



Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)



Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)

Estudio de casos
Lectura regional

Investigación:
Carlos E. Ferrufino
Carlo E. Grande

Coordinación de la publicación
Friedegund Mascher
Néstor Zapata

Colaboración
Patricia Garay de Reinoso,
Anna-Katharina Rindtorff

Diseño y diagramación
Luis Cabrera

San Salvador, El Salvador
Mayo 2013

Créditos:

Carlos E. Ferrufino: es arquitecto (UCA, El Salvador, 1995) con una Maestría en Planificación Urbana y Regional (Virginia Tech, Estados Unidos, 2000) como becario Fulbright. Desde 2000 es profesor permanente de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) en la carrera de Arquitectura y la Maestría en Desarrollo Local. Ha coordinado diversas investigaciones y consultorías de la UCA en los temas de vivienda, planes de ordenamiento territorial y formulación de políticas públicas de las cuales se han desprendido diversas publicaciones. Además ha sido profesor invitado en México, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador y Francia. Desde 2005 se desempeña además como Jefe del Departamento de Organización del Espacio. Profesionalmente desarrolla sus actividades como consultor en planes maestros, desarrollo urbano, vivienda y diseño arquitectónico para instituciones del Estado, empresas privadas y organismos de cooperación.

Carlos E. Grande: es arquitecto (UCA, El Salvador, 2005) con una Maestría en Planificación Urbana y Territorial (UPC, España, 2011). Desde 2009 se desempeña como profesor permanente de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) en la carrera de Arquitectura. Ha colaborado en diversos trabajos de consultoría en los temas de sistemas de información geográfica, desarrollo urbano, planes maestros y diseño arquitectónico.

Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)

ÍNDICE

Introducción:	06
I. Tendencias del ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana, un estudio de casos:	08
1.1 Ordenamiento territorial en Panamá:	08
1.2 Ordenamiento territorial en Costa Rica:	13
1.3 Ordenamiento territorial en Nicaragua:	18
1.4 Ordenamiento territorial en Honduras:	21
1.5 Ordenamiento territorial en El Salvador:	25
1.6 Ordenamiento territorial en Guatemala:	31
1.7 Ordenamiento territorial en República Dominicana:	34
II. Ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana: una lectura regional de las permanencias, novedades y desafíos:	39
2.1 Una región estructuralmente fragmentada:	39
2.2 ¿Por qué persiste la diversidad regional?:	40
2.3 Elementos que favorecen la convergencia:	42
2.4 A manera de conclusión: grandes desafíos para el futuro:	46
III. Bibliografía y referencias:	48

Introducción

El siguiente informe es un reporte, sinóptico, acerca de las tendencias del ordenamiento territorial en los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), entre 2009 y 2012, que incluye: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belice y República Dominicana por encargo del Proyecto de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Centroamérica (ODETCA), promovido por la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ). Este estudio tiene como base la investigación “Ordenamiento Territorial en Centroamérica y República Dominicana: insumos para la construcción de una agenda regional” (2009), elaborada por encargo de la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA) con el auspicio de GIZ y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA).

El objetivo de este trabajo es hacer una apreciación acerca de la dinámica de los procesos de ordenamiento territorial en los ocho países, necesariamente como un ejercicio de síntesis de información y de lectura e interpretación de tendencias para vislumbrar rutas de acción en el marco de los procesos de integración de las políticas sociales regionales.

Se parte de la premisa, ya anunciada en el estudio de 2009, de que en la región dichas dinámicas son diferenciadas, aunque incorporan temas, estrategias e instrumentos comunes, retos parecidos y limitaciones compartidas. Esto implica una situación notable, ya que efectivamente en los ocho países se pueden estudiar procesos más o menos sofisticados de ordenamiento territorial.

Como se verá en todos ellos se encuentran referencias explícitas y muy recientes a políticas públicas de ordenamiento territorial, lo cual de entrada plantea la validez de procurar la convergencia de estos esfuerzos. Por ello, el mayor esfuerzo de este trabajo no está en la exhaustividad de la investigación documental de cada país, la cual es suficiente para hacer una lectura transversal de los casos y una interpretación sintética, de la realidad regional respecto al ordenamiento territorial. En esa lógica, el estudio también busca consolidar las bases para un proceso más sistemático de seguimiento de las tendencias del ordenamiento territorial en la región a través de diversos mecanismos de recolección de información e interpretación.

Para ello, el documento se divide en tres grandes secciones que responden a los objetivos antes planteados. Primero, se hace el estudio de caso, país por país, para documentar los procesos, las políticas y los instrumentos de ordenamiento territorial implementados en los últimos tres años. Cada caso se organiza siguiendo la misma estructura con el fin de poder captar sus aspectos más relevantes: antecedentes, dinámicas territoriales, marco legal e institucional, instrumentos, capacidades técnicas y financieras y, finalmente, retos y oportunidades.

En segundo lugar, se presentan los avances y las tendencias regionales. Esto constituye el corazón del trabajo ya que comprende el análisis de los procesos en marcha, las continuidades y rupturas a nivel de conjunto, incluyendo una discusión amplia sobre los elementos que determinan la diversidad de enfoques, pero que también favorecen la convergencia de los procesos y las políticas. Ello, en definitiva, plantea las posibilidades de nuevos horizontes para el ordenamiento territorial en la región, pero sin caer en comparaciones improcedentes. Por último, la tercera sección plantea la propuesta de un nuevo instrumento para darle seguimiento a los procesos de ordenamiento territorial en la región, facilitar las dinámicas de intercambio y posibilitar la construcción de una perspectiva centroamericana sobre el ordenamiento territorial.

De esta manera el lector tendrá la posibilidad de concentrarse ya sea en la revisión de un caso específico que sea de su interés, en la lectura de las tendencias regionales o en el estudio completo, actualizado e interpretado del estado del tema en la región.

I. Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana: un estudio de casos

Este capítulo comprende los estudios de caso de cada uno de siete países miembros del SICA para conocer en cada uno de ellos las tendencias de los procesos de ordenamiento territorial en los últimos tres años. Los casos están estructurados siguiendo la misma lógica para analizar seis aspectos fundamentales.

En primer lugar, se hace una breve presentación de los antecedentes, es decir el cúmulo de sucesos previos al período de estudio y que constituyen la base sobre la cual se han desarrollado los procesos detectados. Segundo, se plantea una breve discusión acerca de las dinámicas territoriales dominantes en el país ya sea por la acción privada o la inversión pública. En tercer lugar se presenta el marco legal e institucional en el cual se identifican y analizan las principales leyes e instituciones públicas relacionadas al ordenamiento territorial a escalas nacional y local.

En el cuarto apartado se revisan los instrumentos vigentes tales como la tipología, la escala y el enfoque de los planes territoriales vigentes y otros instrumentos de intervención pública en los procesos de estructuración del territorio. Como quinto aspecto se comentan las capacidades técnicas y financieras de las principales instituciones públicas vinculadas al tema, incluyendo la oferta de planes de formación académica en temas relacionados. Finalmente, a manera de conclusión, se proponen los retos y las oportunidades de cada país en materia de ordenamiento territorial, identificando situaciones críticas o limitantes a superar, así como avances y fortalezas que se pueden potenciar en el futuro.

1.1 Ordenamiento territorial en Panamá

1.1.1 Antecedentes

En el estudio de 2009, se destacaban cuatro características claves de los procesos de ordenamiento territorial en Panamá. El antecedente valioso de la aprobación temprana de la Ley 6-2006 “de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano” que habilitaba al Ministerio de Vivienda (MIVI) a conducir los procesos de ordenamiento territorial (OT) en el país. Segundo, la dualidad resultante de un enfoque netamente urbanístico producto de dicha ley, en contraste a una visión ambientalista para el ordenamiento de los espacios rurales a cargo de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). Tercero, el tema crítico de gestionar los desequilibrios territoriales estructurales entre el mundo rural y urbano en el país. Por último, se planteaba el reto de alcanzar una mejor articulación entre dichas instituciones del Gobierno nacional y las municipalidades.

A partir de 2009, con el advenimiento de una nueva administración, los procesos de OT en Panamá han sufrido algunas mutaciones, aunque probablemente los aspectos estructurales anunciados en aquel momento persisten, tal como se explicará más adelante.

1.1.2 Dinámicas territoriales

El territorio panameño sigue dominado por una persistente tendencia a la concentración poblacional y de actividad económica en la región Interoceánica dominada para el Área Metropolitana Pacífico Atlántico (AMPA). Panamá es en 2011 el país con la mayor tasa de urbanización de la región (70%) y es además el que tiene la mayor primacía urbana de su ciudad capital, la cual concentra el 40% de la población total del país, proporción que aumenta cuando se considera el total del AMPA (Estado de la Región, 2011).

Por ello, la orientación urbanística de los procesos de ordenamiento territorial en el país resulta bastante coherente con su modelo territorial. En los últimos años esta dinámica estructural se ha profundizado, aunque introduciendo algunos matices relevantes que se comentan a continuación.

Entre 2009-2012, la economía panameña ha sido la segunda de mayor crecimiento en toda América Latina con un tasa promedio del 8% (BID, 2012). Dicho crecimiento está directamente asociado a las actividades urbanas, principalmente: comercio, logística, construcción y turismo. El Estado panameño ha jugado un rol relevante en dicha dinámica. Por un lado, ha continuado el proceso de ampliación del Canal, que representa hasta la fecha una inversión de \$3,000 millones, con una ejecución del 60% de lo programado, lo cual significa un importante impulso al sector construcción. Desde esa misma lógica de inversión en infraestructura se concluyó la construcción de la Cinta Costera y se han iniciado las obras de la Línea 1 del metro de Panamá con una inversión prevista de \$1,500 millones (Metro, 2012).

Incluso, del lado de las políticas sociales, es notable el impulso de la inversión pública en vivienda social y proyectos de renovación urbana, como Curundú, que incluye más de 1,000 viviendas. La inversión privada ha tenido un rol clave en el desarrollo del sector inmobiliario, especialmente por la construcción de viviendas y edificios corporativos en paralelo al posicionamiento de la ciudad como centro financiero y de servicios de escala latinoamericana.

Más allá de la capital, la inversión privada también es notable por el desarrollo de un sector inmobiliario vinculado al turismo residencial en provincias como David y Bocas del Toro. Lo anterior encuadra con bastante claridad la evolución de los procesos de OT en el país, incluyendo su estrecha vinculación con el sector vivienda y el paulatino desarrollo de nuevas herramientas de gestión del suelo que se comentarán más adelante.

1.1.3 Marco legal e institucional

Formalmente las políticas y herramientas de ordenamiento territorial en Panamá siguen sujetas a las disposiciones de la Ley 6-2006 de ordenamiento territorial. Sin embargo, en 2009, con el cambio de administración, se introdujeron algunas novedades relevantes. Primero, se han ido desarrollando nuevas herramientas de gestión de suelo (L31-2010), particularmente la contribución por mejoras, que explicita mecanismos para financiar el desarrollo urbano (obras de urbanización y embellecimiento) a partir de la valorización de los inmuebles privados beneficiados por las

obras públicas. Se prevé que esta captura de plusvalías contribuya a financiar la construcción de vivienda social y los programas de renovación urbana de la capital, en buena medida siguiendo el ejemplo colombiano. A la par de esto se han establecido nuevos estándares de urbanización y construcción para la vivienda social para facilitar la acción del Estado en este rubro (DE 54-2009).

En segundo lugar se modificó legalmente la estructura del Ministerio de Vivienda (L61-2009), que pasó a llamarse “de Vivienda y Ordenamiento Territorial” (MIVIOT), y se creó la figura del Viceministerio de Ordenamiento Territorial. Quedaron adscritas al nuevo Viceministerio las Direcciones de Ordenamiento Territorial, de Control y Orientación del Desarrollo, de Investigación, de Ventanilla Única y de Propiedad Horizontal. La ley es bastante detallada en definir las funciones del viceministerio y de las direcciones, incluyendo la elaboración de planes, la asistencia técnica a los municipios o el tratamiento de los asentamientos informales. Además, la ley declara la obligatoria coordinación con diversas instituciones del Gobierno nacional como Medio Ambiente, Turismo y otras.

Aunque lo anterior evidencia el tema de ordenamiento territorial dándole un rango ministerial, no es menos cierto que con ello se instrumentaliza el OT en pos de un objetivo de tipo sectorial como es la provisión de vivienda, restándole peso estratégico. Tampoco se han detectado avances significativos en términos de la relación entre Gobierno nacional y municipalidades ni en la construcción sistemática de capacidades locales.

Por último, hay que anotar el caso del DE 371-2009, que modifica la reglamentación de la L6-2006, para evitar que los proyectos públicos requieran de los procesos de participación ciudadana “que frena planes y proyectos de desarrollo estatal”, por lo que la efectiva implementación de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la L6-2006 queda por verse. Finalmente, también hay que insistir en la importancia de los programas de titulación de tierras a cargo de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI).

Quiere decir que Panamá ha seguido avanzando en la elaboración del instrumental de OT para los espacios urbanos con un sesgo casi habitacional, aunque sin atacar algunas de las problemáticas estructurales más críticas del país.

1.1.4 Los instrumentos de ordenamiento territorial

Arriba se comentó como un hecho notable la creación de nuevas herramientas de gestión del suelo como uno de los avances destacados del país en los últimos tres años. El DE 54-2009 establece una categoría especial de zonificación del suelo destinado a la vivienda de interés social con el fin de “incentivar la construcción de vivienda de interés social”. La normativa es de un claro carácter técnico al detallar elementos como áreas mínimas de lote, densidades, frentes mínimos y estacionamientos entre otros, reduciendo estándares para facilitar la ejecución de este tipo de proyectos. La pertinencia de este tipo de norma para el OT radica en que sus disposiciones regulan tanto la forma de construir casas como la de organizar conjuntos urbanos y, en definitiva, “hacer ciudad”, por lo que no pueden entenderse aisladas del proceso de planificación del territorio.

Otro instrumento notable es la Ley 31-2010, que define el llamado “Régimen de Propiedad Horizontal” o condominios, donde se combinan “la propiedad singular y la copropiedad de bienes comunes”. Entre otros elementos, esta ley regula la forma de constitución de este régimen de propiedad, las modalidades de administración y cuotas, incluyendo figuras propias del turismo que comprenden desarrollos horizontales y edificaciones. También se establece el pago del 0.2% del valor de las construcciones por la constitución del “Régimen de Propiedad Horizontal” o de mejoras dentro del mismo, lo cual se destinará al funcionamiento de la dirección respectiva en el Viceministerio de OT y la operación de “Fondo de Asistencia Habitacional” del Ministerio de Vivienda.

Este tipo de legislación que regula un tema apremiante dentro de la dinámica inmobiliaria panameña evidencia la focalización del OT hacia temas más de índole habitacional que lo alejan respecto de una mirada más estratégica e integradora sobre el territorio.

En términos de la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) destaca la RM402-2010, que crea un marco general para la elaboración de POT en la escala local. Para ello, se establecen tres tipologías de planes de acuerdo a la población del municipio, además de planes parciales; así como las formalidades para solicitar la elaboración de los planes, tales como profesionales responsables. Esto incluye una guía de contenido que define el POT como “instrumento técnico, normativo, político y administrativo para la gestión del territorio” y como “pacto social entre población, Estado y territorio” para adentrarse en la explicación de los contenidos puntuales del documento.

Finalmente, cabe destacar que no se han detectado experiencias concretas de aplicación de estas disposiciones, y que sigue pendiente el ejercicio de ordenamiento a una mayor escala que la municipal, ya sea provincial, regional o nacional. Todo lo anterior confirma la consolidación del avance de Panamá en la dimensión instrumental del OT en los últimos años, pero queda por ver su efectiva aplicación y capacidad de incidencia en los procesos de reconfiguración de su realidad territorial. Ello se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla 1.1 Panamá: Políticas, marco legal e instrumentos de ordenamiento territorial (2012)

Políticas nacionales	Leyes, decretos y reglamentos	Instituciones	Instrumentos: planes
No se han detectado	L6-2006: ordenamiento territorial para el desarrollo urbano	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)	DE54-2009: por el cual se establece el código para vivienda de interés social
	L61-2009: reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial	Viceministerio de Ordenamiento Territorial	DE371-2009: que modifica el DE 23-2007
	L31-2010: establece el régimen de propiedad horizontal	Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)	RM402-2010: requisitos y procedimientos para la elaboración de planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y rural a escala local

Nota: las filas no reflejan correspondencia
Fuente: elaboración propia con base en fuentes citadas

1.1.5 Capacidades para el OT

Para efectos de este trabajo al analizar las capacidades existentes de ordenamiento territorial es importante considerar dos dimensiones. Por un lado, la capacidad de movilizar recursos, notablemente los económico financieros y, por otro, las capacidades humanas en términos de la formación y construcción de experticias propias de la disciplina de ordenamiento territorial.

En 2012 el MIVIOT tuvo asignado un presupuesto global de \$163 millones, de los cuales el 23% estaba orientado a gasto corriente y el resto a gasto de capital, incluyendo inversión (Ley 361-2012).

Más específicamente interesan el Programa de Planificación y Desarrollo Urbano con \$4.6 millones, y el de Ordenamiento Territorial con \$1.3 millones; es decir, casi \$6 millones dirigidos a actividades de ordenamiento del territorio, lo cual evidentemente es poco en comparación de las actividades de inversión del MIVIOT, que incluyen programas de construcción, financiamiento y mejoramiento de vivienda por más de \$100 millones. Sin embargo, es importante insistir en que dichas inversiones de carácter sectorial tienen un claro valor como instrumentos de intervención planificada del Estado en el territorio. En esa misma lógica es notable que en Panamá el presupuesto 2012 incluyera una significativa inversión en infraestructura por \$1,190 millones, distribuida en rubros como vivienda, carreteras, edificaciones y otras obras públicas. Esto representa el 8.2% del presupuesto total del país para ese año.

En el ámbito de las capacidades humanas no se ha detectado en Panamá formación especializada en el tema de ordenamiento territorial, aunque en la Universidad de Panamá opera una Maestría en Vivienda Social (UP, 2012) de orientación más urbanística. Significa que las capacidades profesionales se restringen a los pregrados. También es notable la poca acumulación de experiencias propias en la formulación de instrumentos de OT.

1.1.6 Retos y oportunidades para el ordenamiento territorial en Panamá

La dinámica económica y la configuración territorial de Panamá han condicionado su aproximación al ordenamiento territorial. Como ya se había detectado en 2009, la naturaleza eminentemente urbana del país, la concentración de población, las inversiones y las actividades en el Área Metropolitana y la clara separación entre las funciones urbanísticas y ambientales determinan un proceso que se ha seguido consolidando en los últimos tres años.

Como se ha detallado antes, destacan varios hechos: el reconocimiento oficial de la función de OT en el MIVIOT; el auge del desarrollo inmobiliario privado y de la inversión pública en proyectos habitacionales, con los subsiguientes ajustes en el marco legal, que han llevado a mayor precisión de los estándares y parámetros técnicos para desarrollar las funciones de OT, y han focalizado los alcances de la ley 6-2006.

Sin embargo, esto se ha hecho a través de una estrecha vinculación entre OT y vivienda, supeditando y, probablemente, restringiendo al primero a su dimensión más puramente urbanística a pesar de la disponibilidad de recursos de funcionamiento e inversión que la misma dinámica económica ha puesto en manos del Estado panameño. Lo anterior no ha permitido avanzar en tres temas críticos que están directamente relacionados con una visión más estratégica e integral del OT: primero, la gestión de los desequilibrios territoriales entre un área metropolitana cada vez más sofisticada y mejor equipada y el mundo rural; segundo, la posibilidad de articular el OT con la inversión pública y organizar la intervención del Estado en el territorio, y tercero, fortalecer la participación y apropiación de los temas de OT por parte de las municipalidades. Todos estos temas siguen siendo entonces retos pendientes para el avance del ordenamiento territorial en Panamá en los próximos años.

1.2 Ordenamiento territorial en Costa Rica

1.2.1 Antecedentes

En 2009 se señalaba que en el caso costarricense era notable la existencia de una experiencia prolongada de planificación del desarrollo que se remontaba a la década de los 70, que subsistía con el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2011-2014). Sin embargo, se anotaba que, a diferencia del resto de países de la región, hasta ese momento Costa Rica no poseía “un marco legal e institucional ad hoc para abordar el ordenamiento territorial desde una perspectiva de política de Estado”, lo cual se vislumbraba como uno de los obstáculos para avanzar en el tema. Como se verá más adelante, ello ha sufrido un cambio fundamental en los últimos tres años. De esta manera se ha configurado un escenario favorable para la construcción de una política pública de ordenamiento territorial que aproveche un aparato nacional de planificación único en Centroamérica, al mismo tiempo que se ha avanzado en el trabajo de planificación de la Gran Área Metropolitana (GAM).

En las siguientes secciones se discuten con mayor precisión estos cambios y continuidades y se valoran sus potencialidades y limitaciones en el nuevo escenario que se ha construido en Costa Rica respecto al ordenamiento del territorio.

1.2.2 Dinámicas territoriales

Algunos elementos del PND 2011-2014 denotan las dinámicas de transformación territorial de Costa Rica en los últimos años. Por un lado el impacto de la crisis económica mundial que ha afectado al menos tres rubros críticos de la economía del país: la reducción de la inversión extranjera, la ralentización de la industria de la construcción y actividades inmobiliarias y la disminución de los flujos turísticos. Ello, unido a otros factores más estructurales, ha puesto en tela de juicio algunos de los elementos claves del sistema costarricense, notablemente el aumento de la desigualdad social, la amenaza del patrimonio ambiental por la urbanización y, en general, la calidad de los servicios urbanos.

En ese contexto, el Estado costarricense se ha planteado un esfuerzo importante en sectores como la producción energética, la sostenibilidad ambiental, particularmente en el sector hídrico, el ordenamiento territorial y el cambio climático. En este último ámbito sobresale, como en 2009, el interés particular por la GAM y la región Chorotega (Guanacaste), las cuales siguen sometidas a las mayores presiones de urbanización. Ello es coherente con el crecimiento sostenido del gasto de capital en relación al PIB (PND, 2010), que se concentra en los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte, tales como: la modernización de los puertos Caldera y Limón, el sistema ferroviario de la GAM o el proyecto hidroeléctrico El Diquís (ICE, 2012).

1.2.3 Marco legal e institucional

En los últimos tres años no se detectan grandes cambios en el marco legal costarricense en lo relativo al OT. Sin embargo, tal como quedó anunciado en el Plan de Desarrollo 2011-2014, estos cambios sí han sido sustantivos en lo que respecta al marco institucional ya que el tema se ha asumido oficialmente desde 2010 como un desafío central para el desarrollo del país.

En ese marco, y como gran novedad respecto a las experiencias previas, Costa Rica formuló la Política Nacional de

Ordenamiento Territorial (PNOT, 2011) a cargo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). Como ya se ha dicho, el proceso de formulación de esta política estaba anunciado desde el PND e incluyó la formulación de un “Contexto y Línea Base” (MIVAH, 2011) que, entre otros elementos, hace referencia a antecedentes internacionales de política tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000), la Agenda Centroamericana de OT (2010), el Proyecto Mesoamérica (2008) y otros tratados y convenciones internacionales. Todo ello para establecer principios de actuación en tres dimensiones de desarrollo sustentable: ambiental, social y económica.

Las conclusiones y recomendaciones de la política señalan algunas de las características críticas de la institucionalidad del OT en el país. Literalmente se expresa “si bien es cierto se reconoce la necesidad de su aplicación, son diversas las interpretaciones sobre su significado, enfoque y alcances” (PNOT, 2011), haciéndose énfasis en la desarticulación entre el ejercicio de urbanismo y el de evaluación ambiental y la tensión que ello genera dentro de un esquema sectorial de planificación. Por otra parte se señala con claridad “impulsar un sistema de instrumentos fiscales y financieros para estimular buenas prácticas...”.

Finalmente, en octubre de 2012, se aprobó la PNOT bajo la rectoría del MIVAH y la participación del “sector Ordenamiento Territorial y Vivienda” (2012), con un horizonte de 30 años (2040) e incorporó al menos a otras trece instituciones del gobierno nacional.

La política opta por cinco principios: 1) integralidad, en tanto el OT tiene un carácter multidimensional; 2) coordinación, por buscarse la confluencia de diversas administraciones; 3) solidaridad, entendida como la gestión de las disparidades regionales; 4) desarrollo sostenible, comprendido como el equilibrio ecológico, social y económico y 5) subsidiariedad, entendida como la toma de decisiones por parte de la autoridad más próxima a los temas tratados. También se plantean como ejes transversales: la gestión del riesgo y el cambio climático (CC); el enfoque de género; y el enfoque de derechos (propiedad, ambiente, vivienda). Todo ello se traduce en ejes estructurales de la política que incluyen un objetivo, lineamientos y una serie de metas específicas, tal como se plantea en la siguiente tabla:

Tabla 1.2: Ejes estructurales y temas de la PNOT de Costa Rica (2012)

	Eje estructural		Tema
I.	Calidad del hábitat	1.1	Planificación de asentamiento humanos
		1.2	Vivienda
		1.3	Infraestructura y redes
		1.4	Movilidad y transporte
		1.5	Participación ciudadana
		1.6	Paisaje, áreas verdes, recreativas y espacio público
II.	Protección y manejo ambiental	2.1	Manejo de cuencas y recurso hídrico
		2.2	Uso y manejo de suelos
		2.3	Diversidad biológica
		2.4	Carbono neutralidad
		2.5	Educación ambiental
III.	Competitividad territorial	3.1	Potencial turístico
		3.2	Innovación tecnológica
		3.3	Infraestructura
		3.4	Gestión pública

Fuente: elaboración propia con base en la PNOT (2012)

La PNOT define además una institucionalidad rectora del tema de OT en el país: a) un sistema de coordinación: el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SNOT); b) una cabeza de sistema: el MIVAH; c) un direccionamiento político por medio de un amplio Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CNOT), donde se integran siete titulares de los ministerios de Vivienda, Planificación, Ambiente, Agricultura, Obras Públicas, Descentralización y Hacienda y de otras doce instituciones sectoriales.

Previo a este importante e inédito esfuerzo de organización estratégica del ordenamiento territorial, Costa Rica ha desarrollado otras políticas públicas relacionadas. Son notables: la Política Hídrica Nacional (MINAET, 2009a). Dicha política aborda, entre otros temas: el derecho humano al acceso a agua potable, la gobernabilidad, competitividad y sostenibilidad del sector, la adaptación al cambio climático y la participación social. Aunque hay claros elementos de convergencia entre ambas políticas, es notable que no exista en la misma una mención explícita del ordenamiento territorial.

Igual de relevante es el caso de la Estrategia Nacional para el Cambio Climático (MINAET, 2009b), la cual, a un nivel más general, plantea los grandes temas de agenda nacional e internacional incluyendo una estrategia competitiva “carbono neutral”.

Esto plantea un nuevo tema transversal dentro del aparato de políticas públicas costarricenses. Aunque la estrategia acertadamente identifica el cambio de uso de suelo como un elemento crítico en el CC no hace referencia al OT como instrumento clave para su gestión. De igual forma sigue incompleta la vinculación con una política nacional de descentralización, anunciada en 2008 (MIDEPLAN, IFAM) que delegue funciones y recursos a escala local y que además se implemente efectivamente. En todo caso, en los últimos tres años, Costa Rica ha dado importantes pasos en la incorporación del OT a la agenda pública nacional, desde una mirada integral y novedosa que la ha acercado a las dinámicas de otros países de la región. Siguen siendo más discutibles, sin embargo, la implementación y la aplicación de instrumentos de ordenamiento, tal como se discutirá en el siguiente apartado.

1.2.4 Los instrumentos de ordenamiento territorial

Las políticas públicas plantean la visión política de un asunto público y los eventuales caminos de acción para atenderlo, y se traducen en acciones concretas por medio de una serie de instrumentos. En ese sentido la PNOT (2012) describe los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como “los instrumentos de planificación por excelencia”, clasificándolos en tres escalas: nacional, regional y local con un horizonte de doce años, para lo cual plantea un marco conceptual y cinco tipologías especiales según el área de aplicación. Estas categorías son: 1) área costera; 2) área de régimen de protección del suelo; 3) área silvestre protegida; 4) territorios indígenas; 5) territorios rurales, para las cuales se deben respetar normas específicas.

Aparte de los planes, la PNOT vislumbra otra serie de instrumentos para cumplir sus fines: los financieros, los de gestión de suelo y la asociación público-privada. La política define algunas orientaciones generales para su futura formulación, tales como: la participación del Estado en plusvalías bajo el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios; el derecho preferente del Estado para desarrollar suelo urbano; la transferencia de potencial constructivo, y la posibilidad de establecer operaciones urbanas consorciadas para la renovación urbana, la creación de espacio público y mejora de servicios. Indiscutiblemente todo ello constituye un marco novedoso y valioso para emprender procesos de ordenamiento del territorio en Costa Rica, aunque quedan pendientes su efectiva formulación y aplicación.

En el ámbito de iniciativas más concretas destaca el controversial proceso de formulación del POT GAM (2011-2030), iniciado en 2010 por el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) como continuación del proyecto Planificación Regional Urbana de la GAM (PRUGAM), el cual era ya en 2009 el esfuerzo de planificación urbana de mayor envergadura en América Central por los recursos invertidos y su complejidad.

Sin embargo, es notable que doce años después de haber iniciado el PRUGAM y a dos de su revisión bajo la forma del POTGAM, este aún sigue siendo una propuesta preliminar en proceso de discusión, con numerosos detractores (TRyS, 2012) en temas críticos como la gestión del riesgo y el consumo de suelo agrícola. Está pendiente la aprobación del decreto y reglamento que darían vigencia legal al plan, por lo que su aplicación sigue siendo incierta. En todo caso la controversia en torno a la formulación del POT GAM evidencia que a pesar de la envergadura de los esfuerzos técnicos y de la clara necesidad de organizar un espacio estratégico para el país, el ordenamiento territorial en Costa Rica sigue enfrentando importantes obstáculos de orden institucional y político.

Otras experiencias relevantes en pos de la construcción de instrumentos de OT son la “Propuesta de lineamientos para intervención de la zona fronteriza norte” que comprende criterios territoriales de actuación alrededor de la carretera “Juan Rafael Mora”, en la frontera con Nicaragua, desde una lógica de “espacios transnacionales” (MINVAH, 2012b). Dicha propuesta incluye ocho ejes en temas como: tenencia de la tierra, ordenamiento territorial, vivienda, riesgos, vialidad, infraestructura, capacitación y coordinación interinstitucional. Sin embargo, más que un instrumento técnico de OT, se trata de un documento base para la posterior formulación de instrumentos y herramientas concretas. Por último es relevante el esfuerzo de competitividad regional de la Región Huetar Atlántica lanzado en 2006 por el Consejo Nacional de Competitividad (Competitividad, 2012), retomado por el MIDEPLAN, que busca a partir de un diagnóstico de los rezagos y las potencialidades de la región identificar proyectos estratégicos de desarrollo y articulación del territorio. La siguiente tabla muestra una síntesis de dichos avances.

Tabla 1.3 Costa Rica: Políticas, marco legal e instrumentos de ordenamiento territorial (2012)

Políticas nacionales	Leyes, decretos y reglamentos	Instituciones	Instrumentos: planes
Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)	No se han detectado	Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SNOT)	Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (POT-GAM)
		Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)	
Política Hídrica Nacional		Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)	Lineamientos para intervención de zona fronteriza norte
Estrategia Nacional para el Cambio Climático		Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	
Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014)		Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU)	

Nota: las filas no reflejan correspondencia
Fuente: elaboración propia con base en fuentes citadas

1.2.5 Capacidades para el OT

Al analizar la disponibilidad de recursos económicos orientados al OT en Costa Rica se deben estudiar varias instituciones. En primer lugar el MIVAH, que en 2012 tenía asignados poco más de \$30 millones; el MIDEPLAN con más de \$18 millones y, por efectos comparativos, el MINAET, que tenía asignados más de \$80 millones.

En términos de recursos humanos, el MIVAH tiene asignados tres funcionarios superiores, 15 administrativos y 87 profesionales, en contraste con MIDEPLAN, que tiene dos superiores, 17 administrativos y 169 profesionales universitarios; es decir, una planta profesional del doble.

Al interior del MINVAH cobra particular importancia la Dirección de Gestión Integrada del Territorio con once funcionarios, organizada a su vez en departamentos de Planificación y Ordenamiento Territorial, Información y Gestión de Programas (MIVAH, 2012d).

Del lado de la formación de capacidades, en Costa Rica se han detectado varios programas de postgrado vinculados al OT: Diseño Urbano, Vivienda y Equipamiento Social, Paisajismo y Diseño de Sitio en la Escuela de Arquitectura; Geografía (pre y postgrado) y Sistemas de Información Geográfica, todos en la Universidad de Costa Rica. Ello además de diversos centros y programas de investigación en temas de diseño, construcción y territorio (UCR, 2012). La misma PNOT incluye un apartado de formación de capacidades que aún no ha adquirido una expresión concreta. Todo ello constituye un potencial de primer orden de cara a la implementación de políticas e instrumentos de ordenamiento del territorio en el país.

1.2.6 Retos y oportunidades del ordenamiento territorial en Costa Rica

Como se ha discutido en las secciones anteriores, Costa Rica ha hecho avances significativos en términos de OT entre 2009 y 2012, lo que configura un escenario de amplias oportunidades. El tema se ha posicionado de forma explícita en la agenda pública nacional, y la administración 2010-2014 lo ha asumido dentro de su visión de desarrollo. Se ha articulado una política pública coherente que apunta hacia elementos integradores, tanto en términos de enfoque de desarrollo como de integralidad de los instrumentos. Esto, unido a la existencia de un aparato público de planificación de larga data y a la construcción de otras políticas públicas en asuntos ambientales, plantea un panorama favorable y de potencial gran desarrollo para el país.

Sin embargo, persisten tres limitantes significativas que podrían marcar la agenda de corto y mediano plazo: primero, la necesidad de formular e implementar instrumentos concretos de planificación del territorio, con el POT GAM en primera línea; segundo, avanzar en la relación del aparato central de planificación y ordenamiento con los Gobiernos locales; tercero, la puesta en marcha de un esfuerzo más sostenido de formación de capacidades y, finalmente, la ausencia de un verdadero marco legal que viabilice las orientaciones y los criterios de la nueva PNOT.

1.3 Ordenamiento territorial en Nicaragua

1.3.1 Antecedentes

Hasta 2009 se insistía en que los procesos de ordenamiento del territorio en Nicaragua se debatían entre grandes potencialidades y pesadas limitaciones. Entre las primeras sobresalían las capacidades técnicas construidas alrededor del Instituto Nacional de Estudios Territoriales (INETER) y la existencia de un sofisticado aparato de planificación y seguimiento de la inversión pública a escala territorial.

La limitación más importante era la progresiva pérdida de peso del tema en la agenda pública a partir de la frustrada presentación de un anteproyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial (LGOT) en 2006. Desde entonces aparece que dicha limitante ha seguido dificultando las dinámicas de construcción de políticas, instrumentos y capacidades para el ordenamiento territorial en el país. Ello a pesar de la relativa estabilidad política y económica y de los potenciales antes mencionados.

1.3.2 Dinámicas territoriales

La economía nicaragüense ha experimentado una notable consolidación a pesar de la crisis financiera mundial de 2008, tanto por el crecimiento regular del PIB como de las exportaciones (BCN, 2012). Esto debido a la dinámica de las actividades agropecuarias, manufactureras y comerciales, aunque de hecho en los últimos tres años es notable el auge de la construcción que solo en 2011 creció el 17%. Dentro de ello juega un papel importante la inversión extranjera directa (IED), que entre 2009 y 2012 acumuló más de \$1,900 millones, por lo que el país está a la cabeza de América Latina por la proporción de IED captada en proporción al PIB (COSEP, 2012).

Esta inversión dinamizó sectores como la energía, telecomunicaciones y zonas francas, los cuales tienen relevantes impactos en términos de urbanización y transformación del territorio. Del lado de la inversión pública esta ha registrado un importante crecimiento entre 2009 y 2012, pues ha aumentado un 40% hasta alcanzar los \$270

millones. Esto incluye: mejora de carreteras, particularmente la Panamericana; agua y saneamiento en las principales ciudades; sistemas de producción y transmisión de energía incluyendo sistemas eólicos y solares; mejora de los aeródromos locales en el Atlántico; construcción de viviendas y equipamientos sociales (SNIP, 2012).

Por último, hay que destacar el caso de la Ley de la Autoridad del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua aprobado por la Asamblea Nacional en 2012 (L800-2012), que en un período de 10 años debería llevar a la construcción de la nueva ruta marítima por una inversión superior a los \$30,000 millones. Sin embargo, es claro que se trata de una iniciativa todavía preliminar aunque de potencial gran impacto por sus efectos económicos y ambientales.

1.3.3 Marco legal e institucional

El marco legal e institucional del ordenamiento territorial en Nicaragua no ha sufrido mayores cambios en los últimos tres años. En el Gobierno nacional dos instituciones ejercen las principales competencias. El INETER, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT), y las subdirecciones de Investigación Territorial y Planificación Territorial, desarrolla las funciones de estudio, investigación, definición de pautas y propuesta de políticas de ordenamiento territorial según lo establecido en la L311-1999. Esto se hace gracias al acompañamiento de diversas técnicas tales como geodesia, meteorología, recursos hídricos, geofísica y catastro.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) junto a INETER debe, según la Ley de Medio Ambiente, definir las normas, las pautas y los criterios para el OT. En ese marco sigue vigente la Política General de Ordenamiento Territorial de 2001 que mandataba consensuar la Ley de Ordenamiento Territorial. Tampoco han sufrido cambios las “Normas, pautas y criterios para el ordenamiento territorial” (INETER, 2002), que especifican con mayor detalle los principios bajo los cuales se hace OT en Nicaragua.

En 2012 la Asamblea Nacional inició el estudio de un nuevo proyecto de “Ley General de Ordenamiento Territorial de la República de Nicaragua” (AN, 2012), que incorpora 19 principios, un marco conceptual y una estructura institucional que ratifica la rectoría del INETER y establece instancias de coordinación interministeriales, regionales y municipales. Sin embargo, en el proyecto persisten algunos vacíos críticos como la vinculación del OT a un marco nacional de planificación del desarrollo, a la inversión pública o la definición de mecanismos de gestión de suelo. En todo caso la ausencia de un debate más profundo sobre el tema hace difícil prever el desenlace de este proceso.

Otros sectores vinculados al ordenamiento territorial sí han sido objeto de notables reformas legales. Es relevante por ejemplo la “Ley especial para el fomento de la construcción de vivienda y de acceso a vivienda de interés social” (L677-2009), la cual, entre otros aspectos de interés, establece que el Instituto de Vivienda Urbana y Rural (INVUR) dirigirá “la política de vivienda de interés social (...) así como su desarrollo ordenado y planificado del territorio nicaragüense”. También se establece: la creación de un Banco Nacional de Tierras Urbanizables adscrito al INVUR para permitir el desarrollo de vivienda social; regulaciones en torno al suelo de uso habitacional, como tamaño máximo de parcelas; procedimientos para la tramitación de proyectos de vivienda (ventanilla única) y un nuevo mecanismo de financiamiento por medio de cotizaciones de los trabajadores y patronos en el Fondo Social de Vivienda (FOSOV).

Lo anterior evidencia los típicos conflictos en torno a la definición de los usos del suelo, la planificación de algunos elementos estructurantes del territorio, como los conjuntos habitacionales y la complejidad de la relación entre las instituciones sectoriales.

1.3.4 Instrumentos de ordenamiento territorial

Los limitados avances en el marco legal e institucional del OT han correspondido a su vez con un corto desarrollo de los instrumentos de OT en Nicaragua en el período 2009-2012. Entre ellos se han identificado una serie de estudios de ordenamiento territorial, tales como los de los departamentos de Río San Juan, Nueva Segovia, Matagalpa, Jinotega, Madriz y algunos municipios particulares (INETER, 2012). Sin embargo, no se trata de planes de ordenamiento territorial sino de documentos de diagnóstico, potencialidades e identificación de proyectos estratégicos más de carácter indicativo. Algunos de estos documentos se acompañan de estudios técnicos más específicos en las áreas de dominio de INETER tales como suelos o demarcación territorial.

De igual forma la institución ha desarrollado una metodología para la “elaboración de estudios de ordenamiento y desarrollo territorial” y para la “subdivisión comarcal de municipios”. Finalmente, también es notable el trabajo de INETER como responsable técnico de la división político-administrativa de Nicaragua. Como en 2009, todo esto sigue siendo relevante como parte de la acumulación de experiencias de cara a la construcción de capacidades para el ordenamiento territorial, pero sin detectarse nuevos avances en el diseño y la implementación de instrumentos, lo cual se refleja en el siguiente cuadro.

Tabla 1.4 Nicaragua: Políticas, marco legal e instrumentos de ordenamiento territorial (2012)

Políticas nacionales	Leyes, decretos y reglamentos	Instituciones	Instrumentos: planes
Política General de Ordenamiento Territorial (2001)	Anteproyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial (LGOT)	Instituto Nacional de Estudios Territoriales (INETER)	Estudios de ordenamiento territorial en cinco departamentos
	L677-2009: para el fomento de la construcción de vivienda		
	Normas, pautas y criterios para el OT (INETER)	Instituto de Vivienda Urbana y Rural (INVUR)	
	L800-2012: de la Autoridad del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA)	

Nota: las filas no reflejan correspondencia
Fuente: elaboración propia con base en fuentes citadas

1.3.5 Capacidades para el OT

Como ya se ha indicado, la función de ordenamiento en Nicaragua está en principio concentrada en INETER con la colaboración de otras instituciones y ministerios. Para 2012 INETER tenía previsto un presupuesto de \$3.8 millones, de los cuales el 10% estaba orientado a ejecución de proyectos y el resto a funcionamiento. Es notable que entre los ocho programas para desarrollar en el año ninguno era de OT, sino que estaban enfocados a fortalecer las capacidades de medición y monitoreo meteorológico, sísmico e hidrométrico (MH, 2012).

Por otra parte es interesante revisar las disponibilidades económicas de otras instituciones públicas para este mismo año, por ejemplo: el sector vivienda y servicios comunitarios que tenía previstos \$194 millones o el MARENA que tenía asignados \$8.9 millones, de los cuales el 30% correspondía al programa de adaptación y mitigación al cambio climático (MH, 2012).

En términos de formación de capacidades profesionales y especialistas en temas relacionados de forma directa o indirecta al ordenamiento territorial destacan: la Maestría en Ambiente, Mitigación y Prevención de Desastres, de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI); y las Maestrías en Diseño Urbano y Conservación del Patrimonio Cultural Construido; y en Gestión Urbana y Vulnerabilidad en la Universidad Centroamericana (UCA).

1.3.6 Retos y oportunidades del ordenamiento territorial en Nicaragua

Nicaragua construyó durante los primeros cinco años del siglo XXI una importante institucionalidad y capacidad para el ordenamiento territorial, motivada en gran parte por los desastres de la última década del siglo XX. Así mismo desarrolló un novedoso sistema de planificación y seguimiento de la inversión pública. Esta plataforma subsistía en 2012, aunque sin evidenciar nuevos avances en el desarrollo de políticas públicas, marcos legales e instrumentos de planificación.

Simultáneamente el país ha sufrido importantes transformaciones en sus procesos territoriales, por el crecimiento económico, el auge de la inversión extranjera y la creación de nuevas leyes sectoriales, notablemente en el tema vivienda. Significa entonces que los principales retos del OT en Nicaragua persisten: 1) avanzar en la construcción de políticas e instrumentos concretos de ordenamiento; 2) vincular dichos instrumentos al sistema de planificación de la inversión; mientras se agregan otros como: 3) articular los esfuerzos sectoriales de vivienda, o de planificación del Canal, al OT. Las oportunidades siguen fundamentadas en poder aprovechar de mejor forma el aparato institucional y profesional existente.

1.4 Ordenamiento territorial en Honduras

1.4.1 Antecedentes

Honduras es el país de la región centroamericana que inició con mayor antelación un esfuerzo sistemático y explícito de ordenamiento territorial. Fue el primero en aprobar una Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en 2003 y en iniciar la construcción de la correspondiente institucionalidad e instrumentos. Como se estableció en 2009, dicho recorrido ameritaba ya entonces una evaluación que podía ser de interés no solo del país sino que de toda la región ya que en él se podrían identificar las potencialidades y debilidades de las políticas de OT.

En los últimos tres años dicha valoración no ha sucedido y se ha traslapado con otros procesos igualmente relevantes relacionados con otras dinámicas políticas más amplias. Como se verá adelante, son significativos los esfuerzos de planificación del desarrollo, de atracción de la inversión extranjera y de reorganización institucional en pos de la construcción de una visión país que no existía hace tres años. Ello ha creado un nuevo marco para la planificación del territorio en Honduras del que pueden resultar grandes oportunidades así como potenciales obstáculos y tensiones.

1.4.2 Dinámicas territoriales

Aunque los alcances de este trabajo no comprenden un análisis de las dinámicas políticas de los países centroamericanos, en el caso de Honduras es insoslayable hacer referencia a la conmoción social producto del golpe de Estado de 2009. La posterior reorganización del aparato estatal y la reforma política encabezada por la administración 2010-2014 han introducido importantes novedades en el marco general de actuación del Estado hondureño, lo cual incide directamente en las dinámicas territoriales.

Por un lado, la paralización de la actividad económica en 2009 condujo en este período a audaces movimientos en pos de inversión extranjera, como lo evidencia la controvertida legislación sobre “Regiones Especiales de Desarrollo” en el marco de la promoción de alianzas público privadas.

Por otro lado, la polarización producto del enfrentamiento político se ha respondido con un ambicioso ejercicio de prospectiva del desarrollo con la “Visión de País”. Todo ello ha llevado a una reestructuración del aparato público hondureño, cada vez más orientado hacia la captación de recursos externos y a la consolidación de un aparato nacional de planificación. Lo que ha resultado en un cambio importante del cuadro general de ordenamiento territorial que se había construido desde 2003.

En estos tres años ha continuado un importante esfuerzo público de titulación y administración de tierras que también impacta en los programas de ordenamiento territorial. Del lado de la inversión pública, los proyectos más destacados son las nuevas centrales hidroeléctricas, la mejora de zonas agrícolas (riego), mejoramiento de puertos (Cortés), catastro y titulación de tierras (SEFIN, 2012).

Por su parte, la inversión privada en Honduras se ha enfocado en cuatro grandes sectores: las telecomunicaciones, la energía particularmente térmica, las terminales portuarias y aeroportuarias y el turismo. Dichas inversiones se han concentrado en la “Costa Norte” particularmente en el triángulo San Pedro Sula – Cortés – La Ceiba. Del lado productivo, el PIB hondureño sigue fundamentado en cuatro grandes actividades: la manufactura, la agricultura, las finanzas y el comercio.

En los últimos tres años la construcción ha mantenido estable su contribución a la economía sin recuperar todavía los niveles pre crisis en 2008 (BCH, 2012). Sin embargo, si se traza un panorama de más largo plazo, la construcción es el segundo sector que más ha crecido en los últimos doce años, aparte de la minería, pero por delante del comercio o el turismo. Quiere decir que la economía hondureña se ha recuperado del impacto de la crisis internacional y de la crisis local, y que además las actividades económicas más directamente relacionadas con la transformación del territorio se han mantenido estables o han crecido de forma más acelerada que el resto de sectores.

1.4.3 Marco legal e institucional

Como se mencionó, el marco legal del ordenamiento territorial en Honduras está determinado por la LODT (DL 180-2003), la cual sigue vigente y sin mayores reformas hasta ahora. Después de 2009 las novedades jurídicas e institucionales más relevantes del caso hondureño provienen de otras dimensiones. Primero destaca la aprobación del decreto legislativo (DL) 286-2009 “Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras”, que establece la “Visión de País” para el año 2038 como parte del “proceso de planeación del desarrollo económico, social y político”.

La ley define cinco “Regiones de Desarrollo” organizadas alrededor del concepto de cuenca y que corresponden a los grandes valles de Honduras (Sula, Aguán, Patuca, Choluteca, Lempa), así como cuatro objetivos nacionales de desarrollo, incluyendo metas prioritarias. Estos objetivos incluyen elementos como: la eliminación de la pobreza, la democracia, la generación de empleo y la eficiencia gubernamental. La ley reorganiza el aparato público con la creación de: Consejo Plan Nación, los respectivos Consejos Regionales de Desarrollo y la Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación Externa (SEPLAN).

La misma ley dispone que esta secretaría ejerza las funciones de OT originalmente asignadas a la Secretaría de Gobernación y Justicia. Por último, la ley también anuncia el procedimiento de financiamiento de la planeación del desarrollo, que incluye la territorialización del presupuesto y un monto mínimo de operación para SEPLAN para

garantizar el cumplimiento del proceso de planificación. De hecho, la actual administración ha presentado desde entonces sus informes de labores siguiendo los grandes objetivos del plan.

El otro cambio legal relevante en este período en Honduras es el establecimiento de las “Regiones Especiales de Desarrollo” (RED) por medio de una reforma constitucional a través del DL 283-2010 (La Gaceta, 2011). Se establece que dichas regiones están concebidas con el propósito de “acelerar la adopción de tecnologías (...) en un ambiente estable, reglas transparentes (...) que permitan captar la inversión nacional y extranjera” y manda a que en estas regiones se establezcan Estatutos Constitucionales y que se establezcan sistemas propios de administración pública y fuero jurisdiccional. Se establece que estas regiones se considerarán urbanas. Se trata de un ejercicio de transferencia de soberanía y privatización de la gestión del territorio a una escala inédita, que ha generado mucha controversia.

En ese marco ya existe un litigio constitucional sobre la validez del decreto. En términos de aplicación se han identificado preliminarmente tres posibles RED: en la región sur sobre el Golfo de Fonseca; en el entorno de San Pedro Sula y de Trujillo. Más allá de la efectiva implementación y controversia jurídica es importante insistir en las implicaciones de ordenamiento del territorio de este tipo de iniciativas de atracción de inversiones. Primero, la pérdida de vigencia de la LODT en dichas regiones, las cuales concentran algunas de las actividades económicas y tasas de crecimiento más importantes del país.

Segundo, la nula mención de la necesaria integración de los territorios de las RED y su entorno inmediato por temas ambientales (riesgo, recursos hídricos) y de racionalidad de la infraestructura (conectividad); lo cual implica necesariamente tareas de coordinación. Tercero, la mayor dislocación o dispersión de la administración pública en el territorio nacional, tanto de un punto de vista sectorial como territorial.

1.4.4 Instrumentos de ordenamiento territorial

Los cambios antes mencionados en el marco legal e institucional de Honduras han tenido importantes repercusiones en cuanto a los instrumentos más específicos de ordenamiento territorial. La ley 286-2009 llevó a la formulación y aprobación del Plan de Nación 2010-2022 (Visión de País, 2010), el cual desarrolla de forma más concreta y a un plazo más corto la Visión País de la referida ley, según el detalle de la siguiente tabla:

Tabla 1.5: Lineamientos estratégicos del Plan de Nación

1	Desarrollo sostenible de la población
2	Democracia, ciudadanía y gobernabilidad
3	Reducción de la pobreza
4	Educación y cultura como medios de emancipación social
5	Salud como fundamento para la mejora de las condiciones de vida
6	Seguridad como requisito del desarrollo
7	Desarrollo regional, recursos naturales y ambiente
8	Infraestructura productiva como motor de la actividad económica
9	Estabilidad macroeconómica como fundamento del ahorro interno
10	Competitividad, imagen país y desarrollo de sectores productivos
11	Adaptación y mitigación al cambio climático

Fuente: elaboración propia con base en Plan de Nación 2010-2022

Entre otros elementos relevantes para el OT destacan: la apuesta por cuatro grandes asentamientos humanos: La Ceiba, Choloma, San Pedro Sula y Tegucigalpa; la búsqueda de mayor coordinación al interior de la administración; la gestión de los recursos hídricos y del riesgo; el compromiso con el desarrollo regional y la aplicación de la LODT (2003); la apuesta por la infraestructura vial, portuaria, energética; y la promoción de la maquila tecnológica (“back office”).

Desde el punto de vista más específico de los instrumentos de OT cabe citar el esfuerzo de incorporar la gestión del riesgo a los planes de desarrollo municipal. En efecto, la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT, 2011) identifica 296 planes estratégicos de desarrollo municipal, 95 planes municipales de OT y 81 planes municipales de gestión del riesgo, entre otros, lo cual de entrada evidencia un esfuerzo técnico y económico importante.

Esta dinámica de elaboración de planes también ha sido reconocida por la cooperación japonesa, que en 2010 publicó la “Guía Metodológica: elaboración Planes de Desarrollo Municipal con Enfoque de Ordenamiento Territorial”, en la cual se sistematiza el proceso de planificación y se evidencian aspectos de participación social y estructura general del Plan (Calix, 2010).

Finalmente, como parte del trabajo más específico del DGOT, esta se ha encargado de diseñar herramientas para los procesos de planificación, montar el sistema de información y coordinar el registro de normas. En todo caso destaca el nuevo trabajo de planificación en la escala regional, según la definición de la Ley Visión País, aunque sean en una fase inicial (SEPLAN, 2012).

Además de estos esfuerzos estatales es relevante la existencia de algunos esfuerzos de la sociedad civil; particularmente destaca el caso del proyecto “Proyecto Gestión Integral de la cuenca del río Goascorán (Honduras - El Salvador)”, ejecutado por la Fundación VIDA (FVIDA, 2012), lo cual podría ser sintomático de una mayor proyección del tema de OT en la sociedad hondureña. Ello se presenta de manera resumida en el siguiente cuadro.

Tabla 1.6 Honduras: Políticas, marco legal e instrumentos de ordenamiento territorial (2012)

Políticas nacionales	Leyes, decretos y reglamentos	Instituciones	Instrumentos: planes
Visión de País 2038	DL180-2003: Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	Consejo Plan Nación	296 planes estratégicos de desarrollo municipal
Plan de Nación 2010 - 2022	DL286-2009: Ley para el Establecimiento de una Visión País y Adopción de un Plan de Nación para Honduras.	Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación Externa (SEPLAN)	95 planes municipales de ordenamiento territorial
	DL283-2010: Ley de Regiones Especiales de Desarrollo	Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT)	81 planes municipales de gestión del riesgo

Nota: las filas no reflejan correspondencia
Fuente: elaboración propia con base en fuentes citadas

1.4.5 Capacidades para el OT

Las capacidades económicas para el OT en Honduras se focalizan en la nueva SEPLAN, la cual en 2012 tenía asignados \$18 millones (Congreso, 2012), distribuidos en tres grandes categorías: servicios públicos generales, que absorbe \$11.5 millones; educación e investigación con \$0.5 millones y protección social con \$6 millones.

Aunque el monto es relativamente importante, hay que recordar que SEPLAN coordina la planificación económica de todo el Estado hondureño más allá del OT. A un mayor nivel de detalle se estima que casi el 50% de este presupuesto estaba destinado a sueldos. La DGOT es una unidad más bien modesta con solo cuatro funcionarios permanentes (SEPLAN, 2012). Además es relevante comparar otras instancias como la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI), que tenía recursos asignados por \$142 millones, o la Secretaría de Desarrollo Social que tenía \$37 millones.

Como en el resto de países estudiados interesa también conocer las capacidades profesionales que existen en Honduras de cara al OT. En la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) existe un programa de Maestría en Ordenamiento y Gestión del Territorio, impartido por la Facultad de Ciencias Espaciales, que inició operaciones en 2008 y cuenta ya con dos promociones de maestros (FACES, 2012). Así mismo existe una Maestría en Gestión Social Urbana como parte de la Facultad de Trabajo Social de la misma UNAH. Ello da otro valor agregado al proceso de construcción de capacidades para el OT en Honduras y reconfirma la penetración del tema en la sociedad hondureña.

1.4.6 Retos y oportunidades del ordenamiento territorial en Honduras

Las transformaciones del proceso de ordenamiento territorial en Honduras entre 2009 y 2012 son múltiples. Probablemente el cambio más estructural provenga de la construcción de la Visión País y las subsiguientes transformaciones legales, institucionales y de planificación.

No menos notable, aunque tal vez menos institucionalizada, es la iniciativa de las RED. Todo ello se sobrepone a un sistema de ordenamiento territorial en consolidación desde 2003, que incluye, entre otros elementos significativos, amplias experiencias de planificación a escala municipal, procesos desde la sociedad civil y programas de formación de especialidad.

De ahí resultan importantes potencialidades: la acumulación de experiencias prácticas; la vinculación directa entre OT y una visión estratégica de país y la permanencia por una década del marco legal operativo. La convergencia de estos factores mantiene a Honduras en una posición avanzada en el contexto regional. Sin embargo, subsisten debilidades por abordar: incrementar los limitados recursos para realizar la función de OT; superar las contradicciones entre la visión de planificación y los esfuerzos de atracción de inversiones y “blindar” el OT ante una todavía incierta situación político- institucional que puede limitar algunos de sus logros más recientes y agravar sus debilidades.

1.5 Ordenamiento territorial en El Salvador

1.5.1 Antecedentes

Hasta 2009 El Salvador había hecho algunos avances notables en materia de ordenamiento del territorio: se había formulado un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT, 2004) y otra serie de instrumentos de planificación que habían trascendido de la escala urbana a la territorial; se había consolidado la experiencia en el tema del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) por medio del binomio de la Oficina de Planificación – Consejo

de Alcaldes (OPAMSS-COAMSS) y, en general, se anunciaba un proceso de descentralización que permitía un mayor protagonismo de los gobiernos locales de forma individual o asociada.

Sin embargo, también se detectaban limitaciones profundas, en especial: el empantanamiento de la discusión sobre la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT); la desarticulación entre la sofisticación técnica de los planes y el marco legal existente tensionado entre los esfuerzos sectoriales y centralistas y las iniciativas más integrales y participativas, y finalmente la debilidad del aparato de planificación del desarrollo que dificultaba la integración del enfoque de OT a la organización de inversión pública y a la coordinación interinstitucional.

En los últimos tres años, con el advenimiento de una nueva administración pública (2009-2014), este panorama ha sido objeto de importantes rupturas pero también ha evidenciado potentes continuidades.

A mediados de 2012 entró en vigor la esperada LODT, aunque su aplicabilidad todavía queda por verse. Se creó una Subsecretaría para la Descentralización y el Desarrollo Territorial (SSDT), y se aprobó por primera vez en más de 30 años un plan quinquenal de desarrollo (PQD). A la par de ello, se continuó con el esfuerzo de elaboración de planes territoriales heredado del PNOTD y se siguió con importantes iniciativas de desarrollo regional en la zona norte del país y más recientemente en la costa. Todo ello en un marco de transición política y de crisis económica. Adelante se describen y valoran estos procesos para vislumbrar los retos y las oportunidades que El Salvador de 2012 sigue enfrentando.

1.5.2 Dinámicas territoriales

La economía salvadoreña ha sido en el contexto latinoamericano una de las más afectadas con la crisis financiera mundial de 2008. Esto ha impuesto importantes limitaciones en términos de la capacidad de inversión pública y disponibilidad de inversión privada. Además, es en ese contexto de crisis prolongada que tomó posesión la primera administración política de izquierda en el país.

Un elemento novedoso introducido por esta administración ha sido justamente la revalorización del papel de la planificación en el proceso de desarrollo. Ello se evidenció a través de varios elementos tales como: la formulación del PQD (2010) y la anunciada mutación de la Secretaría Técnica de la Presidencia a una Secretaría de Planificación y Desarrollo.

Esa visión de desarrollo cobró explícitamente, al menos a nivel de discurso, una dimensión territorial con la nueva SSDT. Con ello ha quedado planteada una nueva organización del aparato institucional vinculado al ordenamiento del territorio. En cuanto a la inversión pública, se ha reiterado su importancia como instrumento de desarrollo y su carácter dinamizador de la actividad económica. Sin embargo, las iniciativas han sido más limitadas: la finalización de la nueva Carretera Longitudinal del Norte en el marco del proceso de desarrollo regional de los 94 municipios de la franja norte del país; el anuncio de otra iniciativa de desarrollo regional para 75 municipios de la zona costera marina con vistas a una mejor articulación de algunos activos estratégicos como los dos puertos del país y el aeropuerto internacional; la nueva autopista Monseñor Romero al poniente del AMSS; el primer tramo de la primera línea del nuevo sistema de transporte público en el AMSS (SITRAMSS) y el avance, todavía limitado, del primer programa público de vivienda social construida por el Estado en 30 años.

Por otra parte, la inversión privada sigue contenida y el país es el menor receptor de inversión extranjera de toda la región. Apenas se vislumbran algunas iniciativas turísticas significativas en la zona costera que esperan además de un

marco legal para los socios público privados, mientras la industria de la construcción no ha recuperado todavía su nivel de producción de 2007 (CASALCO, 2012).

En ese sentido, a diferencia de otros países de la región, en El Salvador no ha existido durante este período una intensa presión inmobiliaria que demande la adaptación de los marcos regulatorios o de gestión del territorio, ni que represente tampoco un estímulo especial para un rol más proactivo de parte de las instituciones públicas.

1.5.3 Marco legal e institucional

En los últimos dos años El Salvador se ha dotado de nuevos instrumentos legales directamente relacionados con la gestión del territorio. El más destacado es la LODT, aprobada por la Asamblea Legislativa en 2011 (DL 644-2011), la cual entró en vigor en junio 2012.

Esta ley estaba prevista dentro del paquete del PNODT (2004) y su prolongada discusión conllevó una dilatada negociación política que incluso suscitó observaciones de parte de la Presidencia de la República, finalmente desatendidas por la Asamblea Legislativa.

Entre otros temas la LODT define: la competencia para calificar y regular los usos del suelo como municipal; las categorías de uso del suelo a escala nacional: urbano, urbanizable, rural y no urbanizable; faculta a los Gobiernos locales para establecer parámetros de aprovechamiento del suelo (edificabilidad y ocupación); delinea mecanismos “de compensación a favor del municipio” por cambios de usos del suelo. Además, define una nueva entidad rectora: el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNODT) como organismo colegiado coordinado desde la Presidencia de la República.

A pesar de estos avances, la LODT no aborda algunos temas críticos como: los derechos y deberes en torno a la propiedad inmueble; nuevas formas para que el Estado, a escala nacional o local, adquiera inmuebles para fines de “interés social”; ni detalla procedimientos para la efectiva distribución de cargas y beneficios entre propietarios; tampoco previó formas más estructuradas de participación social en los procesos de planificación de territorio. Además es notable el hecho de que más de un año después de su aprobación la ley aún no disponga de un reglamento que viabilice su aplicabilidad y detalle algunos de sus elementos más significativos.

Otra ley relevante en términos de ordenamiento del territorio es la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional (DL993/2012), motivada por el peso de las lotificaciones agrícolas y peri urbanas en la producción de vivienda y la precariedad de la tenencia. Para ello establece: contratos típicos entre las familias y los “desarrolladores parcelarios” y entre estos y los terratenientes; crea un registro de desarrolladores parcelarios y una “ventanilla única” como mecanismo institucional para atender los proyectos de subdivisión, aunque no se visualizan formas más integrales de regularización de los asentamientos. Por su novedad todavía es difícil saber el real impacto de esta legislación en los sistemas de provisión de suelo en el país. Sin embargo, el VMVDU se ha propuesto como meta la regularización de 60,000 lotes en el período 2012-2014 (VMVDU, 2012). En todo caso, el tema es relevante en tanto evidencia una intención desde el Estado por atender el tema de la irregularidad urbanística.

Por último, aunque no se trata de una ley, es importante mencionar al PQD (2010-2014), el cual intenta organizar, desde una mirada estratégica al 2024, el conjunto de acciones del órgano Ejecutivo durante esta administración. Para ello se propone: “a) sentar las bases para instaurar un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo integral y b) profundizar y consolidar la democracia” por medio de las estrategias que se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 1.7: Estrategias del Plan Quinquenal de Desarrollo

	Estrategia
I	El Sistema de Protección Social Universal
II	El Sistema Financiero de Fomento para el Desarrollo
III	La Estrategia de Desarrollo Productivo
IV	Las Políticas públicas macroeconómicas y sectoriales
V	Políticas de seguridad, convivencia democrática y proyección internacional
VI	La inversión pública en programas y proyectos prioritarios

Fuente: elaboración propia con base en el PQD (2010)

Aunque la dimensión territorial no aparece de forma explícita dentro de las grandes estrategias del PQD, dentro de la estrategia V sí aparece la “Política de desarrollo territorial y descentralización”, y en la IV la “Política ambiental y de reducción de riesgos”. Finalmente, cabe destacar que el PQD es un documento indicativo que no goza de un sustento legal legislativo o ejecutivo que lo vuelva de obligatorio cumplimiento.

Tal vez a un nivel más modesto, pero más singular en el contexto regional, vale citar el caso del COAMSS, que en 2010 aprobó una serie de políticas metropolitanas con un horizonte del año 2021. Estas políticas incluyen los temas de: desarrollo urbano y territorial; espacios públicos; movilidad; medio ambiente y niñez y juventud. Cabe destacar que, entre otros temas, estas políticas insisten en la necesidad de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles del Estado y la adopción de nuevos mecanismos de gestión del suelo.

En términos institucionales esta adecuación del marco legal también ha tenido importantes repercusiones. Por un lado, la LODT creó el CNODT como ente rector del OT en el país, aunque este no se encuentra oficialmente conformado a la fecha. El CNODT es una instancia multiactores donde convergen siete representantes de instancias del Ejecutivo y tres representantes de las municipalidades bajo la dirección de la STP. Esta estructura se replica en la escala departamental (14), lo cual entraña un importante esfuerzo de coordinación y operativización de estructuras.

Por otra parte, en 2009 se creó la SSDT para encargarse de la antes citada política de desarrollo territorial y descentralización. Finalmente, siguen teniendo un rol relevante: el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), que hasta la entrada en vigor de la LODT tenía la atribución de otorgamiento de permisos de urbanización y construcción, y había promovido la formulación de los planes regionales de ordenamiento y desarrollo territorial a través de su Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), encargado de la política ambiental del país con particular importancia la Dirección General de Cambio Climático y Asuntos Estratégicos.

Además, por las mismas disposiciones de la LODT son relevantes las 262 municipalidades del país y sus asociaciones intermunicipales, notablemente el COAMSS. Así mismo, el VMVDU ya había iniciado el proceso de desconcentración de funciones hacia otras tres oficinas de planificación regionales. En todo caso aquí se evidencia la fragmentación del aparato público salvadoreño relacionado al ordenamiento del territorio y el enorme desafío de coordinación que ello demanda.

1.5.4 Instrumentos de OT

En 2009 El Salvador destacaba por la experiencia construida en la elaboración de planes de desarrollo urbano y posteriormente de planes de ODT. A partir del PNOTD (2004) se inició un proceso que concluyó en 2010 por medio del cual se elaboraron catorce planes regionales, incluyendo el de la región metropolitana de San Salvador. Aunque todos ellos fueron producto de consultorías realizadas en buena parte por empresas consultoras internacionales. Esto significa que todo el territorio nacional dispone de orientaciones de uso del suelo y proyectos estratégicos elaborados con un buen nivel técnico.

Además, el VMVDU estima que 37 municipalidades poseían planes de ordenamiento territorial en regla, lo que les permitía ejercer de forma descentralizada, aun antes de la aprobación de la LODT, las funciones de regulación de los usos del suelo y otorgamiento de permisos. En ese contexto resultan novedosas algunas herramientas dispuestas en la LODT, tales como los parámetros de aprovechamiento del suelo, las categorías de zonificación y la figura de planes parciales, que pueden contribuir a darle mayor potencia a los planes existentes y futuros.

También existen otros instrumentos de ordenamiento territorial notables fuera del proceso iniciado con el PNOTD. Tal es el caso del Plan de Desarrollo de la Zona Marino Costera (2012), encargado por la STP, el cual servirá de base para las nuevas inversiones en la franja costera del país. De igual forma son relevantes una serie de planes parciales preparados por OPAMSS y la Alcaldía de San Salvador para áreas específicas de la ciudad.

Así mismo, diversas municipalidades de forma individual o asociada han desarrollado procesos de planificación territorial en los últimos tres años, tal es el caso de la microrregión Cayaguanca, al Norte del país y de la microrregión del Trifinio, ambas dentro del espacio transfronterizo con Honduras y Guatemala. También pueden citarse “Las pautas metodológicas para la planificación estratégica participativa de los municipios” formuladas por la SSDT (2011). Finalmente, hay que destacar que la Política Nacional del Medio Ambiente (MARN, 2012) incluye dentro de sus líneas prioritarias de acción la “incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial” atribuyéndole un “sentido de urgencia” al OT, particularmente en un contexto de cambio climático. En ese contexto el MARN se ha propuesto desarrollar la zonificación ambiental, la evaluación ambiental estratégica, concentrar atención en la franja costero marina y finalmente articular las capacidades técnicas con otras instituciones del Estado.

Por todo ello es evidente que en El Salvador se ha mantenido la capacidad de producción de planes territoriales y últimamente de políticas públicas vinculadas al ordenamiento territorial, lo cual es un signo positivo en términos de la apropiación del tema por la institucionalidad pública. Sin embargo, sigue estando pendiente avanzar hacia un mayor aprovechamiento de las herramientas de la LODT. Esta situación se presenta de manera resumida en el cuadro que sigue.

1.5.5 Capacidades de OT

La disponibilidad de recursos económicos para el OT en El Salvador puede revisarse desde varios ángulos. En el ámbito del Gobierno nacional es crítico el presupuesto del VMVDU, particularmente de la DODT, que tradicionalmente ha sido la encargada de la función de OT. En 2012 éste ascendía a \$0.74 millones, de los cuales el 81% se dedicaba al pago de salarios. El mismo VMVDU tenía un presupuesto ese año de \$1.5 millones, sin incluir inversión. Esto representa una limitante crítica de cara al ejercicio integral de las funciones de ODT en el país.

De igual forma la SAE, dentro de la cual se ubica la SSDT, dispone en su conjunto de \$2.9 millones para sus funciones

de promoción del desarrollo territorial y descentralización, transparencia y modernización del Estado. Por su parte la STP cuenta con \$3.8 millones para desempeñarse como entidad planificadora y coordinadora del aparato estatal. En comparación, el MARN dispone en total de \$12.6 millones, de los cuales \$0.48 millones están orientados a “Cambio Climático y Asuntos Estratégicos” (MH, 2012). Lo anterior muestra con claridad las limitaciones del aparato de planificación salvadoreño mucho más en el contexto de nuevas responsabilidades y funciones atribuidas por las nuevas leyes.

Tabla 1.8 El Salvador: Políticas, marco legal e instrumentos de ordenamiento territorial (2012)

Políticas nacionales	Leyes, decretos y reglamentos	Instituciones	Instrumentos: planes
Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD 2010-2014)	DL 644-2011: Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)	Plan de Desarrollo de la Zona Marino Costera (2012)
		Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNOTD)	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT, 2004)
5 Políticas metropolitanas (COAMSS)	DL 993-2012: Ley especial de lotificaciones	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU)	14 planes regionales de ordenamiento y desarrollo territorial
		Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS)	
Política Nacional de Medio Ambiente (2012)		Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)	Pautas metodológicas para la planificación estratégica municipal
		Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización (SSDT)	

Nota: las filas no reflejan correspondencia
Fuente: elaboración propia con base en fuentes citadas

En cuanto a las capacidades profesionales es notable que en El Salvador no existan programas de especialidad relacionados al ordenamiento territorial. Probablemente el programa más vinculado sea, en la Universidad de El Salvador (UES): Maestría en Gestión Ambiental; Manejo Sustentable de Recursos Naturales; Gestión de Recursos Hidrológicos; y en la UCA, la Maestría en Gestión del Medio Ambiente (MAGMA) y la Maestría en Desarrollo Local.

La Universidad Francisco Gavidia (UFG) inició en 2012 un programa de Licenciatura en Administración Territorial. Por otra parte es notable la ausencia de programas más científicos en temas como geología y geografía, cuya falta impone grandes limitaciones a la práctica del OT en el país.

1.5.6 Retos y oportunidades del ordenamiento territorial en El Salvador

Como se ha visto, el panorama del ordenamiento territorial en El Salvador en los últimos tres años evidencia cambios importantes, que incluyen la aprobación de la LODT, del PQD y de otras políticas públicas nacionales y locales que hacen referencia directa a esta función pública.

Además, ha proseguido la dinámica de producir instrumentos de planificación, tanto a escala regional como local, y sigue siendo destacada la experiencia del AMSS. No se cuestiona la importancia del OT en el quehacer público. Esto constituye un conjunto de oportunidades que ya se anunciaban en 2009 y que teóricamente se han visto potenciadas desde entonces. Evidentemente persisten importantes retos: lograr la efectiva aplicación de la LODT y su reglamentación; articular las diversas capacidades y experiencias institucionales, incluyendo la inversión pública y, finalmente, consolidar y legitimar en el tiempo un modelo de planificación del desarrollo que sea suficientemente estratégico para plantear visiones de largo plazo y tan pragmático como para aterrizar en instrumentos y herramientas concretas.

1.6 Ordenamiento territorial en Guatemala

1.6.1 Antecedentes

Guatemala fue uno de los países de la región en entrar más tardíamente a la dinámica de ordenamiento territorial. Aun así, en 2009, se identificaban importantes potencialidades fundamentadas en la previsible sinergia entre las funciones de planificación del desarrollo, coordinación de la inversión pública y ordenamiento territorial al interior de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), así como en la implementación gradual de los instrumentos de tributación del suelo particularmente en los municipios más dinámicos del país.

Ello constituía entonces una base para afrontar los grandes retos de la realidad territorial guatemalteca, notablemente los desequilibrios territoriales y la ausencia de un verdadero marco legal. Desde entonces se puede comprobar una progresiva consolidación de las funciones de planificación territorial en el país, sobre todo en la escala regional, probablemente motivada por algunas grandes obras de infraestructura. De la misma manera se ha continuado con una práctica de tributación sobre la propiedad del suelo y ha comenzado una dinámica más consistente de planificación en la escala local. Sin embargo, persiste la debilidad del marco legal e institucional, sigue sin aprobarse la LODT y, por ende, la gestión efectiva de los desequilibrios territoriales sigue siendo limitada.

1.6.2 Dinámicas territoriales

Al igual que el resto de países de la región, Guatemala ha seguido diversificando su aparato productivo impulsado tanto por el emprendimiento de nuevos proyectos de infraestructura pública como por la inversión privada en actividades agroindustriales, turísticas e inmobiliarias. Aun siendo el país menos urbanizado de América Central, la ciudad de Guatemala y sobre todo sus municipios periféricos han continuado con un proceso de crecimiento en el que contrastan los nuevos equipamientos y servicios urbanos y una persistente precariedad habitacional.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) permite conocer con detalle el conjunto de la inversión pública, donde destacan: las obras de conectividad vial, la mejora de puerto Quetzal, la mejora de ecosistemas costeros y el saneamiento. Es notable la importancia que han tomado los desastres ambientales como criterio para la priorización del gasto público (SEGEPLAN, 2011). A pesar de ello, el departamento de Guatemala sigue siendo el principal destino

de la inversión pública con más de \$42 millones en 2011 (17% del total nacional) de lejos superior al segundo lugar, Alta Verapaz, con \$13.4 millones (SEGEPLAN, 2010).

Del lado de la inversión privada, la economía de Guatemala depende de seis grandes sectores: la industria, los servicios, la agricultura y ganadería, el comercio, el transporte y comunicaciones y vivienda. Solo en 2011 estos sectores representaron el 80% de la producción nacional, siendo los de mayor crecimiento el comercio, los servicios y el transporte y comunicaciones. Muy atrás queda la construcción que representó en 2011 el 2.9% del PIB y aún no había recuperado el valor de producción de 2007 (BanGuat, 2012).

1.6.3 Marco legal e institucional

Durante los últimos tres años no ha habido en Guatemala mayores cambios del marco legal del ordenamiento territorial, el cual sigue siendo dominado por legislaciones más de carácter sectorial como la descentralización (2002), medio ambiente (1995), regionalización (1986), urbanismo (1956) y de consejos de desarrollo (2002) (Rodríguez et al. 2008).

Probablemente la mayor novedad, siempre de carácter sectorial, es la Ley de Vivienda (D9-2012). Dicha ley aborda en su capítulo I la “Planificación habitacional y ordenamiento territorial en materia de vivienda” y atribuye a un mismo ente la rectoría en ambos temas. Su artículo 27 define los principios para la elaboración de planes de OT, haciendo énfasis en la habitabilidad, diversidad étnica y relación entre desarrollo habitacional y desarrollo urbano. Aunque el lenguaje de la ley es ambiguo se entiende que ese ente rector es el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), lo cual introduce un potencial elemento de tensión y contradicción con SEGEPLAN.

Desde el punto de vista institucional, es notable el desarrollo de SEGEPLAN en los aspectos relativos al ordenamiento del territorio. La secretaría se divide en cinco grandes áreas dentro de las cuales se ubica Planificación y Ordenamiento dividida a su vez en direcciones de Planificación Estratégica Territorial, Ordenamiento Territorial (DOT) y Gestión de Riesgos. A la par de estas áreas se ubica el SNIP y en su conjunto conforman el Sistema Nacional de Planificación. También tiene relevancia el Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE), particularmente los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE) como organismo de consulta y toma de decisión en el territorio.

Del lado del CIV, la organización institucional es más convencional ya que bajo el titular se encuentra un viceministro que tiene a su cargo tres direcciones: el Fondo Guatemalteco de Vivienda (FOGUAVI), la Unidad de Construcción de Edificios del Estado (UCEE) y la Unidad de Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO). Por lo que es notable la ausencia de la dimensión de ordenamiento territorial y el contraste con la sofisticación de la estructura de SEGEPLAN y con lo dispuesto en la L9-2012.

1.6.4 Instrumentos de OT

En los últimos tres años ha continuado el proceso de construcción de instrumentos y herramientas de ordenamiento territorial en Guatemala. Dicho proceso es liderado por SEGEPLAN, aunque también es notable el trabajo de algunas municipalidades. Del lado de los instrumentos de planificación de la DOT, se elaboró en 2011 la “Guía para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal” y su respectiva “Caja de herramientas” (SEGEPLAN, 2011b). Estos documentos comprenden elementos conceptuales, la relación con el sistema nacional de planificación y una estructura guía de contenidos y procesos para el OT de escala municipal.

A escala regional se han elaborado cuatro planes de desarrollo: 1) la franja transversal del Norte, asociado a la construcción de una nueva carretera de carácter nacional; 2) Litoral del Pacífico; y están en proceso: 3) Petén; 4) Región Central y 5) Corredor Seco, los cuales por su complejidad han requerido de un esfuerzo más integral y multidisciplinar de planificación. Adicionalmente, la DOT dispone del Sistema Nacional de Información Territorial para captar en un único sistema la información espacial producida en el país. De igual forma, SEGEPLAN ha promovido la realización de Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y de "ideas de proyectos de desarrollo" de escala local.

En la escala local es notable el desarrollo de al menos 103 POT municipales en todo el país, los cuales además están sistematizados dentro del SINIT y, en el caso de la Franja Transversal del Norte y del Litoral Pacífico, están enmarcados por estrategias regionales más amplias. Dentro de estos planes sigue siendo emblemático el caso del POT del municipio de Guatemala de 2008, el cual tuvo sus primeras actualizaciones en 2011. Además, desde ese marco se ha promovido la figura de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial (PLOT) a la manera de planes parciales más específicos para determinadas zonas de la ciudad (Municipalidad, 2012). Más recientemente otros municipios del Área Metropolitana de Guatemala han iniciado la preparación de sus respectivos POT, incluyendo San José Pinula, Santa Catarina Pinula, Petapa, Amatitlán, Chinautla y Fraijanes. En todo caso el reto pendiente sigue siendo la planificación integrada del Área Metropolitana de Guatemala o incluso de la región central de Guatemala. Esto también se presenta en la tabla a continuación.

Tabla 1.9 Guatemala: Políticas, marco legal e instrumentos de ordenamiento territorial (2012)

Políticas nacionales	Leyes, decretos y reglamentos	Instituciones	Instrumentos: planes
No se han detectado	DL9-2012: Ley de Vivienda	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	5 planes regionales de desarrollo
		Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)	Guía para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal y Caja de Herramientas (SEGEPLAN, 2011)
		Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE)	103 planes municipales de ordenamiento territorial
		Municipalidades	Plan de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala

Nota: las filas no reflejan correspondencia
Fuente: elaboración propia con base en fuentes citadas

1.6.5 Capacidades de ordenamiento territorial

En 2012 SEGEPLAN tenía asignados \$10.8 millones para sus funciones de rectoría del sistema nacional de planificación, de los cuales \$3.0 millones estaban orientados a la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial. Por su parte el CIV tiene un presupuesto de \$690 millones, de los cuales \$82 millones correspondían al sector vivienda a través de subsidios, legalización y obras de urbanización.

Del lado de las capacidades profesionales asociadas al OT destacan varios programas de postgrado en la Universidad de San Carlos (USAC, 2011): Economía ambiental y de los recursos; Administración de tierras para el desarrollo sostenible; Diseño, planificación y manejo ambiental; Gestión para la reducción del riesgo; Desarrollo urbano y territorio; Planificación y diseño del paisaje, y un doctorado en cambio climático y sostenibilidad. Además en USAC es relevante la existencia desde 1975 del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), el cual desarrolla múltiples proyectos de investigación y publicaciones asociadas a temas urbanísticos y territoriales (CEUR, 2012). Esto, en principio, significa un importante potencial en términos de la formación de especialistas y además de producción de nuevo conocimiento para el país.

1.6.6 Retos y oportunidades del ordenamiento territorial en Guatemala

El ordenamiento territorial en Guatemala ha consolidado algunos procesos claves durante los últimos tres años. SEGEPLAN ha seguido ejerciendo su función de dirección del sistema nacional de planificación, el cual ha asumido con creciente claridad la función de ordenamiento del territorio.

La elaboración de los planes regionales y guías metodológicas, así como el acompañamiento de los procesos municipales de planificación, evidencian ese avance y dan cuenta de una valiosa capacidad ejecutiva para elaborar planes territoriales. De igual forma parece haberse consolidado la capacidad de planificación de la inversión pública, la cual ha motivado algunos de los ejercicios de planificación regional antes mencionados. Todo ello, aunado a un importante potencial de formación de especialistas y producción de conocimiento, constituye la principal oportunidad para el desarrollo del ordenamiento territorial en Guatemala.

Sin embargo, es claro que existen al menos tres retos críticos para asegurar el funcionamiento del sistema: primero, afrontar la ausencia de una legislación específica de OT y su potencial confusión con otras leyes sectoriales, especialmente la de vivienda; segundo, superar la ambigüedad institucional en términos de rectoría y, finalmente, abordar con urgencia los estructurales desequilibrios territoriales del país.

1.7 Ordenamiento territorial en República Dominicana

1.7.1 Antecedentes

En 2009 el estado del arte sobre ordenamiento territorial en República Dominicana apuntaba hacia un doble desafío: por un lado la necesidad de dotar a la administración pública de un mejor instrumental que le permitiera aprovechar las potencialidades de su organización institucional y, por otro, aprovechar la coyuntura política para posicionar el tema como elemento clave en los procesos de desarrollo.

Efectivamente, esa coyuntura se produjo con la aprobación de la nueva Constitución de República Dominicana en 2010. Por primera vez en el país y en la región el tema de ordenamiento territorial apareció de forma explícita en un texto constitucional. Ello aunado a la formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo ha consolidado el OT en el país y ha favorecido una mayor sofisticación del aparato institucional dominicano, tal como se explicará a continuación.

1.7.2 Dinámicas territoriales

El proceso de cambio territorial en República Dominicana está dominado por al menos dos factores estructurales. El primero es la evolución económica dominada por el peso de tres grandes sectores: la industria, el turismo y el comercio, que juntos representan el 47% de la economía. La construcción representa alrededor del 5.4% (BCRD, 2012). Este aparato productivo ha conocido un importante auge en los últimos años manteniendo tasas de crecimiento promedio arriba del 5.3% anual entre 2009 y 2012. En ese marco son el sector industrial y el de construcción, así como el financiero y transporte y almacenamiento, los que reflejan un crecimiento más acelerado, lo cual denota el auge de la economía urbana del país en los últimos años, hecho que contribuye a darle relevancia al ordenamiento territorial.

Por otro lado, la inversión pública en el país ha contribuido a dinamizar algunos de estos sectores. Es sobresaliente la institucionalización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a cargo del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), y en ese marco del Plan Plurianual de Inversión (PPI), todo en el contexto de aplicación de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

En el período 2010-2013 se estima que más del 50% de dicha inversión estará concentrada en los sectores de infraestructura, transporte y logística, seguido de lejos por educación (MEPyD, 2012). Dentro de ello tienen un peso determinante la inversión en infraestructura de transporte, dominada por el Metro de Santo Domingo, que se considera parte del rubro “locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo” y las obras de prevención y mitigación del riesgo (PPI, 2011).

1.7.3 Marco legal e institucional

La nueva Constitución de la República Dominicana (Constitución, 2010), como ley primaria, establece los principios de organización del Estado. Entre otros elementos establece la división política administrativa del país en tres niveles, además del nacional: regiones, provincias y municipios. También se desarrolla el tema de los recursos naturales, declarando el carácter estratégico de los recursos hídricos y de las áreas protegidas (arts. 14-17).

De la misma manera aborda el derecho a la propiedad (art. 51) y se reconoce como función social, indicando “el interés social del acceso a la propiedad inmobiliaria titulada”. La mayor novedad para efectos de este trabajo es el Título IX “Del ordenamiento del territorio y de la administración local” (arts. 193-207) que, entre otros temas, aborda: el carácter unitario del Estado, declara como tema prioritario la elaboración de un “Plan de Ordenamiento Territorial” vinculado a la adaptación al cambio climático (art. 195). También se profundiza en la lógica regional como “unidad básica de articulación y formulación de políticas públicas” y escala de equilibrio de la inversión pública (art. 196), y establece la obligatoriedad de los presupuestos participativos en la escala municipal.

Finalmente, se otorga rango constitucional a la Estrategia Nacional de Desarrollo que el Ejecutivo debe someter a aprobación legislativa, y obliga a la planificación plurianual de la inversión pública (art. 241).

A partir de la reforma de la ley primaria han surgido otras secundarias igualmente críticas en términos de ordenamiento territorial. En el ámbito más estratégico destaca la “Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030” (Ley 1-12), que introduce el instrumento de Plan Nacional Plurianual del Sector Público y los presupuestos plurianuales. La ley define además la visión de país y sus ejes estratégicos, como se detalla a continuación.

Tabla 1.10: República Dominicana, Estrategia Nacional de Desarrollo (2030): ejes y objetivos

Ejes estratégicos		Objetivos generales	
I	Estado social democrático de derecho	1.1	Administración pública eficiente
		1.2	Imperio de la ley y seguridad ciudadana
		1.3	Seguridad y convivencia pacífica
II	Sociedad con igualdad de derechos y oportunidades	2.1	Educación de calidad para todos
		2.2	Salud y seguridad social integral
		2.3	Igualdad de derechos y oportunidades
		2.4	Cohesión territorial
		2.5	Vivienda digna y entorno saludable
		2.6	Cultura e identidad nacional
		2.7	Deporte y recreación física para el desarrollo
III	Economía sostenible, integradora y competitiva	3.1	Economía articulada, innovadora y sostenible
		3.2	Energía confiable, eficiente y sostenible
		3.3	Competitividad e innovación
		3.4	Empleos suficientes y dignos
		3.5	Estructura productiva sectorial y territorialmente articulada
IV	Sociedad de producción y consumo adaptada al cambio climático	4.1	Manejo sostenible del medio ambiente
		4.2	Eficaz gestión del riesgo
		4.3	Adecuada adaptación al cambio climático

Fuente: elaboración propia con base en Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030.

Son entonces los objetivos 2.4, 2.5 y 3.5 los que explícitamente abordan la dimensión territorial del desarrollo, para los que la misma ley define objetivos específicos y líneas de acción. Hay que resaltar: 1) el fortalecimiento de capacidades de la administración para el OT; 2) definir regiones únicas de planificación; 3) diseñar un PNOT nacional; 4) desarrollar asentamientos rurales concentrados; 5) propiciar la densificación de los centros urbanos; 6) promover el desarrollo sostenible de la zona transfronteriza; 7) propiciar la urbanización de terrenos estatales. Esto plantea ambiciosos desafíos para el país y la institucionalidad de OT y, al mismo tiempo, deja de lado aspectos sustantivos como la gestión del suelo.

En ese contexto además se ha preparado una propuesta de “Anteproyecto de regiones únicas de planificación” que comprende cuatro macro-regiones compuestas por diez regiones únicas de planificación. Con ello se busca habilitar las capacidades regionales para gestionar recursos públicos y promover la articulación territorial. Queda por ver la aprobación final de dicho proyecto, aunque en todo caso queda evidenciada la consistencia del esfuerzo de planificación del desarrollo que el país ha acometido a partir de la nueva Constitución.

Es claro que los cambios legales en República Dominicana han impulsado cambios institucionales relevantes para el OT. Se han centralizado las funciones de planificación en el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), a través del Viceministerio de Planificación, organizando las funciones de rectoría del Sistema de Planificación en tres direcciones: 1/ Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT); 2/ Dirección General de Desarrollo Económico y Social (DGDES) y la Dirección General de Inversión Pública (DGIP). Este esquema favorece

las potenciales sinergias institucionales en tanto articula tres temas críticos de desarrollo en una misma instancia, tradicionalmente inclinada hacia el desarrollo económico (MEPyD, 2012).

1.7.4 Instrumentos de OT

A pesar del notable desarrollo del marco legal y de las mutaciones institucionales sigue siendo notable la escasez de instrumentos y herramientas concretas de planificación territorial en el país. Como se ha comentado anteriormente son más importantes, y probablemente ahí ha estado el énfasis de los últimos tres años, los esfuerzos en términos de planificación del desarrollo y la sistematización de la inversión pública que representan la END y el PPI. Indudablemente desde una visión proactiva estos planes son instrumentos de ordenamiento territorial en tanto organizan en el tiempo la acción del Estado en el territorio en pos de determinados objetivos estratégicos. Por otro lado hay que recordar que la Constitución mandata al Estado a desarrollar un PNOT de escala nacional, el cual se encuentra en fase de formulación.

Además, hay otros esfuerzos más puntuales de desarrollar el tema de OT. Vale citar al menos dos casos: primero, el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico (POTT), desarrollado por el Departamento de Planificación y Proyectos del Ministerio de Turismo (MITUR, 2009). Dicho plan tiene un claro carácter sectorial en tanto se ocupa de la infraestructura turística y de soporte, del desarrollo de los polos turísticos, particularmente las playas y los proyectos especiales. En todo caso llama la atención que una planificación de esta envergadura, en un sector económico fundamental del país, se haya hecho fuera de la institucionalidad de planificación. En esa misma lógica se aprobaron varios POT turísticos como el de Puerto Plata (2012).

También hay un esfuerzo de ordenamiento desde las municipalidades más importantes como Santiago (2011) que ya han aprobado su propio POT. Pero el gran ausente en ese marco es Santo Domingo. El siguiente cuadro refleja de manera resumida esta situación.

Tabla 1.11 República Dominicana: Políticas, marco legal e instrumentos de ordenamiento territorial (2012)

Políticas nacionales	Leyes, decretos y reglamentos	Instituciones	Instrumentos: planes
Constitución Política (2010)	Título IX: del ordenamiento territorial y de la administración local	Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPyD)	Plan de Ordenamiento Territorial Turístico (POTT, 2009)
Estrategia Nacional de Desarrollo (2030)	L1-12: Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo	Subsecretaría de Planificación; Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	POT turístico de Puerto Plata (2012); Santiago (2011)
	Anteproyecto Ley de Regiones Únicas de Planificación	Ministerio de Turismo (MITUR)	

Nota: las filas no reflejan correspondencia
Fuente: elaboración propia con base en fuentes citadas

1.7.5 Capacidades de OT

Del lado de las capacidades para ejercer funciones de ordenamiento territorial se puede analizar el presupuesto de algunas instituciones claves (DIGIPRES, 2012): MEPyD tiene disponibles \$79 millones; el Ministerio de Turismo tuvo asignados \$25 millones; el Ministerio de Medio Ambiente alcanzó \$117 millones, mientras que Obras Públicas y Comunicaciones representan \$940 millones. Más específicamente, la Dirección de OT tiene un presupuesto de \$1.4 millones para funcionamiento, aunque cuenta con otros \$8.7 millones para mejorar capacidades de ordenamiento, incluyendo la formulación del POT nacional.

Del lado de la formación de capacidades profesionales, la Universidad de Santo Domingo ofrece una variedad de programas asociados al ordenamiento del territorio: tres licenciaturas en Geografía; Agrimensura; Ingeniería Geomática; Arquitectura e Ingeniería civil. Sin embargo, no se ha detectado hasta ahora ningún tipo de programa de postgrado en los mismos temas. Ello pone a todo el sistema en desventaja ya que el nuevo marco legal exige un esfuerzo de planificación considerable que el país no puede cumplir sin los debidos recursos humanos.

1.7.6 Retos y oportunidades del ordenamiento territorial en República Dominicana

Entre 2009 y 2012 República Dominicana ha pasado por importantes cambios directamente relacionados con el ordenamiento del territorio. En ese proceso de cambios se reconocen las principales oportunidades para el país: la legitimación del tema en la agenda nacional, sobre todo por ser explícitamente parte de la nueva Constitución 2010; la construcción de una estrategia nacional de desarrollo (2030) que también hace alusión directamente al OT y lo amarra a una visión más estratégica de país y, finalmente, la consolidación de una nueva institucionalidad donde se integra un sistema de planificación y ordenamiento territorial, de inversión pública y de desarrollo económico y social, lo que a la larga podría abrir el paso a importantes sinergias y mayor potencialidad de los instrumentos.

Justamente en ese aspecto aparecen los dos grandes retos que se tienen que afrontar. Primero, la capacidad de formular instrumentos y herramientas concretas de OT, ya sea bajo la forma de planes territoriales o instrumentos de gestión del suelo. Segundo, articular los modelos tradicionales de planificación sectorial, como el turismo, que de forma aislada le restan integralidad y amplitud al ordenamiento territorial, al mismo tiempo que prosigue el proceso de cambio territorial en el país, impulsado justamente por sectores como el turismo.

II. Ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana: una lectura regional de las permanencias, novedades y desafíos

En la primera sección de este trabajo se ha hecho una revisión de la evolución de los procesos de ordenamiento territorial en siete países de la región entre 2009 y 2012. Una misma estructura de estudio de caso ha permitido constatar algunas dinámicas novedosas, otras continuidades, elementos singulares de cada país y tendencias más generalizadas.

Es obvio que el estado de la región ahora no es el mismo que hace tres años. Ello justifica intentar hacer una lectura transversal, no tanto comparativa, como sintética del conjunto de países para con ello extraer conclusiones y desafíos comunes. El propósito de esta sección es hacer esa lectura a partir de la información detallada en los casos. Para lo cual el análisis se dividirá en cuatro partes. En el primer apartado, se sentarán las premisas conceptuales del análisis: una lectura de los elementos de la diversidad regional contrapuestos a los de convergencia entre países. La segunda sección, que es la más amplia, se concentrará en esos procesos diversos que diferencian a los países; mientras que la tercera se enfocará en las señales de convergencia existentes, incluyendo los novedosos esfuerzos de escala regional. La última parte hará la conclusión final a través de una lectura de los desafíos regionales y las posibilidades de seguir líneas comunes.

2.1 América Central y República Dominicana: una región estructuralmente fragmentada

Una primera conclusión preliminar del estudio de casos podría ser que los siete países estudiados siguen presentando en 2012 la misma diversidad de enfoques y aproximaciones al tema de ordenamiento territorial que hace tres años; desde la aproximación netamente urbana de Panamá, pasando por la vinculación a la planificación del desarrollo en República Dominicana y Honduras o a la vivienda en Costa Rica y más recientemente en Nicaragua. Persiste el panorama de países con Ley de Ordenamiento Territorial como Honduras y Panamá, o con nueva ley sin aplicación como El Salvador, y sin ninguna ley como el resto.

En ese sentido aparecería que esa diversidad en el principal elemento de continuidad de la evolución del ordenamiento territorial en América Central. Ello sería consistente con diversos estudios académicos (Musset, 2002; Médina, 2009) que insisten en el carácter fragmentario del espacio y la historia centroamericana; es decir, que a pesar de lo compacto del territorio existe una realidad geográfica, ambiental, climatológica y biótica diversa.

Esto es aún más notorio en el ámbito cultural, donde pesa la existencia de ocho estados, múltiples culturas, lenguas, diferentes historias de conquista y colonización y niveles de desarrollo. A esa realidad estructural correspondería una multiplicidad de enfoques para abordar el ordenamiento del territorio.

Para contribuir a esa diversidad, a partir del estudio de casos, es posible concluir que durante estos años ha proseguido un heterogéneo proceso de acumulación de experiencias de ordenamiento del territorio en cada país, unas más urbanas, otras regionales, otras ambientales. Al mismo tiempo también existen señales claras de que esas

prácticas han sufrido, en algunos países más que en otros, significativas transformaciones. Costa Rica ha decidido incorporar explícitamente el ordenamiento territorial como política pública; República Dominicana lo ha dado carácter constitucional; Honduras la ha supeditado a un esfuerzo de visión de país de largo plazo; Guatemala ha reforzado la sinergia institucional con respecto a la inversión pública; en Nicaragua las condiciones parecen más estables respecto a lo detectado en 2009.

Sin embargo, en esas nuevas prácticas pueden detectarse nuevos procesos de convergencia como se discutirá más adelante. Llama la atención el esfuerzo novedoso de planificación del desarrollo en República Dominicana y Honduras, el cual recuerda la dinámica preexistente en Costa Rica. Con la aprobación de la LODT salvadoreña ya son tres países los que cuentan con ese instrumento y, en principio, Nicaragua, Guatemala y República Dominicana siguen en ese proceso. De igual forma hay nuevos temas comunes en prácticamente todos los esfuerzos, notablemente la adaptación al cambio climático y la integración de la institucionalidad de OT dentro de sistemas de planificación, como es el caso de Costa Rica, Honduras, Guatemala y República Dominicana.

En ese marco de fragmentación cobran un especial valor los esfuerzos de construir agendas y estrategias regionales y se vuelve a plantear, con las novedades del caso, la necesidad de vislumbrar líneas de acción conjunta que reconozcan la diversidad y aprovechen las nuevas convergencias.

2.2 ¿Por qué persiste la diversidad regional?

Adelante se trata de explicar la persistencia de la diversidad de enfoques de ordenamiento territorial existentes en la región. Para ello, se revisan rápidamente los puntos de partida diferenciados y se hace un resumen de las prácticas más relevantes y distintas que se detectaron en el estudio de casos.

2.2.1 Diferentes puntos de partida de los procesos de ordenamiento territorial en cada país

En el estudio de 2009 se concluía que los procesos de OT en América Central se habían ido construyendo desde puntos de partida diferenciados que condicionaban la manera en la que habían ido evolucionando en el tiempo. Se distinguían al menos cuatro historias o maneras de hacer diferentes:

- El enfoque urbanístico - metropolitano: en los países más urbanizados de la región: Panamá y El Salvador, se confunde la historia del ordenamiento territorial con la del urbanismo o del desarrollo urbano. En Panamá la L6-2006 lo evidencia al orientar el OT hacia los espacios urbanos y dejar el mundo rural a la legislación ambiental. En El Salvador dicho sesgo se lee en el hecho de que la principal institución impulsora del tema sigue siendo el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU).
- La aproximación desde la planificación del desarrollo: Costa Rica destacaba en 2009 por ser el único país de la región donde subsistía una institucionalidad operativa de planificación del desarrollo que en otros países había sido borrada por las reformas neoliberales de los años noventa. En 2012 dicho aparato de planificación subsiste en Costa Rica, pero ha aparecido o se ha consolidado también en países como Honduras, República Dominicana y Guatemala.
- El sesgo hacia los riesgos ambientales: los países que en los noventa o principios del siglo XXI sufrieron desastres ambientales como Honduras, Nicaragua y El Salvador asociaron la dimensión ambiental del ordenamiento territorial a la gestión de riesgos, ya sea en términos de prevención o mitigación.

- La condicionante de la organización institucional: en 2009 todos los países presentaban estructuras institucionales diferenciadas de ordenamiento territorial. Algunos lo habían asociado al sector vivienda, como Panamá, Costa Rica y El Salvador; otros lo habían adosado a instituciones técnicas de corte ambiental como Nicaragua; Honduras lo adjudicó a una instancia más política en la Secretaría de Gobernación; Guatemala y República Dominicana lo incorporaron al naciente aparato de planificación y coordinación en la Presidencia.

Aparte de eso en cada país había otras instancias sectoriales que de forma más o menos explícita también tenían competencia sobre el OT. Eso sí, ya era claro en 2009 que en todos los países se reconocía la necesidad de ordenar el territorio, pero en cada uno existían diversas interpretaciones sobre lo que eso significaba.

2.2.2 Los diversos procesos en marcha

Como se detalla en el estudio de casos, entre 2009 y 2012 se han desarrollado múltiples procesos de OT en los siete países estudiados. Dichos procesos obedecen nuevamente a enfoques diferenciados sobre el ordenamiento territorial y sobre el rol que el Estado está llamado a jugar en la organización de la vida social y económica de una país.

- La planificación del desarrollo: una de las principales novedades de los últimos tres años en América Central es el mayor consenso acerca de la necesidad de que el Estado planifique de forma estratégica el desarrollo del país. Como se dijo, ello ya sucedía en Costa Rica desde los años setenta por medio del MIDEPLAN y de los sucesivos planes cuatrienales de desarrollo. En República Dominicana, la Constitución de 2010 mandata la formulación de la visión de país, que se concretizó en 2011 por medio de la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo. Sin llegar al ámbito constitucional también en Honduras se ha formulado la Ley Visión País 2038. En todos estos países y también en Guatemala con SEGEPLAN, se han constituido nuevos Sistemas Nacionales de Planificación que explícitamente reconocen al ordenamiento del territorio como una dimensión insoslayable del desarrollo y lo han vinculado a la planificación de la inversión pública y a la planificación sectorial. Tal vez en la misma dirección apunta el caso salvadoreño con la formulación del PQD (2010-2014).
- La planificación regional como marco territorial del desarrollo: una dinámica novedosa en ciertos países de la región ha sido la realización de diversos ejercicios de planificación de la escala regional, muchas veces asociados a proyectos de inversión pública. Tal es el caso de los planes de la Franja Transversal del Norte y del Litoral Pacífico en Guatemala, realizados por SEGEPLAN, ambos para enmarcar, entre otros, nuevas inversiones viales. De la misma manera en El Salvador se ha intervenido en la zona norte del país y más explícitamente en la Franja Marino Costera. También en El Salvador el planteamiento de programas como “Territorios de Progreso” buscan más que el OT, “territorializar” o coordinar en el territorio el quehacer de las instituciones públicas. En esa misma lógica podría entenderse el esfuerzo de competitividad de la región Huétar Atlántica de Costa Rica.
- La planificación urbana y municipal: sigue pesando en América Central y República Dominicana la tradición urbanística, de donde se deriva parcialmente como disciplina el ordenamiento del territorio. Esto con más razón aún en contextos de rápida urbanización de la población. De igual forma pesa el enfoque municipalista, que asimila y a veces confunde lo territorial con lo municipal y lo local. Tal es el caso de los planes de ordenamiento y desarrollo territorial concluidos en El Salvador en 2010 para la región metropolitana y San Miguel. En la misma categoría puede incluirse el inacabado esfuerzo del POT GAM

de Costa Rica y del POT del municipio de Guatemala. También es relevante el esfuerzo de formulación de las políticas públicas metropolitanas del AMSS en El Salvador, y a un nivel más amplio todavía la dinámica de planificación municipal promovida desde de la SEPLAN y la SEGEPLAN en Honduras y Guatemala.

- La construcción de nuevos instrumentos y herramientas de ordenamiento territorial. En algunos países el esfuerzo más importante ha estado en la elaboración o el refinamiento de los instrumentos habilitantes y las herramientas de OT. Tal es el caso de El Salvador con la aprobación de la LODT (2011), o en Panamá con las reformas de la L6-2006 y la incorporación de nuevas herramientas de regulación de los asentamientos humanos. Además, persisten los dilatados procesos de aprobación de las leyes de Nicaragua y Guatemala y se espera que más adelante inicie el proceso en República Dominicana. En cuanto a herramientas más específicas, se anuncian novedades en términos de gestión del suelo en Panamá y todavía queda por aprovechar y aplicar las apuntadas en la ley salvadoreña.
- La complementariedad con otras políticas sectoriales. Como se ha visto en el estudio de casos, las políticas, los programas y la rectoría del ordenamiento territorial en América Central son responsabilidad de diversas instituciones que a su vez están a cargo de cumplir otras funciones dentro del aparato público. Esta diversidad de situaciones resta especificidad al OT o lo pone en tensión con otras políticas públicas. Tal es el caso de Nicaragua, Panamá y en menor medida Guatemala y El Salvador, donde el OT está supeditado o ha sido instrumentalizado por las políticas nacionales de vivienda y sus respectivas leyes. De igual forma en Costa Rica existe una relación no resuelta entre OT, planificación del desarrollo y gestión ambiental, particularmente la de los recursos hídricos. Mientras que en prácticamente todos los países se ha planteado el tema de adaptación al cambio climático como un objetivo, a veces el central del ordenamiento territorial. El caso de República Dominicana es particular ya que el mayor desarrollo de instrumentos de OT se ha dado desde el sector turismo. El caso de Honduras adquiere un carácter especial por la relación irresuelta entre una audaz estrategia de captación de inversión extranjera por medio de las “Regiones Especiales de Desarrollo” y los instrumentos y la estrategia de ordenamiento territorial.

Finalmente, es importante insistir en que los procesos de ordenamiento territorial están vinculados a las dinámicas económicas propias de cada país; tanto porque éstas imponen presiones del lado de las actividades de los privados, como desde la propia inversión pública. En ese sentido destacan los comportamientos diferenciados de los países en el marco de la crisis económica mundial. Hay países como El Salvador, y en menor medida Guatemala y Honduras, que experimentan desde 2008 una situación recesiva o de muy lento crecimiento que ha minimizado la inversión privada, particularmente en el sector inmobiliario y de construcción y ha restringido la inversión pública. Mientras otros países como Panamá y Nicaragua, y en menor medida Dominicana y Costa Rica, presentan altos índices de crecimiento económico y un gran dinamismo del sector privado en construcción y turismo, así como importantes inversiones públicas en infraestructura. Ello abre oportunidades, otra vez diferenciadas, para que los respectivos Estados adopten nuevas reglas de uso del territorio o intervengan en las dinámicas que lo estructuran.

2.3 Existen elementos que favorecen la convergencia

A pesar de la diversidad de enfoques y procesos de OT antes anotados, existen elementos significativos que favorecen la convergencia regional. Adelante se explican cuatro: algunos procesos sociales, demográficos e institucionales estructurales; las novedosas iniciativas de escala regional; algunas debilidades compartidas en torno a los sistemas de OT y la emergencia de nuevos temas comunes junto a la persistencia de otros no tratados.

2.3.1 Elementos estructurales compartidos

En el estudio de ordenamiento territorial en América Central de 2009 se insistía en el hecho de que la región al final de la primera década del siglo XXI había dejado atrás buena parte de las estructuras productivas, sociales, culturales e institucionales que la habían caracterizado durante la mayor parte del siglo XX. Ese nuevo modelo había desmontado las tradicionales estructuras agroexportadoras y había abierto espacios para la transición democrática

- El cambio generalizado de las estructuras económicas antes mencionado se ha consolidado en los últimos tres años. En todos los países las principales actividades económicas son los servicios: comercio, turismo, transporte, comunicaciones y finanzas; además de la industria. Ello resulta en el peso creciente y compartido de la economía urbana sobre el conjunto del país y patrones compartidos de oferta de empleo, presión sobre la tierra urbanizable y los servicios básicos.
- La urbanización: como consecuencia de lo anterior todos los países de la región siguen experimentando amplios procesos de urbanización de sus poblaciones. En Panamá, Costa Rica y El Salvador, más de dos terceras partes de la población son ya oficialmente urbanas y en el resto de países se ha superado la mitad. Sin embargo, América Central sigue siendo la subregión menos urbanizada de América Latina, por lo que es previsible que ese proceso siga adelante en las décadas por venir.
- La vulnerabilidad ambiental: no es necesario sobreargumentar la condición compartida de vulnerabilidad ambiental de la región. La presencia de amenazas comunes de orden geológico o climático, la vulnerabilidad social de una buena parte de la población y la recurrencia de desastres hablan por sí mismos. Ello se ha evidenciado con más fuerza por la variabilidad climática y la formulación de diversas estrategias de adaptación en todos los países.
- El diseño unitario de los Estados: a pesar de la reforma política generalizada de los años noventa e incluso después de las más recientes transiciones de República Dominicana y Honduras, en todos los países ha subsistido un mismo diseño institucional de Estado unitario más o menos centralista y con regímenes presidencialistas. Ello coloca a las políticas de ordenamiento territorial, de marcado carácter transversal, en un mismo escenario de tensión con los abordajes sectoriales y con la necesaria participación de los múltiples niveles del Estado.

Significa entonces que los procesos de ordenamiento territorial en los siete países analizados están enmarcados por cuatro condiciones estructurales comunes que en buena medida pueden indicar líneas de acción a futuro.

2.3.2 Iniciativas regionales

Una de las novedades más significativas de los procesos de ordenamiento territorial en América Central es el surgimiento a partir de 2010 de diversas iniciativas compartidas de escala regional. Destacan dos esfuerzos que han tenido incidencia en los procesos nacionales:

- Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial (2010): formulada por el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) en el marco de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Es un documento maestro que pretende enmarcar y poner puntos comunes para la acción de los Estados en materia de OT. La agenda incluye principios rectores, una perspectiva

temática integradora y una serie de objetivos, medidas y acciones para su impulso. Más allá de la consistencia conceptual de la Agenda y de su mirada prospectiva sobre los procesos de OT a escala regional, hay que destacar el hecho de que ha servido efectivamente como marco de referencia para las acciones de OT que se han tomado en Costa Rica, Honduras y República Dominicana.

- Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT, 2010), formulada por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) a través del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) con el objetivo de “generar oportunidades y fortalecer capacidades de la población de los territorios rurales”. La estrategia comprende una base conceptual y objetivos que se hacen operativos por medio de diversos socios regionales, nacionales y locales en una serie de territorios prioritarios en cada país. Para ello, se definen una serie de líneas estratégicas en los componentes ambientales, institucionales, culturales y económicos. En todo caso hay que comentar la diferencia entre la agenda y la estrategia, ya que la primera es más un documento conceptual que orienta hacia la convergencia de políticas nacionales, mientras que la segunda incluye programas y recursos para implementar acciones concretas a escala nacional. En todo caso la posibilidad de que la agenda centroamericana de OT dé pie a acciones más concretas en la región, toda vez cuente con recursos para ello, es un punto para debate y seguimiento de los responsables nacionales.
- Un resultado común de estos esfuerzos regionales de orientación territorial es que se han multiplicado los espacios de discusión y encuentro, las capacitaciones compartidas y otros ejercicios que contribuyen a mantener el tema de ordenamiento territorial tanto en la agenda regional como en la nacional.

2.3.3 Las debilidades compartidas

Uno de los elementos destacados dentro de las agendas regionales antes mencionadas es la identificación de las debilidades comunes en el abordaje del ordenamiento territorial. En efecto, esas debilidades o tareas pendientes en cada país pueden constituir una excelente base para encausar la discusión regional y ponerla en clave de futuro. Adelante se comentarán tres aspectos críticos: primero, los débiles modelos de innovación y construcción de capacidades; segundo, la poca articulación del ámbito local en los esfuerzos de OT y la implementación inacabada del nivel intermedio y tercero, el débil vínculo con los sistemas de inversión pública.

- Construcción de capacidades e innovación para el ordenamiento territorial: los países analizados han acumulado importantes experiencias en la elaboración ya sea de políticas, estrategias, planes o herramientas técnicas. Sin embargo, esas experiencias no han sido necesariamente sistemáticas ni compartidas en la escala regional. Tampoco han sido el producto exclusivo de esfuerzos nacionales, en todos pesa la intervención ya sea de agencias de cooperación, organismos multilaterales o consultores extranjeros. Otro obstáculo crítico resulta de la falta de aplicación, y por lo tanto la ausencia de práctica, de los instrumentos y las herramientas disponibles como se evidencia en el caso salvadoreño y hondureño. Esto ha impedido o restringido la posibilidad de acumular un “saber hacer” regional. También juega un rol relevante la disponibilidad, a veces muy limitada, de recursos económicos para ejercer las funciones encomendadas en el marco legal. El análisis de los presupuestos públicos es revelador. De igual forma en algunos países más que en otros, es notoria la escasez de recursos humanos especializados, así como la construcción de nuevo conocimiento e investigación académica sobre los temas vinculados al ordenamiento del territorio. Por último, todo esto resulta en la limitada capacidad de innovación de los modelos implementados en la escala regional; cuya elaboración puede ser uno de los temas centrales en el futuro inmediato.

- La débil articulación de los Gobiernos locales. Los estudios de caso revelan el limitado rol de los Gobiernos locales en la discusión e implementación de las agendas de ordenamiento territorial en cada país. En todos los países son organismos nacionales los que llevan la responsabilidad de orientar el avance de los procesos de ordenamiento sin aclarar el rol de los municipios dentro de los mismos. Probablemente sea en El Salvador donde el nivel tenga un protagonismo más estructurado, incluyendo los organismos metropolitanos del AMSS. Todo esto es crucial en contextos de amplios desequilibrios territoriales y diseños institucionales unitarios y centralistas. Queda por delante la tarea de identificar y sistematizar experiencias locales relevantes de OT en El Salvador, Guatemala y Honduras, así como la de articular las políticas territoriales con las de descentralización. Por último, aunque se han detectado novedades en lo relativo a la organización de un nivel intermedio entre lo nacional y lo local, bajo la forma de “regiones de planificación o de desarrollo” tanto en Honduras, República Dominicana como en Guatemala, queda por verse su aplicación efectiva, así como su orientación más hacia la descentralización que a la desconcentración.
- La vinculación entre ordenamiento territorial e inversión pública. Desde la perspectiva “activa” del ordenamiento territorial, la inversión pública es un instrumento fundamental para que el Estado oriente la configuración del territorio. Honduras, República Dominicana y Guatemala han avanzado en acercar las instituciones y los procesos de OT a los de planificación de la inversión pública; en los primeros dos casos ello es consecuencia de la formulación de estrategias o visiones nacionales de desarrollo de largo plazo. En el resto de países el proceso sigue inacabado, particularmente en países como Panamá, Nicaragua y El Salvador. Todo ello plantea dos temas críticos de enfoque conceptual: la necesidad de la planificación del desarrollo, alrededor de lo cual se ha construido un aparente consenso y, más aún, la relación entre Estado y mercado y los mecanismos del primero para orientar, organizar y regular al segundo.

En síntesis, la construcción de capacidades, la participación de los Gobiernos locales y la articulación de la inversión pública plantean áreas cruciales de avance a futuro para el conjunto de países, además de la posibilidad de implementar modelos innovadores.

2.3.4 La emergencia de nuevos temas comunes y la persistencia de otros históricamente pendientes

- Cambio climático: en todos los países han aparecido con fuerza la mitigación y adaptación al cambio climático como parte de las políticas o planes de ordenamiento territorial. Ello es más explícito en los casos de Costa Rica, Honduras y República Dominicana, pero también puede leerse en los esfuerzos de planificación del desarrollo de El Salvador y Guatemala. Claramente la geografía centroamericana impone en este tema la necesidad de una agenda común o, en todo caso, el manejo bilateral o trilateral de cuencas, como las de los ríos Paz, Lempa, Goascorán, Segovia, San Juan o Sixaola; además del tratamiento de las zonas costeras, donde todo los países están haciendo importantes inversiones en la actualidad.
- Los espacios transfronterizos: aunque el tema de los espacios transfronterizos no es nuevo en América Central, sigue pendiente la real adopción de acciones para aprovechar los potenciales de los mismos, tratarlos como espacios de interacción y compensar sus históricos rezagos. Proyectos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial han comenzado a desarrollarse en el río Sixaola entre Costa Rica y Panamá; el corredor del río San Juan; la cuenca binacional del Goascorán; el Trifinio y en la región fronteriza Haití - República Dominicana.

- Los grandes proyectos de infraestructura: en la región siguen pendientes diversos proyectos de infraestructura que por su magnitud y posibles impactos de mediano y largo plazos requieren de esfuerzos regionales, previos o en todo caso simultáneos, de ordenamiento del territorio. En esa categoría entran: la conectividad vial de la franja norte (Guatemala – Honduras); las obras portuarias en el Golfo de Fonseca; el corredor longitudinal del norte (Guatemala – El Salvador - Honduras); el canal seco (El Salvador – Honduras); el canal interoceánico de Nicaragua y las obras de interconexión eléctrica, entre otras.

2.4 A manera de conclusión: grandes desafíos para el futuro

En las secciones precedentes se ha intentado hacer una síntesis acerca del avance de los procesos de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana en los últimos tres años. Sigue siendo evidente la diversidad de enfoques, prácticas y arreglos institucionales en la región. Sin embargo, también perduran los temas comunes, desde los procesos generalizados hasta las debilidades comunes. Quiere decir que cualquier intento de actualizar e implementar la agenda regional debe considerar estos aspectos aparentemente contradictorios: diversidad y convergencia. A continuación se proponen dos consideraciones clave en ese sentido: el abordaje integral del ciclo de la política pública de ordenamiento territorial, y la consolidación y sistematización de las prácticas de ordenamiento territorial en la región.

2.4.1 Diversas maneras para la articulación efectiva del ciclo de la política pública de ordenamiento territorial

Si se entiende el ordenamiento territorial como una política y función pública a cargo del Estado, en continua interacción con la sociedad, pueden identificarse diversos eslabones que componen el ciclo de la política pública, según la siguiente figura.

Ello es de interés ya que los diversos enfoques aplicados en los países entre 2009 y 2012 corresponden a los diferentes momentos de ese ciclo. Así en República Dominicana y Honduras se ha privilegiado en los últimos tres años la construcción de una visión de desarrollo (A); en Costa Rica se construido una política pública (1); en Guatemala y Honduras se ha avanzado en la elaboración de planes regionales y municipales que ya se habían adelantado en El Salvador (2); en El Salvador se ha aprobado una ley de OT, que ya existía también en Panamá y Honduras (3); en Panamá se ha avanzado en la elaboración de instrumentos y herramientas (4) y finalmente en República Dominicana, Honduras y Guatemala se han consolidado las instituciones, mejorado los recursos y construido mejores capacidades profesionales y académicas (5). Probablemente por lo reciente de las experiencias aún no se ha visto un esfuerzo explícito, que cierra el ciclo, de retroalimentación desde la práctica hacia la visión más amplia.

Finalmente es importante subrayar que la consolidación de los sistemas de ordenamiento territorial en los países de América Central no solo requiere de la existencia de acciones en cada uno de los niveles del ciclo, más importante resulta la coherencia entre las acciones de cada nivel. Una agenda regional puede representar un aporte fundamental en esa dirección.

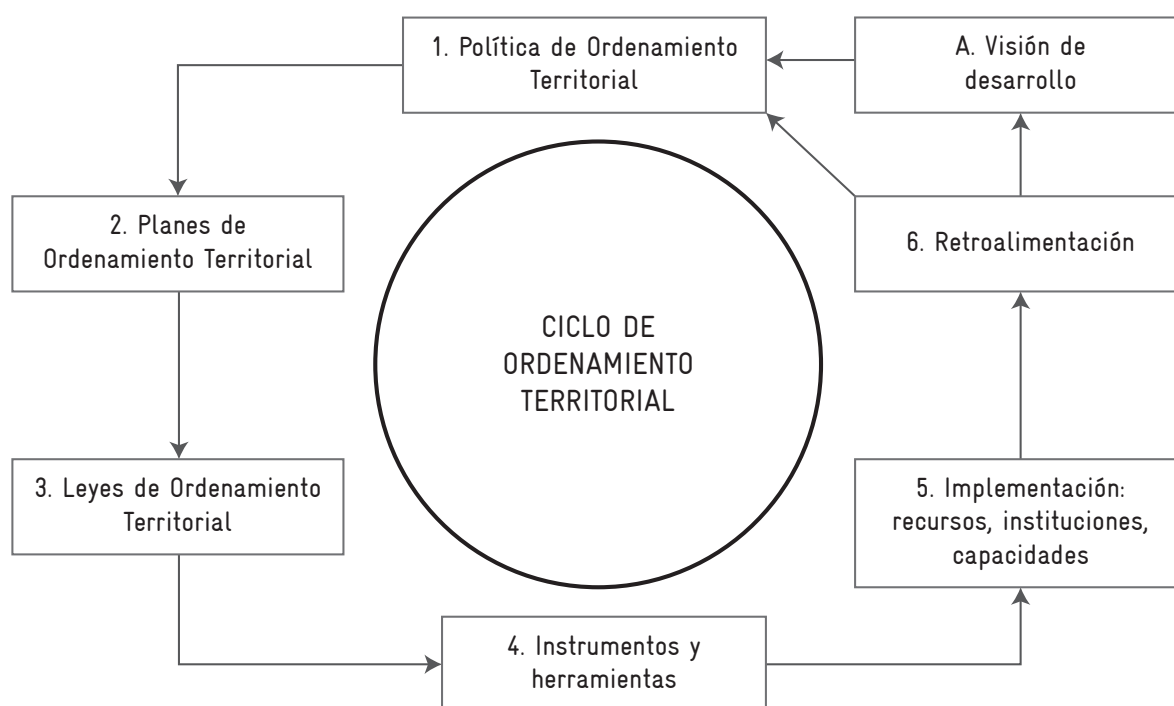


Figura 2.1: el ciclo de ordenamiento territorial
Fuente: elaboración propia

2.4.2 Consolidar la experiencia con los instrumentos y las herramientas disponibles

En este trabajo ha quedado evidenciado que en América Central y República Dominicana existe una práctica de ordenamiento territorial que inició de forma explícita en los primeros años del siglo XXI, y que en 2012 demuestra diferentes grados de consolidación y avance. Esos avances han ocurrido en los diferentes niveles del ciclo del ordenamiento territorial. Sin embargo, los puntos más débiles de ese ciclo se detectan en la formulación de instrumentos y herramientas, su aplicación y acumulación para retroalimentar el ciclo nuevamente. En ese sentido parece crítico sistematizar las experiencias ocurridas en los distintos niveles para comprender el contexto que las ha habilitado, sus potencialidades y proyecciones, así como sus debilidades y limitantes y distinguir posibilidades para innovar modelos.

Es relevante para la región estudiar con profundidad casos como la formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de República Dominicana; la Visión País 2038 de Honduras; la Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Costa Rica; la formulación e implementación del PNODT de El Salvador y de los planes regionales de Guatemala o la aplicación de la L6-2006 vis a vis de las políticas de vivienda en Panamá. Insistir sobre el valor de las experiencias prácticas debería permitir orientar la discusión de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana hacia el “saber hacer”. Ello tendría al menos tres valiosas consecuencias: primero, desde un punto de vista conceptual recordaría la máxima de Altschuler (1968) que “la planificación es un proceso”, esencialmente inacabado y cíclico; segundo, valoraría la dimensión más concreta del ordenamiento territorial, particularmente en aquellos aspectos directamente relacionados con los actores sociales: empresas y comunidades; tercero, abriría el espacio para construir capacidades de innovación en la escala regional.

III. Bibliografía y referencias

- AN (2012). Dictamen proyecto de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la República de Nicaragua. Comisión de Población, Desarrollo y Municipios, Asamblea Nacional. Managua, Nicaragua.
- BCH (2012). Consulta a sitio web del Banco Central de Honduras [www.bch.gob.hn] en noviembre 2012.
- BCN (2012). Consulta en sitio web del Banco Central de Nicaragua en [www.bcn.gob.ni] en noviembre 2012
- BCRD (2012). Consulta en sitio web del Banco Central de la República Dominicana [www.bcrd.gov.do] en noviembre 2012.
- Berti, G. Ferrufino, C (2009). Ordenamiento Territorial en Centroamérica y República Dominicana: insumos para la construcción de una agenda regional. Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, San Salvador, El Salvador.
- BID (2012). Consulta a sitio web del Banco Interamericano de Desarrollo [www.iadb.org] en noviembre 2012.
- CAC (2010). Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial. Consejo Agropecuario Centroamericano, San Salvador, El Salvador.
- Cáliz, J (2010). Guía metodológica para la elaboración de planes de desarrollo municipal. Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional (JICA), Tegucigalpa, Honduras.
- CEUR (2012). Consulta en sitio web del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la USAC [www.ceur.usac.edu.gt] en noviembre 2012.
- Constitución (2010). Constitución Política de la República Dominicana. Santo Domingo, R. Dominicana.
- COSEP (2012). Informe económico y legislativo 2011. Consejo Superior de la Empresa Privada, Managua, Nicaragua.
- D9 (2012). Ley de Vivienda, decreto 9-2012 Congreso de la República de Guatemala. Diario de Centro América, Guatemala, Guatemala.
- DE 371-2009. Decreto Ejecutivo 371 de 2009 “Por el cual se adiciona al DE 23-2007”
- DE 54 (2009). Decreto Ejecutivo 54 de 2009 “Por el cual se establece el código de la zona RB-2 para vivienda de interés social”. Gaceta Oficial 25 de agosto de 2009, Panamá, Panamá.
- DIGIPRES (2012). Consulta en sitio de la Dirección General de Presupuestos [www.digipres.gob.do] en noviembre 2012.
- Estado de la Región (2011). Centroamérica: estado de la región 2010. Programa Estado de la Nación (Región), San José, Costa Rica.
- FACES (2012). Consulta a sitio web de la Facultad de Ciencias Espaciales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras [www.faces.unah.edu.hn]
- FVIDA (2012). Proyecto Gestión Integral de la Cuenca del Río Goascorán. Consulta a sitio web de la Fundación Vida [www.fundacionvida.org] en noviembre 2012.
- ICE (2012). Consulta al sitio web del Instituto Costarricense de Electricidad y Comunicaciones [www.ice.gob.cr]
- INETER (2002). Normas, pautas y criterios para el ordenamiento territorial. Instituto Nacional de Estudios Territoriales, Managua, Nicaragua.
- INETER (2012). Consulta a sitio web del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales [www.ineter.gob.ni] consultado en noviembre 2012.
- L677 (2009). Ley especial para el fomento de la construcción de vivienda y de acceso a la vivienda de interés social. Gaceta de Nicaragua, Managua, Nicaragua.
- La Gaceta (2011). Decreto 283-2010, reforma de los artículos 304 y 329 de la Constitución de la República de Honduras. La Gaceta de la República de Honduras, Tegucigalpa, Honduras.
- Ley 1 (2012). Ley de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Congreso, Santo Domingo, R. Dominicana.

- Ley 31 (2010). Ley que establece el Régimen de Propiedad Horizontal. Gaceta Oficial, 21 de junio de 2010, Panamá, Panamá.
- Ley 361 (2012). Presupuesto General del Estado. Asamblea Nacional, 27 de julio de 2011. Panamá, Panamá.
- Ley 61 (2009). Ley que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial. Gaceta Oficial, 23 de octubre de 2009, Panamá, Panamá.
- Maier, L. (2011). Incorporación de la gestión del riesgo y la recuperación en la planificación del desarrollo. Luis Manuel Maier, Director General de OT. Presentación en la II Sesión Plataforma Regional para la reducción del Riesgo de Desastres en las Américas. Nuevo Vallarta, México.
- MARN (2012). Política Nacional del Medio Ambiente. Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, El Salvador.
- Médina, L. (2006). États, nations et constructions frontalières en Amérique Centrale. Archives FIG ST, Université de Montpellier, Montpellier, Francia.
- MEPyD (2012). Consulta en sitio web del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo [www.stp.gov.do] en noviembre 2012.
- Metro (2012). Consulta a sitio web del Metro de Panamá [www.elmetrodepanama.com] en noviembre 2012
- MH (2012). Presupuesto General de la República de Nicaragua 2012. Consulta en sitio web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [www.hacienda.gob.ni] en noviembre 2012.
- MIDEPLAN – IFAM (2008). Política “Sí a la descentralización y al fortalecimiento del régimen municipal costarricense”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (2010). Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.
- MINAET (2009). Política Hídrica Nacional. Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. San José, Costa Rica.
- MIVAH (2011). Contexto y línea base de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, San José, Costa Rica.
- MIVAH (2012). Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, San José, Costa Rica.
- MIVAH (2012c). Propuesta de lineamientos para intervención en la zona fronteriza norte. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, San José, Costa Rica.
- MIVAH (2012d). Manual de organización. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, San José, Costa Rica.
- Municipalidad (2012). Consulta en sitio web de la municipalidad de Guatemala [www.muniguate.com] en noviembre 2012.
- Musset, A. (2002). Villes nomades du Nouveau Monde. EHESS, París, Francia.
- POT GAM (2012b). Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana 2011-2030. Dirección de Urbanismo, Instituto de Vivienda y Urbanismo, San José, Costa Rica.
- PPI (2011). Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo, República Dominicana.
- PQD (2010). Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014. Secretaría Técnica de la Presidencia, San Salvador, El Salvador.
- RM402-2010. Resolución Ministerial 402 de 2010 por la cual se establecen los requisitos y procedimientos para la elaboración y tramitación de los Planes de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y Rural, a nivel local y parcial y sus anexos. Gaceta Oficial 25 de junio de 2010, Panamá, Panamá.
- Rodríguez, R. Aldrey J. (2008). Planificación y ordenación territorial en Guatemala: revisión de su marco legal e institucional y propuesta para su mejora y desarrollo en estudios de casos sobre planificación regional. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago, España.

- SEFIN (2012). Priorización de los proyectos de inversión pública. Consulta en sitio web de la Secretaría de Finanzas [www.sefin.gob.hn] en noviembre 2012
- SEGEPLAN (2010). Inversión programada y registrada en el sistema nacional de inversión pública por los Consejos Departamentales de Desarrollo para el ejercicio fiscal 2011. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala, Guatemala.
- SEGEPLAN (2011). Inversión programada y registrada en el sistema nacional de inversión pública por entidades sectoriales para el ejercicio fiscal 2011. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala, Guatemala.
- SEGEPLAN (2011b). Guía para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, marco conceptual y metodológico. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala, Guatemala.
- SEPLAN (2009). Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras. Decreto Legislativo 286-2009. Secretaría de Planificación y Cooperación Externa, Tegucigalpa, Honduras.
- SEPLAN (2012). Consulta a sitio web de la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa [www.seplan.gob.hn] en noviembre 2012.
- SISCA (2010). Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial. Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos, San Salvador, El Salvador.
- SNIP (2012). Banco de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, consulta en sitio web [www.snip.gob.ni] en noviembre 2012.
- TRyS (2012). Carta abierta a la Sra. Presidente de la República. Grupo Territorio Racional y Sostenible, consultada en [<http://territoriosostenible2011.blogspot.com/2012>]. Consultada en noviembre 2012.
- UCR (2012). Consulta en sitio web de la Universidad de Costa Rica en [www.ucr.ac.cr] en noviembre 2012
- UP (2012). Consulta al sitio web de la Universidad de Panamá [www.up.ac.pa] en noviembre 2012.
- USAC (2011). Catálogo de estudios de postgrado 2012. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, Guatemala.

Deutsche Gesellschaft
Für Internationale Zusammenarbeit
(GIZ) GmbH

Apto. Postal 755
Bulevar Orden de Malta, Edificio GIZ
Urbanización Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad
El Salvador, C.A.

T +503 21 21 51 00
F +503 21 21 51 01
L www.giz.de

Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)
Final Bulevar Cancillería, Distrito El Espino, Ciudad Merliot,
La Libertad, El Salvador.
T + 503 2248-8857 / F + 503 2248-6943
info@sisca.int - www.sisca.int



IMPRESO EN PAPEL 100% FIBRA RECICLADA