atender necesidades de planificación territorial en las comunidades.
- Determinar el grado de compromiso de los Alcaldes para acompañar los planes nacionales en la atención de las necesidades básicas de las comunidades.

Para alcanzar los objetivos descritos, la investigación se inició con la revisión de literatura y documentación diversa de manera exploratoria, para conseguir la hipótesis relacionada con el “desarrollo local” como argumento para el diseño de la política de Ordenación Territorial” para las comunidades.

Se hicieron lecturas dedicadas de la bibliografía más relevante y entrevistas exploratorias a profesionales relacionados con el “urbanismo” y en materia de conceptualización y cuantificación del “desarrollo sostenible”, revisión en Internet e Instituciones estatales; se cruzaron observaciones obtenidas con entrevistas también a algunos alcaldes o coordinadores de oficinas municipales de planificación en los municipios de San Juan Comalapa, Patzún, San Agustín Acasaguastlán, San Cristóbal Acasaguastlán, La

Democracia, Managua, San Juan Sacatepequez; todos de la región central de la República de Guatemala.

Los instrumentos fueron: la entrevista directa mediante preguntas específicas, enmarcadas dentro de los aspectos generadores mencionados, para registrar las informaciones de la manera más precisa que sea posible; recolección en boleta prediseñada de información inicial en las municipalidades mencionadas como un ensayo y bibliografía relacionada con el tema del Ordenamiento Territorial.

Se pretende establecer los siguientes aspectos:

Políticas públicas de desarrollo sostenible aplicadas en América Latina y especialmente en Centroamérica.

Nivel de medida o proporción de influencia del área urbanística en el tema general de “desarrollo sostenible”.

Desafíos sobre el mejoramiento de asentamientos humanos con la incorporación del paradigma territorial.

Estos aspectos se analizan comparándolos entre países de Centroamérica y especialmente para las áreas territoriales con mayor pobreza y necesidades básicas insatisfechas, determinando de esa manera el grado de efectividad en la atención esas comunidades.

Al final, las conclusiones generales acogen algunas de las posibles respuestas a las preguntas generadoras iniciales con el entendido que el tema aquí expuesto es amplio en vastedad y, por tanto, la discusión no se limita a lo concluido, sino que seguirá siendo necesario futuras líneas de investigación para responder a cuestiones abiertas, no tratadas en este trabajo de investigación.

3. Marco conceptual sobre ordenamiento territorial.

El análisis del municipio entendido como la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, han integrado en sus planteamientos conceptos surgidos en otras disciplinas como: en lo económico, sociológico, biofísico, biológico, etc. En este capítulo, mediante consulta de bibliografía relacionada con esta disciplina, se tiene la conceptualización del tema con descripciones diversas pero que se consideran importantes y que se relacionan con el punto central.

De hecho, existe una sutil diferencia en la expresión de esta materia en casi toda América Latina, pero especialmente en Centroamérica donde generalmente se habla de “ordenamiento territorial”, independientemente si se refiere al “conjunto de normas de política general” o a la acción de ponerlas en práctica; a diferencia de cómo se expresa generalmente en España: “ordenación territorial”. Por ende, en Guatemala, mi país, se dice con frecuencia “Ordenamiento territorial” aún por los profesionales más connotados. Veremos si la sinonimia entre estas expresiones plantean algún conflicto conceptual. Lo cierto es que ambas expresiones se plantean dentro de un criterio de “planificación estratégica territorial”.

Es necesario aclarar las definiciones, ya que para algunos las terminologías “Ordenación Territorial” y “Ordenamiento Territorial”, son sinónimas; mientras que otros entienden el ordenamiento territorial como una normativa, y la ordenación territorial como el proceso y la técnica para llegar a dicha normativa. Otros, tanto a la normativa como su aplicación en un solo concepto (ordenación u ordenamiento territorial).

Para algunos que han aportado a la definición del tema, “El Ordenamiento Territorial” es

enmarcado como un instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible”, mientras que la Ordenación del Territorio u Ordenación Territorial es “una disciplina científica, y técnica administrativa; influida por multitud de disciplinas, especialmente por la Geografía física, Geografía Humana y las Ciencias Ambientales, que tiene como objetivo una ocupación racional del territorio, mediante la aplicación de normativa que permita o prohíba unos determinados usos de la tierra”.

Según esta delimitación, que me parece discutible, para efectos del presente trabajo de investigación, que está referido al papel de los municipios como entes locales, pareciera ser que la expresión adecuada en este caso es “ordenación territorial” puesto que se refiere al papel de las municipalidades en la aplicación de las normas en sus localidades.

En la misma fuente enciclopédica vía Internet se mencionan ambas expresiones como sinónimas describiendo que “...en una forma cualitativa busca el desarrollo socioeconómico de las regiones y una mejora en la calidad de vida. Por otro lado, de forma más cuantitativa busca la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente como también una utilización racional del territorio”. Definición que me parece más apropiada y que se ajusta a nuestro medio latinoamericano en su mayor parte, y casi en su totalidad con el centroamericano específicamente.

Empero, según el catedrático de Geografía de la Universidad de Sevilla, Florencio Zoido Naranjo, “la ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja, de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinares entre las que cabe un papel propio y relevante a la geografía. En tanto que en la función pública o

política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos”.

Es considerado “un proceso político, porque involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio”. Se considera también “un proceso técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la zonificación ecológica económica (ZEE) que toma en cuenta criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos, para lograr hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida”.

Mediante este proceso “se disponen o se ordenan”, dice el Profesor Zoido Naranjo en su concepción de la “ordenación del territorio”, “los elementos y actividades en el espacio geográfico, como expresión y proyección espacial de las políticas y objetivos de desarrollo sostenible en lo ambiental, social y económico en la sociedad. Debe constituir una política de Estado y ser un instrumento de planificación orientado a buscar una adecuada organización político-administrativa de la nación, mejorar el nivel de vida de la población y la conservación del ambiente”.

Esta definición parece diferir de la anteriormente definida por algunos estudiosos del tema puesto que se ajusta más a la definición de “ordenamiento territorial, que se maneja en Centroamérica.

Actualmente para el avance del desarrollo de los municipios, bajo la perspectiva de los conceptos de regionalización, la “planificación territorial” debe realizarse desde posturas

integradoras, por lo esta se constituye entonces en el proceso de organización del Uso del Suelo y de la Ocupación del Territorio, en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible.

La planificación territorial municipal debe también constituir un proceso de carácter normativo del uso del suelo así como orientador de la ocupación del territorio.

En este contexto, la postura de Zoido Naranjo es que “la ordenación del territorio como función pública es un componente fundamental de la planificación del desarrollo, que complementa y fortalece a la planificación estratégica”... “es una proyección en el espacio geográfico de la visión de desarrollo que la sociedad desea en el largo plazo, por consiguiente es un proceso orientado a ordenar las diversas actividades que el hombre realiza en un territorio, para el caso, en el ámbito territorial del municipio, mediante su ocupación adecuada y el uso sostenible de los recursos naturales, logrando una relación armónica entre la sociedad y la naturaleza”. Esto implica por ejemplo el diseño de la estructura urbana y rural, estableciendo la jerarquía y las funciones de cada centro urbano y rural.

Bajo estos conceptos, se toma en cuenta al territorio como el espacio político y administrativamente delimitado, objeto de apropiación y transformación por parte de un grupo humano en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político institucionales.

En la región Centroamérica la población se encuentra concentrada en los espacios urbanos. La principal explicación del crecimiento de estas áreas urbanas son los constantes procesos migratorios desde las áreas rurales, lo cual se debe al crecimiento de diversos problemas y requerimientos de satisfactores de necesidades de la población en estas áreas y para lo cual

se requieren procesos de planificación que prevean un constante mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

Tomando en cuenta estos aspectos, “la planificación estratégica territorial” se constituye en un elemento básico para comprender y mejorar las características y condiciones que tienen los municipios predominantemente urbanos, o bien predominantemente rurales, suministrando algunos elementos que le permitan definir las acciones de intervención, preventivas y previsivas para evitar daños ambientales, sociales, así como económicos con carácter irreversible y que terminarían disminuyendo la calidad de vida de la población en el mediano y largo plazo.

Y es que ante los problemas sociales que han enfrentado y enfrentan nuestros países debe tenerse en cuenta en la solución de los conflictos sociales, aspectos básicos tales como programas de Planificación Territorial que incluyan al municipio o comunidades adscritas a un territorio, en el que conviven actores con características diversas y una capacidad de incidencia diferenciada, aspectos que en general determinan su particular estructura social relacionada con sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales.

En Centroamérica las condiciones del municipio y sus proyecciones futuras constituyen, sin lugar a dudas, el fundamento y reto, el basamento para diseñar políticas que incluyan el ordenamiento territorial para que aporte los elementos necesarios que permitan definir una planificación estratégica orientada a resolver problemas actuales, de corto y largo plazo, que enfrentan los asentamientos humanos, establecidos en el territorio municipal.

En conclusión, las expresiones de Ordenamiento Territorial y Ordenación Territorial, que se les abrevia con OT, se vuelven sinónimas; pero se observan dos enfoques principales para las dos expresiones sinónimas internacionalmente: Quienes lo conciben como

planificación física a escala regional, sub-regional y local, con énfasis en el uso y ocupación del territorio, a partir de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal. Esta concepción coincide con los casos de Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Italia, España y Portugal

. Por aparte, quienes lo entienden como planificación territorial integral vinculada estrechamente a la planificación económica y social, con el objeto de garantizar el equilibrio en el desarrollo regional, son los casos de Francia y el Reino Unido, entre otros

. En Centroamérica, la concepción es similar a la primera definición y quizá con mayor influencia española y generalmente vinculada al concepto de medio ambiente; pero con la expresión “ordenamiento territorial.

4. Políticas públicas sobre ordenamiento territorial en otros países de Latinoamérica.

En cuanto a las ciudades metropolitanas en América Latina se observa una nueva tendencia caracterizada por un escenario de mayor estabilidad debido a la disminución del crecimiento demográfico en las mismas. En este contexto se aprecia un proceso generalizado de renovación del tema del Ordenamiento Territorial integrando las áreas rurales y la escala regional.

También se desarrollan nuevos cambios en la planificación territorial, en el contexto de la ciudad que se construye a sí misma, privilegiando el desarrollo cualitativo y afrontando los grandes problemas de la ciudad metropolitana.

Se observa una recuperación de la confianza en los instrumentos de planificación territorial revalorizando sus cualidades e incorporando novedosos aportes de la planificación

estratégica como por ejemplo: la participación de todos los actores sociales y la utilización eficiente de los recursos.

Las instituciones gubernamentales del sector “urbanismo y vivienda” de América Latina y el Caribe iniciaron a comienzos de la década de los noventa un diálogo sobre el tema del hábitat y de los asentamientos humanos que se vio reforzado en primer lugar por las actividades regionales preparatorias de la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II, efectuada en Estambul (1996) y, en segundo lugar, al final de la misma década e inicio de la siguiente, por las actividades de seguimiento y monitoreo de la realización del Programa de Hábitat, aprobado en dicha Conferencia. A las reuniones anuales del “Foro de Ministros y Autoridades Máximas del Sector vivienda y Urbanismo” –MINURVI- [Santiago de Chile (1992, 1995), Cartagena de Indias (1993), Quito (1994), Kingston (1996), San José (1997), Santo Domingo (1998), La Habana (1999), Ciudad de Panamá (2000) y Caracas (2001)] han asistido unos 25 países en promedio y tal participación confiere a estos foros regionales una representatividad como voceros de las instituciones públicas en torno a las principales inquietudes y prioridades de la región en materia de asentamientos humanos.

En consecuencia, de estas reuniones ha nacido un importante documento político de referencia para los asentamientos humanos en la región y que ha sido actualizado en el Programa Hábitat, en Nueva York en junio de 2001. En esta Agenda de Hábitat se expresó que la planificación de las ciudades, las pautas de utilización de la tierra, las densidades de población y de construcción, el transporte y la facilidad de acceso para todos a los bienes, los servicios y los medios públicos de esparcimiento, tienen una importancia fundamental para la habitabilidad de los asentamientos.

5. Políticas públicas de ordenamiento territorial en los pueblos de Centroamérica

5.1. El Ordenamiento Territorial en Guatemala

Urbanismo, infraestructura, obras y parques: Son “competencias propias del municipio” y dentro de su circunscripción, de acuerdo al artículo 68 del Código Municipal guatemalteco, y de esta área se enumera específicamente c) Pavimentación de las vías públicas urbanas y su mantenimiento, e) Autorización de las licencias de construcción de obras públicas o privadas, e, i) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación. Es más, el gobierno central debe solicitar licencia respectiva a la Municipalidad cuando requiera realizar una obra pública dentro del municipio.

Vivienda: No existe normativa en cuanto a competencia específica de esta área; pero diría que, por lo mismo, es compartida en virtud de que tanto el gobierno, como sector privado, si este cuenta con titularidad de los terrenos, deciden donde construir siempre que la Municipalidad otorgue licencia respectiva de acuerdo al inciso e) del artículo 68 mencionado anteriormente.

Suelo: está en la misma situación de competencia compartida Municipalidad-gobierno central. Se supone que los constructores de obras de envergadura deben presentar a la municipalidad respectiva las pruebas de laboratorio de suelo mostrando la consistencia y aptitud de soporte del suelo para la obra respectiva.

De los “suministros básicos”, el agua, el saneamiento, mercados, rastros, cementerios, disposición de desechos y ornato son competencia específica de la municipalidad (Art. 68, inciso a C.M.). La electricidad, alumbrado público y telecomunicaciones son

compartidas incluyendo a Entes descentralizados como el Instituto Nacional de Energía Eléctrica, DEOCSA, DEORSA, Teléfonos de Guatemala –TELGUA-

En cuanto a “movilidad” también corresponde al municipio la regulación del transporte y sus terminales locales y las vías públicas.

Actualmente, en Guatemala más del 60% de la población se encuentra concentrada en espacios urbanos. El crecimiento de estas áreas urbanas tienen como principal explicación a los constantes procesos migratorios desde las áreas rurales, lo cual ha venido aparejado con un crecimiento de diversos problemas y requerimientos de la población en estas áreas y para lo cual se requieren procesos de planificación que prevean un constante mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Tomando en cuenta estos aspectos, el Ordenamiento Territorial se constituye en la base para comprender las características y condiciones que tienen los municipios predominantemente urbanos, aportando a la planificación estratégica en la definición de acciones de intervención, preventivas y previsoras para evitar daños ambientales, sociales así como económicos con carácter irreversible y que terminarían disminuyendo la calidad de vida de la población en el mediano y largo plazo.

5.2. El Salvador

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 (1954) y que finaliza con la formulación de METROPLAN 2000 en el año 1988.

El segundo período (que los expertos salvadoreños le denominan “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, 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.

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.

5.3. Honduras

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 (PSFPROFOR) 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” (PRONOT) 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 PRONOT; y 4/asesoramiento sobre políticas y legislación de ordenamiento territorial.

Con el PRONOT, 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.

5.4. Nicaragua

El artículo 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.

5.5. Costa Rica

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-SPLAN / 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.

6. El mejoramiento en los asentamientos humanos

En nuestra región latinoamericana, los tugurios en los asentamientos humanos continúan siendo un desafío asociado a la superación de la pobreza y la exclusión social. Es en este sentido, que la necesidad y el objetivo general de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los tugurios, apunta a garantizar principalmente el acceso a la vivienda, los servicios urbanos y la seguridad en un sentido más amplio.

En general, las formas de política pública para el tratamiento de los problemas que implican tugurios, han sido principalmente la regularización de la propiedad y los programas de mejoramiento de barrios.

En Centroamérica el 60% de la población (10 millones de personas) de escasos recursos vive en zonas rurales, lo que fomenta el ciclo de pobreza, causando una severa degradación de los suelos, tala de árboles y avance de la frontera agrícola.

Debido a la deforestación y al cambio en el uso de la tierra, cada año se convierten entre 350.000 y 400,000 hectáreas de bosque y de 40% a 60% de los suelos presentan erosión o están en proceso de degradación.

La presión sobre las tierras domesticadas va en aumento debido a la población creciente y a las demandas de servicios y productos derivados de un acervo de recursos naturales. Esto hace que aumente el uso de las tierras marginales y de los escasos recursos.

7. Planificación y gestión pro-activa del desarrollo de infraestructura y vivienda

Una aproximación económica al desarrollo urbano ha ido cobrando fuerza en los últimos años debido a la importancia que se le otorga actualmente a la funcionalidad urbana en el marco de la globalización.

El desarrollo de las tecnologías de información y el crecimiento del sector de servicios, diverso y complejo, han determinado la instalación de una nueva dinámica entre las ciudades y territorios de pertenencia. No obstante, la gestión del uso del suelo y las políticas urbanas no han incorporado suficientemente la oportunidad de favorecer y capitalizar los cambios culturales, económicos y sociales en la región.

La combinación de funcionalidad ya habitabilidad urbana, en relación a la superación de la pobreza y la precariedad, plantean en desafío para la política pública que requiere de la

incorporación de sistemas de planificación y de gestión urbana que reconozcan ambos aspectos en la gestión del hábitat precario. En este sentido la intervención a escala urbana respecto de estos asuntos, debiera contemplar la normativa, técnicas de planificación estratégica y a una amplia variedad de instrumentos de planificación para el uso del suelo.

8. El desarrollo rural basado en la política agraria e inmobiliaria

El tema de desarrollo rural tiene lugar preponderante en los Acuerdos de Paz firmados en 1996. En el Acuerdo específico sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria se plantea la necesidad de que Guatemala cuente con una estrategia integral de desarrollo en el área rural que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica, y que favorezca la resolución de conflictos. Además, se establece que el desarrollo rural es fundamental para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población rural que es la más afectada por la pobreza extrema y la exclusión social. Se define que la transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico social y político.

Específicamente, en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Gobierno se compromete a dar protección especial a las tierras comunales, colectivas y cooperativas en manos de los indígenas, reconoce el derecho de las comunidades indígenas a mantener sus sistemas de administración de las tierras, contempla la obligación del Estado de proveer tierras estatales a las comunidades que las necesiten para su desarrollo y garantiza su derecho a participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras. Por su parte, el “Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones desarraigadas por el conflicto armado” define la necesidad de una estrategia

global de reasentamiento que supone la integración productiva de la población desarraigada en el marco de una política de desarrollo sostenible, sustentable y equitativo en las áreas de un reasentamiento que beneficie al conjunto de las poblaciones que allí residen en el marco de un plan de desarrollo nacional.

La construcción de un marco institucional está limitada por la ausencia de un enfoque integral de desarrollo rural que enmarque globalmente las distintas acciones estatales con apoyo de la Universidad Nacional y permita enfrentar los profundos problemas económicos y sociales del agro como es el caso de aquellos que atañen a los productores de infrasubsistencia y subsistencia y que se encuentran en situación de exclusión social. En este sentido el cumplimiento de los Acuerdos de Paz hace necesario que se diseñe y ponga en marcha una estrategia integral de desarrollo rural que contemple al menos los siguientes objetivos: i) la reducción de la pobreza rural; ii) la utilización de los recursos naturales del país de manera sostenible; iii) la promoción social y económica de la población rural considerando su diversidad étnica y cultural; iv) la creación de más y mejores oportunidades de empleo agrícola y no agrícola en el campo y el mejoramiento de la calidad del empleo actual. Asimismo, la definición de un marco institucional adecuado que identifique claramente el organismo rector que coordinará las acciones gubernamentales en materia de desarrollo rural.

Dentro del marco de una estrategia global de desarrollo rural es imprescindible el diseño y puesta en marcha de programas nacionales para el logro de la seguridad alimentaria de la población rural. De acuerdo a cifras oficiales, cerca de un millón de familias campesinas se encuentran en condiciones de subsistencia e infra-subsistencia y en precaria situación de seguridad alimentaria. Las políticas, estrategias y acciones emprendidas para superar esta

situación hasta la fecha son insuficientes ante la magnitud del problema y los alineamientos conceptuales se limitan a la sumatoria de proyectos puntuales y coyunturales.

9. Conclusiones y propuestas

El concepto de “Ordenamiento Territorial” en las respectivas bases legales a veces se entiende como integrado no solo por la parte territorial sino también por las dimensiones económica, social y ambiental, cuyas finalidades, metas, planes y proyectos deben ser armónicos, complementarios y viables. En otros casos, en la mayoría, es el “desarrollo sostenible” el que incluye esos parámetros con estos criterios de armonización y complementariedad.

El concepto de Ordenamiento Territorial deberá ir ligado al de “medio ambiente a efecto de conceptualizar un verdadero Desarrollo Sostenible de los pueblos con base en una “Gestión Territorial”. Estos conceptos se están definiendo en documentos separados para efectos de la promoción de grado.

BIBLIOGRAFÍA:

Allende Landa, José "Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad". Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, para la Unión Iberoamericana de Municipalidades. España (2000)

Boyden S. "Integrated studies of cities considered as ecological systems". Ecology in Practice, Vol II (1984).

Hentschel Jesko & Lanjouw Peter. "Combining census and survey to study spatial dimensions of poverty". Working paper No 1929. (1999).

Proyecto Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA) "Guía para el manejo de excretas y aguas residuales municipales". SIGMA/USAID/SICA. (2003).

Zoido Naranjo, Florencio "Geografía y ordenación del territorio", en Íber. Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, nº 16, p. 19-31 (1998).