

El ordenamiento territorial en El Salvador: desafíos y oportunidades

Sonia Baires*

La nueva visión sobre las relaciones socioespaciales se desarrolla en el escenario territorial y el desafío es entender la conexión entre la lógica espacial de los intereses y las fuerzas económicas globales y la lógica territorial de los grupos regionales y locales, las identidades e identificaciones culturales, los procesos sociales territorialmente organizados...

Echeverría y Rincón, 200, p. 22.

Resumen

En el contexto posterremotos 2001, este artículo tiene como propósito analizar dónde y cómo está El Salvador en cuanto a la discusión del ordenamiento territorial, por un lado, y plantear algunos desafíos y oportunidades derivados de esta situación, por el otro. Tanto documentos oficiales como las síntesis de las discusiones recientes sostenidas entre diversos actores, en el marco del proyecto "Foro-debate sobre ordenamiento territorial en El Salvador", promovido por varias instituciones, entre ellas la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", sirven de base para este análisis preliminar.

* Socióloga, candidata al doctorado en estudios urbanos del Instituto Nacional de Investigación Científica (INRS) y de la Universidad de Quebec, en Montreal (UQAM), y coordinadora del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos (PIEU), auspiciado por los departamentos de Organización del Espacio y Letras, Comunicaciones y Periodismo de la UCA.

Introducción

Los terremotos de enero y febrero de 2001 y sus efectos sobre los recursos naturales, materiales y humanos del país han actualizado el interés por discutir el tema del ordenamiento territorial y por introducirlo en la agenda política nacional. Una vez más, desastres como éstos llaman la atención sobre la importancia de esta problemática y proporcionan, al mismo tiempo, la oportunidad para abrir la discusión con y entre los distintos actores. Sin embargo, la discusión sobre el ordenamiento del territorio no es nueva en el país y ha estado planteada, casi siempre, desde un enfoque de la planificación tradicional y desde lo legal. Los últimos intentos conocidos para legislar sobre este tema datan de 1993. El primero, a principios de ese año, cuando el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN) presentara a la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, cuya aprobación quedó pendiente, hasta que al final fue descartado.

El segundo, a fines de ese mismo año, cuando, a instancias de la recién creada Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador, en la cual se establecen los límites territoriales de dicha área metropolitana y las competencias de las distintas instancias, en la regulación del desarrollo metropolitano. La existencia de esta ley y el vacío de una en el ámbito nacional generan distorsiones en la gestión del desarrollo urbano y rural y en el manejo de los recursos naturales al existir de hecho dos normativas distintas operando al mismo tiempo (la de la OPAMSS y la del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano).

Los impactos de los terremotos fueron tan fuertes, sobre todo por la constatación de la extrema vulnerabilidad geofísica y social a la cual El Salvador está expuesto, que, de manera inmediata, surgieron iniciativas orientadas a incorporar la dimensión de los riesgos ambientales y los desastres a los esfuerzos de planificación local y nacional. Asimismo, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano retomó la propuesta del Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en la Asamblea Legislativa. Al mismo tiempo, el Viceministerio, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente, abrió el proceso para licitar

la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Dicho trabajo está actualmente en proceso de adjudicación a una consultora internacional.

En este marco, el proyecto "Foro debate sobre el ordenamiento territorial en El Salvador" impulsado por la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", a través del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos del Departamento de Organización del Espacio, del Programa Regional de Investigación sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente (PRISMA), del Research Triangle Institute (RTI) y a través de un convenio con la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), ha buscado abrir un espacio para la reflexión y discusión de este proceso complejo y multidimensional. En este marco general se ubica este análisis preliminar, a manera de ensayo, sobre los límites y las potencialidades del proceso de ordenamiento territorial en el país.

1. El ordenamiento territorial en El Salvador, a principios del siglo XXI

1.1. Los conceptos y enfoques del ordenamiento territorial

La noción de ordenamiento territorial hoy en El Salvador tiene distintas acepciones, no necesariamente coherentes o coincidentes entre sí. En realidad, el término se viene difundiendo desde hace un tiempo en algunas de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, vinculadas al desarrollo urbano, regional y local, sin que realmente se hayan profundizado o establecido consensos entre los actores alrededor de su significado, sus objetivos y sus implicaciones para las condiciones de vida de la población y el desarrollo sostenible del país. Sin embargo, un buen punto de partida para abordar esta cuestión es que entre los distintos actores existe cierto nivel de coincidencia alrededor del diagnóstico de los desequilibrios territoriales y de la conclusión que, de no enfrentarse éstos, en el relativo corto plazo, el desarrollo sostenible del país se hará cada vez más inviable. Algunos de estos desequilibrios son la excesiva fragmentación territorial, producto de la división político administrativa, el desequilibrio entre el territorio y la población, que tiende a la concentración, y de actividades en el área metropolitana de San Salvador, la vulnerabilidad ante los desastres, la situación de las cuencas hidrográficas y la limitada interconexión vial.

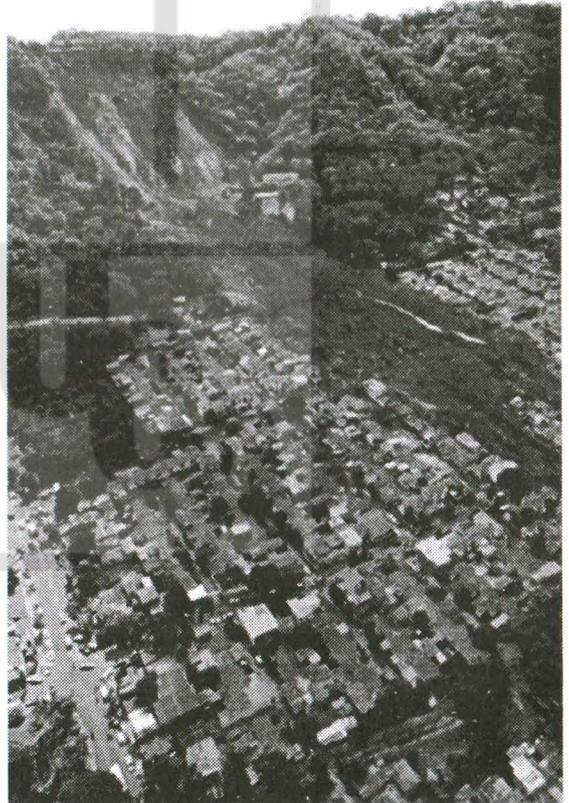
El diagnóstico ha puesto menos énfasis en los procesos o en las fuerzas motoras que, en nuestra opinión, se encuentran detrás de estos desequilibrios territoriales y que debieran ser reconocidos e incorporados de una forma explícita en la discusión de esta problemática. Si comprendemos el ordenamiento territorial "no sólo como el resultado de la acción de una sociedad determinada, sino como un proceso abierto, en el cual la percepción, las ideologías, los proyectos políticos, la dinámica económica y los niveles de articulación y coherencia entre los diversos sectores sociales, juegan un rol fundamental" (SUR Profesionales Consultores, 1999, p. 3), la identificación de los procesos claves pueda ser quizás menos voluntarista en nuestro país.

Pero retornando a la cuestión conceptual del ordenamiento territorial, es posible establecer cuatro enfoques que, aunque con traslapes y no siempre tan claros, tienen su fundamento en fuentes institucionales y disciplinarias distintas.

- (1) *El enfoque que ubica el ordenamiento territorial como la concreción espacial de los procesos de desarrollo local, descentralización o de reorganización político administrativa.* Este es el planteamiento de una buena parte de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo local y de organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo local y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo local, los cuales tienen como campo de acción el desarrollo local y regional y que, en la actualidad, impulsan procesos participativos de planificación, en los niveles local, regional y micro regional. En este enfoque, el énfasis está puesto en la redistribución territorial de la inversión pública, en la conformación de las regiones como un nuevo espacio de administración pública y en la participación ciudadana (PNUD, 2001).
- (2) *El enfoque que define el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación nacional y de regulación de los usos del suelo.* Este enfoque está vinculado a las grandes políticas estatales y también a la reorganización política y administrativa, la cual incluiría la creación de instancias regionales. Esta es la propuesta del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, expresada tanto en el anteproyecto de ley como en los Términos de Referencia del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.
- (3) *Una variante de este último enfoque enfatiza el ordenamiento territorial como un instrumento*

de planificación urbana y de regulación de los mercados de tierra, particularmente de las áreas metropolitanas. Este se deriva de la actuación y las posiciones de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), la cual hace énfasis en la creación de los instrumentos que garanticen el papel regulador del Estado y la creación de una institucionalidad flexible.

- (4) *El enfoque que enfatiza la conservación de los recursos naturales.* Este enfoque busca incorporar la dimensión ambiental a las propuestas de ordenamiento territorial. Es el planteamiento impulsado por las organizaciones ambientalistas y del Ministerio del Medio Ambiente, aunque habría que decir que la posición de este último es débil y poco explícita en la actualidad. Las propuestas van del énfasis en la conservación de los recursos a la incorporación de la variable vulnerabilidad ante desastres y riesgos ambientales.



Estos enfoques, como hemos dicho, no están siempre claramente separados unos de otros y, de hecho, coinciden en algunos aspectos que podrían servir de base para construir un marco conceptual más consensuado. Estos aspectos coincidentes giran alrededor de la necesidad de regular los usos del suelo, la importancia de considerar la gravedad del deterioro ambiental, en particular, de aquellos recursos estratégicos como el agua y la necesidad de crear un nivel institucional intermedio entre los gobiernos locales y el gobierno central. Es necesario señalar sin embargo, tal como lo hacen expertos de otros países latinoamericanos que analizan sus propias experiencias (Maldonado, 2001), que construir estos consensos pasa por la voluntad política de los actores para redefinir el contrato social sobre la base de reconocer la necesidad de garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de las actuales y futuras generaciones.

Otra cuestión es la referida a la ausencia de discusión del concepto de "territorio", término que, aunque parecería secundario, es fundamental en la comprensión de las dinámicas que en él se producen y de la influencia que éste ejerce a su vez sobre los seres que lo habitan y transforman.

El territorio, como concepto, cobra relevancia en la sociedad contemporánea. La nueva visión sobre las relaciones socioespaciales se desarrolla en el escenario territorial y el desafío es entender la conexión entre la lógica espacial de los intereses y las fuerzas económicas globales, de una parte, y la lógica territorial de los grupos regionales y locales, las identidades e identificaciones culturales, los procesos sociales territorialmente organizados y las demandas correspondientes, de otra.

Es necesario interpretar el territorio en su doble papel: como soporte material y básico del desarrollo social y como producción social derivada de la actividad humana que transforma ese territorio que le sirve de base. El territorio no es más ese trozo de naturaleza con cualidades físicas, climáticas, ambientales, etc., o ese espa-

cio físico con cualidades materiales, funcionales y formales, etc., sino que se define desde los procesos y grupos sociales que lo han transformado e intervenido haciéndolo parte de su devenir (Echeverría y Rincón, 2000, p. 22).

Interpretado de esta manera, el territorio y, por lo tanto, el ordenamiento y desarrollo territorial, éstos constituyen procesos con una dinámica y complejidad extraordinarias, que requieren de un conocimiento profundo y del reconocimiento (no negación) de las distintas lógicas, poderes e intereses que operan sobre el mismo (de aquí la importancia de reconocer las fuerzas motoras del ordenamiento territorial). Asimismo, un reconocimiento del papel de la ciudadanía y de los actores sociales en este proceso, ya que, sin su participación, el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial con facilidad se volverá en letra muerta, en poco tiempo. Por otra parte, suponiendo que se alcanzaran acuerdos básicos en el marco

conceptual, es en el terreno político e institucional y legal donde seguramente se encuentran y se encontrarán diferencias sustanciales, que podrían impedir la definición de instrumentos verdaderamente reguladores. Aquí, de nuevo, los actores locales, regionales y nacionales tienen un papel importante.

1.2. La participación de los actores y la ciudadanía

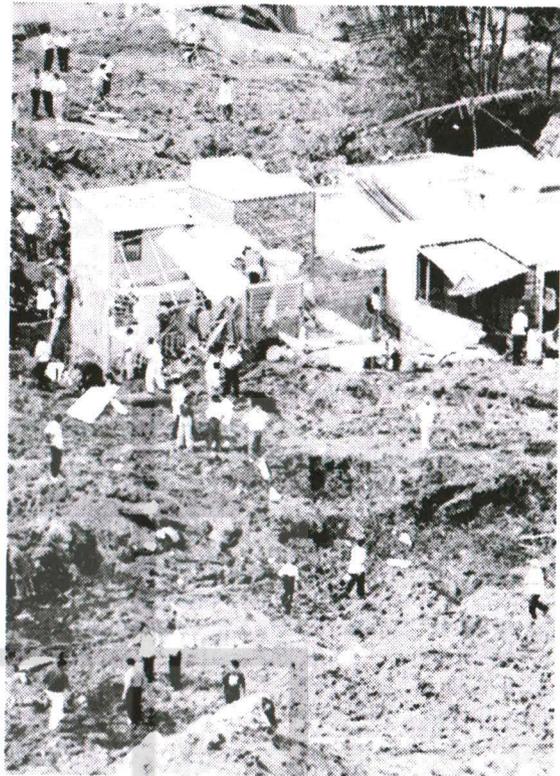
La participación de la ciudadanía y los actores se ha vuelto un "eje transversal" de algunas de las políticas estatales y de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, en especial aquellas que operan en el ámbito local. Como es lógico, esto aún está por constituir y es un elemento fundamental de la construcción democrática posconflicto armado y una componente fundamental de los planteamientos de desarrollo local y regional y del proceso de descentralización. Una abundante literatura se ha producido en los últimos años, en particular en materia de sistematización de experiencias de planificación participativa (ver algunas referencias en Baires *et al.* 2001).

Si comprendemos el ordenamiento territorial "no sólo como el resultado de la acción de una sociedad determinada, sino como un proceso abierto, en el cual la percepción, las ideologías, los proyectos políticos..., juegan un rol fundamental", la identificación de los procesos claves pueda ser quizás menos voluntarista en nuestro país.

La brecha, sin embargo, entre los discursos formales, sobre todo de las instancias gubernamentales, y la acción de incorporar efectivamente a los actores o a la población en general en la toma de decisiones que los afectarán, es muy grande. Esto ha sido evidente en procesos de planificación, que trascienden el nivel local y se extienden al urbano, al metropolitano (el caso de los PLAMADURES) y al nacional. Se insiste en llamar participación ciudadana a la "consulta" de decisiones que, en última instancia, ya han sido tomadas. De manera que la participación se reduce a la canalización de información, la cual deja a los actores como sujetos pasivos de su desarrollo. Plantear la importancia de la participación de los actores en procesos como el del ordenamiento territorial en el ámbito nacional no significa abogar por una participación sin límites, que puede llevar al inmovilismo, sino por una participación con reglas claras y en las cuales se definan, de forma negociada, las formas de resolución de las tensiones y conflictos.

Echeverría y Rincón (2001, p. 41) definen como actor "aquel que asume su ejercicio ciudadano, por lo general basado en un colectivo orgánicamente conformado, institucionalizado, lo cual no significa que tenga que estar necesariamente inscrito en un marco formal o legal... Se trata de actores colectivos o individuales que por su forma de actuación asumen un rol público y pueden llegar a afectar el ámbito público, tanto desde el Estado (en su totalidad y en su heterogeneidad y dispersión), como desde las organizaciones comunitarias, sociales, ciudadanas, políticas, desde las no gubernamentales, el empresariado y los gremios, o incluso desde formas de organización armada".

Y sobre las dinámicas que se producen entre los actores, las autoras continúan analizando: "estos actores y sujetos guardan memorias, se imaginan, persiguen deseos y tienen intereses diversos que se expresan y concretan mediante la movilización de sus fuerzas, recursos y posiciones, y en la construcción de un territorio generan interacciones y negociaciones conducentes a la fijación de sus sentidos. Tienen intereses y capitales (recursos: materiales, económicos, sociales, culturales, políticos, etc.) desde los que se mueven y ocupan distintas posiciones dentro del tejido social, y cuentan con sistemas de relaciones que les permiten ciertos espacios de negociaciones en la definición de las reglas del juego. En dicho juego, precisa-



mente, emerge una determinada forma de resolución de sus tensiones y conflictos, en esa lucha por la fijación del sentido del territorio" (p. 41).

Definiciones de este tipo, que apuntan a reconocer a los actores como sujetos activos con dinámicas e intereses contradictorios entre sí, deberían constituir uno de los puntos de partida del proceso de ordenamiento territorial que se quiere iniciar. Por supuesto, este reconocimiento es insuficiente, si no se concretiza en instrumentos que hagan viable la participación y permitan la canalización de sus contribuciones. Esta cuestión de los instrumentos será retomada más adelante.

A continuación se hace un recuento de los principales actores que están incidiendo en el ordenamiento del territorio en el nivel nacional, regional y local. Este recuento no pretende ser exhaustivo y es claramente incompleto, respecto de las organizaciones comunitarias de tipo local o aun micro regional existentes. La recopilación de los distintos actores es, de hecho, una de las tareas a realizar como parte de la elaboración del plan nacional de ordenamiento territorial.

(a) Actores estatales

Gobierno central

- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, a través de la Oficina de Planificación Estratégica Sectorial, propietaria y supervisora de la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, contraparte supervisora, junto con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, la Oficina de Planificación Estratégica Sectorial y del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, responsable del manejo de los recursos agropecuarios.
- Ministerio de Obras Públicas, en la medida que las obras de infraestructura vial, en particular las grandes, inciden en la localización de la población y las actividades económicas y en la canalización de la inversión pública.

Gobiernos locales

- Municipalidades (alcaldes y concejos), a quienes corresponde la elaboración y definición de sus planes de desarrollo urbano y rural.
- Mancomunidades de municipios autorizadas por el Código Municipal (1986) y a través de las cuales aquéllos están impulsando procesos micro regionales de planificación.

Asamblea Legislativa

- Comisión de Asuntos Municipales.
- Comisión de Salud Pública y Medio Ambiente.

(b) Actores económicos y técnicos

- Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO): gremio que aglutina a los empresarios del sector formal de la construcción.

- Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP): gremio de la empresa salvadoreña, que reúne a las distintas ramas de la actividad económica. Influye en las decisiones gubernamentales relacionadas con las políticas económicas.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES): centro de estudios económicos y sociales, que influye en las propuestas de políticas gubernamentales en estas materias.
- Comisión Nacional para el Desarrollo, integrada por el ejecutivo para elaborar e impulsar un plan de nación. En la actualidad, impulsa algunas acciones territoriales estratégicas, propuestas antes de los terremotos.

La importancia de la participación de los actores en procesos como el del ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, no significa abogar por una participación sin límites, que puede llevar al inmovilismo, sino por una participación con reglas claras y en las cuales se definan, de forma negociada, las formas de resolución de las tensiones y conflictos.

(c) Actores de la sociedad civil

- Red de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo local, integrada por FLACSO-El Salvador, FUSAI, FUNDAMUNI, SACDEL, FUNDAUNGO, FUNDE.

- Organizaciones no gubernamentales que trabajan en vivienda y asentamientos humanos (FUNDASAL, FUSAI, etc.)
- Organizaciones no gubernamentales especializadas en medio ambiente (UNES, SALVANATURA, etc.).
- Organizaciones comunitarias de los distintos municipios o micro-regiones.
- Universidades.

1.3. La institucionalidad y el marco legal del ordenamiento territorial

No existe en el país una institucionalidad específica que tenga como función principal el ordenamiento del territorio. La institucionalidad existente se encuentra dispersa, con duplicidad o vacíos en cuanto a competencias. Asimismo, el marco jurídico vigente es anticuado e insuficiente. Lo que sí existe es una institucionalidad establecida para el desarrollo y ordenamiento territorial del área

metropolitana de San Salvador, la cual se aplica única y exclusivamente en esa zona del país.

Esta última situación, como ya se ha mencionado antes, ocasiona distorsiones en la dinámica de los mercados de tierra y vivienda, en la medida que, en una región que tiende cada vez más a integrarse económicamente, existen dos instituciones que regulan permisos de construcción y el uso del suelo (la OPAMSS, en los municipios del área metropolitana de San Salvador, y el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, en los demás municipios). Además, esta institucionalidad legalmente sancionada en la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (1993) presenta problemas tales como competencias contradictorias, por un lado, y vacíos de competencia, por el otro. Esta ley, además, no toma en cuenta la otra legislación existente sobre el mismo tema, lo cual resulta en duplicidad de funciones entre las municipalidades que conforman el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana (COAMSS) y el gobierno central, entre otros (UCA *et al.*, 2001a).

Este es sólo uno de los muchos ejemplos que muestran la compleja maraña de instituciones y leyes que actualmente regulan los distintos ámbitos vinculados con el ordenamiento territorial. Varios documentos (2001a, b, c) del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y de la Oficina de Planificación de Planificación Estratégica Social muestran las dificultades para coordinar las acciones de los sectores y los municipios, en cuanto a la administración territorial, e incluso entre ministerios, debido a que las competencias y jurisdicciones no están establecidas con claridad. Algunos de los problemas más relevantes vienen dados por las leyes que regulan las jurisdicciones territoriales y el uso de los recursos naturales, puesto que existen contradicciones e incongruencias entre ellas, o resultan insuficientes para regular una actividad; por una regulación de actividades con impacto ambiental que no toma en cuenta las consecuencias, en el orden administrativo territorial, y por la desvinculación entre lo ambiental y lo administrativo territorial y entre lo sectorial y lo municipal (VMVDU y OPES, 2001c).

Es evidente que entre la institucionalidad y el marco jurídico regulatorio

del ordenamiento territorial existe una interrelación. Sin embargo, cabe preguntarse si esta interrelación implica necesariamente que para la creación de nuevas entidades administrativas territoriales se requiere la aprobación de una ley donde estas entidades queden establecidas de manera previa y rígida. No es necesario que sea así. Más bien, la historia está mostrando la necesidad de buscar caminos alternativos, ya que esta dinámica sólo produce más cruces de competencias e inviabiliza la posibilidad de armonizar con más rapidez la legislación existente.

La tesis de Lungo, basada en otros autores (UCA *et al.*, 2001a), que sostiene la necesidad de abordar la gestión del área metropolitana de San Salvador como un territorio de "geometría variable" (dado que ésta creciéndolo), lo cual implica la construcción de una institucionalidad igualmente variable. Si esto es así, cabe cuestionar si no será posible también proceder de la misma manera en las otras regiones del país, antes de aprobar una ley que establecería regiones de una manera formal (VMVDU y OPES, 2001b), las cuales, al final, serían rebasadas por la dinámica de su propia realidad.

Asimismo, convendría quizás promover antes de aprobar una nueva ley, la unificación y sistematización de las normas relacionadas con los procesos urbanos y rurales, para resolver así, en cada caso, la dispersión y los conflictos de competencias e interpretación. La propuesta hecha por Zedlón (2001) de crear un código urbano, que recoja todas las normativas y regulaciones establecidas



en esta materia, para impulsar un orden más coherente, similar al recientemente aprobado Estatuto de la Ciudad, en Brasil, debiera ser tomada en cuenta.

1.4. Los instrumentos y el ordenamiento territorial

El Salvador carece de los instrumentos técnicos y jurídicos necesarios para garantizar la ejecución de los planes directores y la gestión adecuada del suelo urbano. PLAMADUR-AMSSA, la experiencia más reciente de planificación urbana y metropolitana, evidencia debilidades, que impiden alcanzar los objetivos deseados. Esto es agravado por la ausencia de otro tipo de instrumentos e incentivos para regular los usos del suelo. Además, la carencia de instrumentos, como el impuesto predial, o de mecanismos para la recuperación de las plusvalías inmobiliarias, los cuales tienen ya varios años de estar siendo usados en países de América del Sur como Colombia, Brasil, Chile, etc., y que generan ingresos para los municipios, dificulta aún más las ausencias antes señaladas.

En materia de instrumentos, pues, el desafío es enorme. Se requiere de una buena dosis de creatividad y de voluntad política para crearlos y garantizar su utilización. Algunos de los instrumentos más necesarios son los de comunicación y participación de los actores, los administrativos, financieros y fiscales, y para la gestión del suelo urbano y rural.

2. A manera de conclusión

El ordenamiento territorial constituye hoy en día un enorme reto para los salvadoreños. Un proceso de ordenamiento a escala nacional plantea la necesidad de enfrentar los desafíos y obstáculos con la mirada puesta en el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y de garantizar un desarrollo sostenible para las futuras generaciones.

Un primer desafío gira alrededor del conocimiento y reconocimiento de las fuerzas ordenadoras del territorio, las cuales con independencia de la voluntad de los actores, poseen dinámicas propias, no fácilmente modificables. Al menos cuatro de estos

procesos motores han sido identificados hasta el momento:

(1) *Las dinámicas y las tendencias económicas* que, en la últimas tres décadas, muestran un desarrollo hacia los servicios, el comercio y la industria, en detrimento del sector agropecuario. Esto ha llevado al acentuado crecimiento

de la zona central, especialmente de San Salvador y La Libertad, en perjuicio de otros departamentos (UCA *et al.*, 2001a). En el marco de la globalización y de la apertura de la economía, estas tendencias sólo parecen profundizarse.

(2) *La descentralización y los procesos de desarrollo local*, los cuales están replanteando la dinámica de la relación entre gobierno central y los gobiernos locales y entre los gobiernos locales y la población, generando procesos interesantes de asociatividad micro regional y regional.

(3) *La dinámica socio-ambiental asociada al crecimiento económico y urbano*. Este último ha llevado a una concentración de población en la zona del área metropolitana de San Salvador y en el sur-occidente del país. Esta zona presenta, entre otros, problemas debidos a la localización de población en zonas de riesgo sísmico (cadena volcánica), a la ubicación de concentraciones poblacionales en zonas de acuíferos, a la contaminación de aguas superficiales y a la insuficiencia de agua, etc. (UCA *et al.*, 2001a).

(4) *La urbanización y la dinámica del mercado de tierras*. La primera es un proceso vinculado al desarrollo económico, que va más allá del crecimiento poblacional, en las ciudades, y la segunda, plantea el problema de la regulación de los mercados de tierra y sus instrumentos. Estos últimos son indispensables, en un proceso de ordenamiento territorial (UCA *et al.*, 2001a).

Un segundo desafío gira alrededor de la discusión y posible unificación de conceptos, enfoques y metodologías del ordenamiento territorial, lo cual permitiría establecer y reconocer con más claridad los puntos de encuentro y elaborar, a partir de ellos, marcos comunes de análisis. Más en concreto, es indispensable clarificar el significado

El Salvador carece de los instrumentos técnicos y jurídicos necesarios para garantizar la ejecución de los planes directores y la gestión adecuada del suelo urbano.

y las dimensiones de términos como territorio, ordenamiento territorial, desarrollo territorial, desarrollo regional, etc. Además, es necesario romper la dicotomía urbano-rural, integrar cuestiones como la formación de regiones e identidades territoriales y plantear el fenómeno de la extra territorialidad traído por la globalización.

Un tercer desafío es lograr la más amplia participación de los actores claves y de la ciudadanía, en los distintos procesos de ordenamiento territorial y en la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial. Una participación amplia proporciona mejores condiciones para que este plan sea ejecutado y no pase a ser uno más de los múltiples planes tecnocráticos hechos en el país.

Un cuarto desafío comprende lo institucional y el marco jurídico correspondiente. Este desafío requiere conocer bien los procesos en marcha, en el territorio, y partir de ellos para construir un nuevo tipo de institucionalidad, por un lado, y para armonizar la legislación existente en materia de conflicto de competencias y funciones, antes que promover la aprobación de una nueva ley, por el otro.

Un quinto desafío se encuentra en el campo de los instrumentos para la participación, para la gestión del suelo y la generación de ingresos, etc.

Un sexto desafío se refiere a los costos económicos y al financiamiento de las modificaciones que el proceso de ordenamiento implicará para las personas afectadas. Esto lleva al problema de las compensaciones por las restricciones en el uso del territorio. Tema muy discutido actualmente en otros países latinoamericanos, ya que, en algunos de ellos, como Colombia, han logrado, a través de la promulgación de leyes, regular el derecho a la propiedad.

La coyuntura pos terremotos representa una buena oportunidad para abordar estos desafíos y si los distintos actores muestran voluntad política, será posible iniciar un proceso de ordenamiento territorial, que contribuya efectivamente a reducir las desigualdades y los desequilibrios existentes. Ojalá, en esta ocasión, el impulso no quede truncado antes de tiempo y se aprovechen las experiencias de otros países para no tener que esperar una nueva catástrofe para impulsar otra vez este necesario proceso de ordenamiento del territorio.

Bibliografía

Álvarez, Carmen (1995). "Problemática sobre el ordenamiento territorial en El Salvador". Ponencia presen-

tada en el Seminario "Ordenamiento territorial: pieza clave para la autonomía municipal y el desarrollo sostenible". FUNDE, San Salvador, 29 de noviembre de 1995.

Baires, Sonia; Ferrufino, Carlos; Martel, Roxana; y Rivera, Claudia (2001). *Catálogo de estudios urbanos. El Salvador: 1980-2000*. Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos (PIEU), Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador.

Echeverría, María Clara y Análida Rincón (2000). *Ciudad de territorialidades. Polémicas de Medellín*. Serie de Investigaciones 22. Centro de Estudios del Hábitat Popular (CEHAP), Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín, Medellín.

Maldonado, María Mercedes (2001). "La experiencia colombiana de ordenamiento territorial: aspectos conceptuales, institucionales y legales". Documento elaborado en el marco del proyecto "Foro debate sobre ordenamiento territorial en El Salvador" para UCA, PRISMA, RTI y COMURES.

PNUD (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2001*, William Pleitez (coord), San Salvador.

SUR, Profesionales Consultores (1999). "Visiones de los actores institucionales respecto del ordenamiento territorial". Informe Final de Estudio, Comisión Nacional de Medio Ambiente, versión electrónica.

UCA, PRISMA, RTI y COMURES (2001a). "Síntesis del segundo taller sobre ordenamiento territorial en El Salvador", realizado el 9 de mayo. San Salvador, mimeo.

UCA, PRISMA, RTI y COMURES (2001b). "Síntesis del primer taller sobre ordenamiento territorial en El Salvador", realizado el 24 de abril. San Salvador, mimeo.

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y Oficina de Planificación Estratégica Sectorial (OPES) (2001a). *Formulación del estudio "Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial"*. Seminario de la Asamblea Legislativa, abril. San Salvador.

VMVDU y OPES (2001b). "Anteproyecto de Ley de Desarrollo Territorial". Documento de trabajo, Seminario de la Asamblea Legislativa, abril. San Salvador.

VMVDU y OPES (2001c). "Programa de desarrollo territorial". Documento de trabajo, Seminario de la Asamblea Legislativa, abril. San Salvador.

Zeledón, Aída (2001). "Análisis del marco legal e institucional sobre el ordenamiento territorial". Consultoría para UCA-PRISMA-RTI-COMURES, "Foro debate sobre ordenamiento territorial en El Salvador", San Salvador.