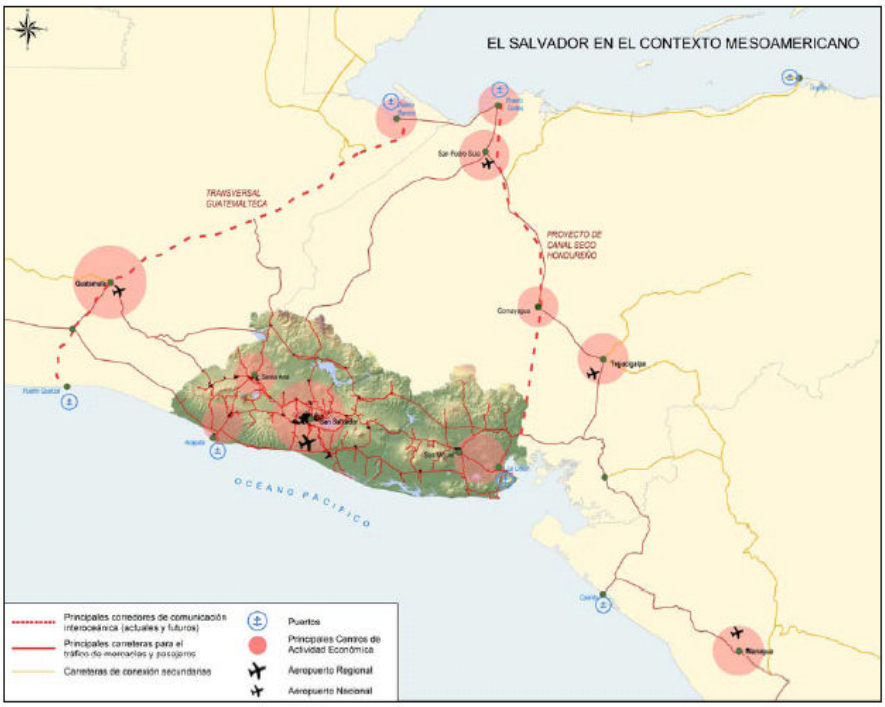
COMURES
CORPORACION DE MUNICIPALIDADES DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR

AGENCE D'URBANISME
pour le développement de l'agglomération lyonnaise

El proyecto de Ordenamiento Territorial de El Salvador

Reflexiones globales sobre los avances, límites y posibles debates



Mr Karim Ben Amar

Dra Silvia Rosales-Montano

Agence d'urbanisme

Mayo 2005

Este trabajo ha sido realizado con el apoyo de la Cooperación Francesa

Descripción de contenido *Pagina*

Introducción *4*

I. La necesidad de renovar o ampliar efectivamente la visión general del ordenamiento territorial y del proceso de regionalización y de descentralización *6*

- Una visión globalizada de país pero limitada con respecto a los desafíos urbanos y económicos en el ámbito centroamericano.
- Un proyecto de desconcentración del Estado sobre una base de "regionalización" del "accionar privado" ... la descentralización cuestionada?

II. Los aspectos institucionales : une nueva e importante estructuración institucional pero con grandes "vacíos" *14*

- Los grandes avances institucionales : la introducción de la "participación" de actores, pero ...
- Grandes contradicciones institucionales : ausencia de un marco rector institucional, la "descentralización" interrogada y los aspectos financieros poco desarrollados

III. Los aspectos instrumentales: ¿Nueva jerarquía de documentos de planificación y ordenamiento... pero que autonomía y coherencia en la concepción de políticas publicas? *19*

- Los grandes avances instrumentales : los documentos rectores y los documentos a vacación especial locales y regionales
- Las grandes contradicciones instrumentales : variedad pero complejidad e interrogaciones sobre la coherencia y el papel de los "actores privados" en la formulación directa de "políticas" ...

IV. Los aspectos legales: ¿La clave de la coherencia de las políticas? *24*

- Los grandes avances legales: novedades planteadas en cuanto a la ejecución, evaluación, control y sanción...
- Las incoherencias y debilidades legales : vacíos de conceptos y apertura a la contestación de la legalidad

V. Reflexiones finales *26*

Introducción

Los procesos que han continuado después de las primeras fases de presentación del proyecto de ordenamiento territorial de El Salvador, han sido ricos en los intercambios formales e informales.

La nueva versión de proyecto de ley de Ordenamiento Territorial constituye, dentro de estos, un avance en el proceso de concepción de un nuevo marco jurídico, tanto instrumental como institucional, para la planificación territorial y el desarrollo de El Salvador. Esta concepción deja aparecer una nueva "filosofía" y por lo tanto una nueva visión territorial, nuevas opciones de organización y de gestión espacial: "*regular la organización espacial de las actividades públicas y privadas acorde a las características ambientales, sociales y económicas para alcanzar el desarrollo sostenible*".

Estos esquemas están influenciados por las nuevas reflexiones y las nuevas formas de dialogo institucional (social, económico...) que se ha puesto en marcha desde mediados de los años 90 en Europa y América latina. Efectivamente, se trata de reflexiones alrededor de la construcción de un "nuevo modelo de desarrollo" y de nuevos desafíos socio-espaciales, tales que la planificación y el « ordenamiento estratégico participativo ». Aparecen así las nuevas temáticas tales que el "medio ambiente" y el "desarrollo sustentable" (equilibrios sociales, equidad, desarrollo económico respetuoso,...)... Como también el enfoque claro o más sutil de la "globalización" como explicación de « procesos económicos no controlados » y como "modelo de desarrollo". La preocupación por la "modernización" del Estado predomina también, así como la puesta en obra de una nueva ingeniería institucional e instrumental.

Es así como en el caso salvadoreño, una de las principales preocupaciones es la de fomentar una nueva ingeniería institucional e instrumental capaz de mejorar la organización y distribución de las actividades humanas, en vista de un desarrollo territorial sostenible. Las reformas amplias y "coherentes" con la filosofía establecida a priori, son planteadas como las más eficientes para alcanzar esos retos.

¿Que pensamos de esto? Aun cuando es muy prematuro de juzgar la eficiencia de esto, si una implementación efectiva, no cabe duda que muchas interrogaciones aparecen a la lectura fina de estos múltiples documentos. Estas interrogaciones u observaciones valen la pena ser explicitados, sobre todo por que se están jugando en esto los próximos 30-50 años a venir.

Efectivamente, a pesar de los grandes avances y reformas introducidas, los diferentes documentos e instrumentos propuestos aportan muchas confusiones en sus interfaces, y a veces pocas aclaraciones sobre la esencia misma de un "ordenamiento territorial" : el proyecto territorial nacional y local que la fundamenta, y sus interfaces posibles y concertados con los actores implicados y la sociedad civil. Es talvez acá uno de los principales vacíos de este proyecto de ordenamiento, que puede leerse de manera más evidente en la propuesta de regionalización y por ende en el proyecto de Ley, en el cual algunos de ciertos artículos pueden sur considerados contradictorios, en cuanto al establecimiento de uno nuevo modelo de gestión y de ordenamiento territorial.

Estas observaciones no son específicas al caso salvadoreño, y en muchos casos parecen confortar las ambivalencias y el carácter errático de algunas reformas propuestas ya en otros contextos latinoamericanos. Uno de ellos, es que vía los Planes de ordenamiento territorial se desea impulsar los procesos de descentralización/desconcentración en su enfoque espacial... y en ellos la implicación de la dinámica privada. Estos son dos ver tres procesos, son "procesos en si" que dialogan pero que tienen sus propios mecanismos de construcción.

Se puede también agregar, procesos de consulta y de concertación política ausentes o incompletos, implementación de hecho de las orientaciones antes mismo de su “legalidad” jurídica, la confusión entre “ordenamiento territorial” y “planes de inversiones” ...

Podemos también, en tanto que urbanista reconstatar las dificultades a fundamentar estos proyectos de ordenamiento territorial sobre la base de diagnósticos dinámicos, que implica una real evaluación de políticas publicas (elementos indisociable del “desarrollo sostenible”) y una prospectiva territorial de un nuevo orden... aquella que permite interrogar las tendencias y priorizar las políticas hacia ese tan de moda “desarrollo sostenible”.

Las opiniones que acá desarrollas no son exhaustivas, pero permiten de contribuir a este proceso innovador de construcción de un dialogo entre las instancias de base (los municipios) y las instancias nacionales. Nuestra propia lectura se articulara en 4 partes:

1. La visión general del ordenamiento territorial y el proceso de regionalización / descentralización
2. Los aspectos institucionales
3. Los aspectos instrumentales
4. Los aspectos legales

I. La necesidad de renovar o ampliar efectivamente la visión general del ordenamiento territorial y del proceso de regionalización/descentralización

El propósito del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial es estimular un nuevo modelo de ordenamiento pero también de organización institucional e administrativa; lo cual constituye un gran desafío para el futuro de El Salvador como país y centro estratégico de actividades humanas a nivel centroamericano.

En su concepto tradicional, el ordenamiento territorial pretende asegurar una repartición de las actividades humanas (económicas, de transporte, de viviendas, profesionales, de domicilios, de comercios, escolares etc.) sobre todo el territorio nacional con el fin de "ordenar" y reequilibrar los territorios de manera funcional. Este concepto puede ser pertinente en el caso centroamericano en general y salvadoreño en particular. La concentración de población, de actividades y de riqueza en la aglomeración de San Salvador (AMSS) sigue siendo, fuerte, aun cuando haya existido un proceso de "reequilibrio urbano" casi espontáneo de otras ciudades.

Hoy día, la visión moderna del ordenamiento territorial, ligado a la obligación de "desarrollo sostenible", toma en cuenta aspectos más amplios y reconoce los límites de los dispositivos reglamentarios e institucionales frente a territorios sin proyecto, frente a procesos sin toma en cuenta las mutaciones de la sociedad y los debates públicos que esto conlleva.

Las prácticas de ordenamiento y de planificación actuales necesitan modificarse para poder tomar en cuenta las nuevas dinámicas y las interdependencias, las expectativas de los ciudadanos con respecto a la democracia local, una nueva organización de las inversiones y de gestión de los territorios y un equilibrio entre el interés "sociétal" y los intereses sectoriales... un verdadero "desarrollo sostenible".

El desarrollo sostenible, es exigente y por lo tanto obliga a responder, mas allá que en el discurso, a tres exigencias: *equidad social* (cohesión y mezcla social urbana), desarrollo y solidaridad territorial y "economía ambiental" (economía de los espacios urbanos preservación de la valorización de los espacios naturales, anticipación de las consecuencias de los riesgos naturales y tecnológicos...). El desarrollo sostenible supone así, la promoción de una visión global o "desde arriba" concertada y coordinada con una implementación local o "desde abajo" local y participativa.

La visión planteada vía el proyecto de PNOT, parece inscribirse en esa perspectiva. Y es por ello que cabe mencionar una serie de elementos que cuestionan el proceso pretendido.

Una visión globalizada de país pero limitada con respecto a los desafíos urbanos y económicos en el ámbito centroamericano.

- Uno de los elementos rescatados en los diferentes foros y documentos desarrollados es sin ninguna duda la importancia de la integración regional económica como el Plan Puebla Panamá o del crecimiento demográfico en general y urbano en particular.

- En lo que respecta las proyecciones demográficas para 2015, dejan prever que la población se incrementará en 2.5 millones, aproximadamente, o sea que la población nacional alcanzaría entre 9,0 y 9,5 millones de habitantes. Ello supondría un incremento de la densidad media de 125 hab/km2; pasando de 340 hab/km² a 465 hab/km². Este crecimiento demográfico se concentraría en las ciudades, cuya población crecerá en un promedio un 80% en quince años, lo que supone que numerosas ciudades verán duplicar su población urbana. La conurbación de San Salvador aun

creciendo por debajo de la media nacional, se aproximará a los 3 millones de habitantes. Pero lo que es importante en este análisis es el hecho que el crecimiento urbano demandará la creación de entre 10,000 y 20,000 hectáreas de "nuevos suelos urbanos", ordenados y equipados (y con un cierto nivel de densidad). De manera contraria, las "necesidades" podrían oscilar entre 100.000 y 150.000 hectáreas dando lugar a situaciones de alto impacto ambiental y baja calidad residencial, altamente congestivas, conducentes a la ingobernabilidad del territorio. Como resultado de la extraordinaria densidad demográfica y del fuerte ritmo de crecimiento poblacional, las demandas sobre el sistema territorial se multiplicarán a corto y medio plazo, y con ellas las tensiones socio-territoriales.

- Sin embargo, podemos deplorar que esos parámetros no fueron rescatados dentro del planteamiento nacional y regional. Por un lado, la pertenencia centroamericana no va mas allá que la implementación de programas de inversiones en infraestructuras y no plantea la necesaria creación de "redes" de metrópolis, de "regiones transfronterizas" Por otro lado, el establecimiento de "la superación de la pobreza, incluyendo la mitigación de riesgos ambientales y la integración del país al mundo en un contexto de libre mercado (PNODT, V1/s2:30)1". como los dos objetivos fundamentales que el desarrollo sostenible en El Salvador debe perseguir, pueden ser cuestionables. En efecto, ambos objetivos son sumamente importantes pero mas en tanto que objetivos de programación o política social y económica territorializada que como "ordenamiento territorial". Así visto, un nuevo modelo de organización institucional e instrumental del territorio puede incidir en esa perspectiva pero corresponde sobre todo a una orientación política del país.

- Interroga también la ausencia de real análisis de interrelación entre el modelo económico y el modelo territorio, nacional y a nivel centroamericano.

Un proyecto de desconcentración del Estado sobre una base de "regionalización" del "accionar privado" … la descentralización cuestionada?

- Se mencionan muchas veces los temas de regionalización y de descentralización como visión del país. Por lo tanto, el marco normativo propuesta se acerca más a una visión de desconcentración de la decisión pública. Pero, además, la superación de esos retos hace mas llamado a una serie de acciones a largo plazos[2] pero no a mediano o corto plazo sencillas a desarrollar como de participación desde el inicio en la elaboración del PNOT de los diferentes actores institucionales y no al final del proceso.

- Es interesante de notar que los retos fundamentales del Estado (sociales, económicos, de vivienda y sistemas urbanos, ambientales, de infraestructura e institucionales) se alejan muchas veces de la visión de descentralización o de fortalecimiento local, implícita en los procesos de gobernabilidad local y de democracia participativa que son necesarios para : "*fortalecer la economía formal y moderna ; cualificar los tejidos marginales informales; realizar un importante esfuerzo inversor; priorizar el tema habitacional – urbano; aprovechar los recursos del territorio, especialmente las aguas superficiales; reducir la vulnerabilidad ambiental; mejorar las condiciones de movilidad y transporte de personas y mercancías; desarrollar una política territorial de mediano y largo plazo y desarrollar un nuevo marco normativo, especialmente en los temas suelo y agua*"[3]

1 Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, volumen 1, sección 2, página 30.

[3] PNODT, VI/s2 :30

- En cuanto la política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial esta aparece convergir, y sin ninguna ambigüedad, hacia la construcción de una base territorial para la acción privada. El objetivo general de esta politica es la de "*lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país en orden a la mejora de la calidad de vida de la población desde una visión de colaboración entre la iniciativa pública y privada, haciendo énfasis en la necesidad de un importante esfuerzo de inversión y la creación de un nuevo marco institucional que favorezca el accionar privado*"[4]. Sin embargo, no aparece claro cuales son los límites del accionar privado frente a los desafíos "societales" territorializados implícitos en el desarrollo sostenible: lucha contra la especialización social y económica de los territorios, la segregación, etc.

- La pregunta fundamental es la siguiente: hasta que punto y con que medios el Estado, en el proceso de desconcentración prevista de sus poderes, garantizara el equilibrio necesario entre iniciativa pública y privada y los intereses locales (municipales, intermunicipales). La política territorial nacional puede orientar la inversión privada, pero para ello se necesita una clarificación fuerte del "interés general o público". Esto significa que en este proceso, debe clarificarse los términos o procesos de colaboración entre la iniciativa pública y privada, y el papel de los municipios o de las asociaciones intermunicipales.

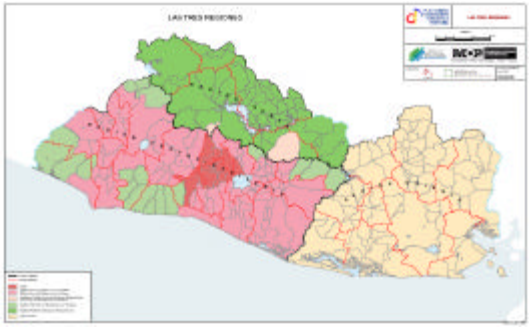
- Desconcentración y "re-centralizacion" parecen confortarse. En el PNODT, se propone también crear una entidad nacional rectora para coordinar las acciones del Estado. Bien, que esto pueda considerarse como un gran avance en la estrategia nacional, existen interrogaciones sobre la pertinencia de un nuevo órgano rector si no hay una modificación fundamental del sistema institucional. Hoy día existe un problema fundamental en la dificultad de articular la actuación de las diferentes entidades institucionales. Ese nuevo órgano se agregaría a los actuales o se trata realmente de una reforma de fondo del sistema institucional relacionado con el ordenamiento y la planificación territorial?. Cabe anotar que el ordenamiento territorial corresponde a un tema transversal de actuación pública o sea involucrando varios instituciones tanto del Estado como del gobierno local.

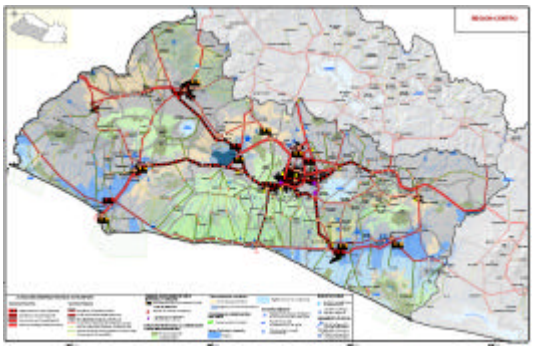
- En cuanto a la "regionalización", la propuesta de concepción de territorios de gestión o de administración del quehacer del Estado y de los municipios es necesaria. ¿Pero son estos perímetros los pertinentes para la "territorialización" efectiva de la planificación y el ordenamiento territorial?

- Esto lleva a replantear la necesidad de caracterizar la noción de territorio, más allá que la realidad existente (municipios, departamentos, mancomunidades voluntarias, etc.). Todos estos territorios tienen un sentido y por lo tanto su pertinencia es limitada en función de las dinámicas y desafíos priorizados... Las propuestas de regionalización y subregionalización pueden ser re-analizados a la luz de al menos tres tipos de "territorios"que deben articularse y por ello, escapan a una "normalización" vía indicadores institucionales o de funcionamiento clásicos: los "territorios de vida", los "territorios pensados" y los "territorios de gestión". Los primeros, están ligados a las "practicas habitantes", a los modos de vida y a sus mutaciones sobre un espacio físico de referencia social que a veces se impone a los territorios institucionales. A estos se agregan los "territorios pensados", resultado de las representaciones individuales o colectivas de los ocupantes o de los responsables del ordenamiento. Estos dos con los "territorios de gestión" construyen "regiones" o espacios de una combinatoria compleja, pero suficientemente real.

[4] Política Territorial y Descentralización, Documento del proceso de consulta y de posicionamiento de COMURES ante el PNOT, páginas 18-23, Noviembre 2004

Así, la conformación de 3 regiones administrativas pero no políticas puede ser factible y pertinente en si por una serie de razones, dentro de las cuales se podría definir una estrategia de "liderazgo" del centro occidente, de "despegue" de oriente y "de integración" del norte... Otras explicaciones pueden ser argumentadas. Sin embargo, esta división no parece ser suficientemente adaptada a la multiplicidad de territorios "coherentes"... y pueden ser susceptibles de consolidar el real desequilibrio territorial existente. Si esta nueva división de los territorios se estructura, sin modificaciones fundamentales en la puesta en coherencia de las políticas públicas globales, difícilmente el país será reorientado hacia un nuevo equilibrio.
La división en sub[5] regiones y micro regiones podría ser también pertinente con el fin de fomentar una gobernabilidad más cercana y participativa de la población. La duda subsiste en cuanto a los Consejos Regionales Territoriales: su composición, sus competencias y rango institucional. Pero lo más importante es la necesidad de partir de las estructuras actuales de territorios asociados – motivados por diferentes razones – para incitar a una asociación de ordenamiento territorial.





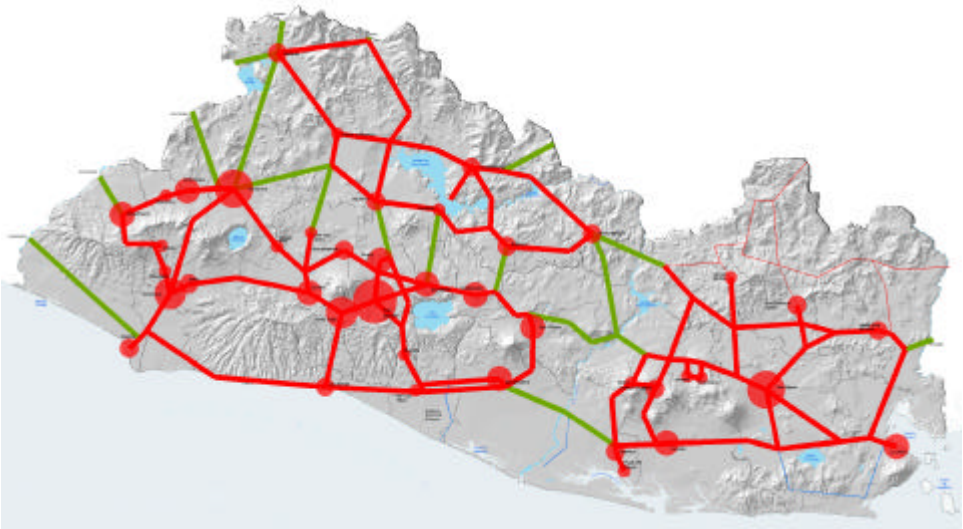
- En la misma lógica de "territorios", el PNODT, define la necesidad de estructurar ciudades sobre la base de un sistema identificando las ciudades "dinámicas". Estas son las ciudades localizadas dentro de lo que puede considerarse el área metropolitana ampliada de San

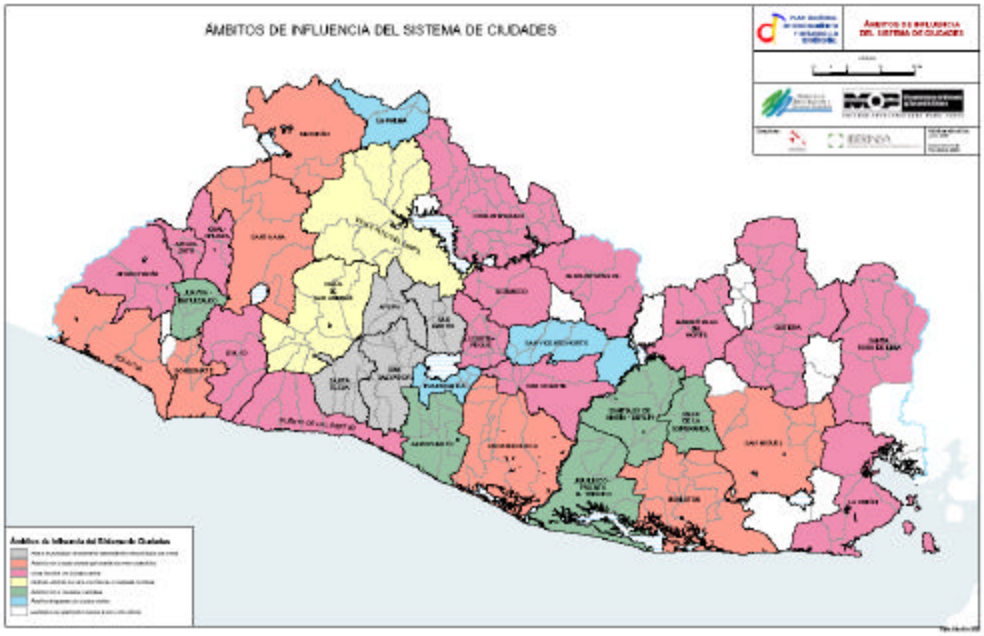
[5] Se propone la creación de 14 sub regiones.resultados de la agrupación de los actuales municipios de acuerdo a 3 criterios de homogeneidad: geografía , vinculaciones funcionales y asociatividad existente.

Salvador (el AMSS y Quezaltepeque, Opico, Ciudad Arce, Aguilares y Zacatecoluca) y las ciudades de la región oriental: San Miguel, La Unión, Jiquilisco, Santa Rosa de Lima.

Esto es muy interesante, pero no se establece realmente ce cual sería realmente la oportunidad de contar con una desconcentración de instituciones estatales. A notar que la competencia compartida ni siquiera esta mencionada entre municipios y mancomunidades y aun menos entre municipios/mancomunidades/ estructuras intermedias del gobierno/ ministerios.

Sistema de ciudades





- Queda en todo esto una descentralización a inventar**.** La descentralización se define tradicionalmente como la transferencia de las competencias estatales o nacionales a las estructuras locales o territoriales. Como lo menciona el documento de consulta, *"la descentralización está necesariamente ligada al territorio y a los grupos e instituciones que lo ocupan, así como al concepto de Desarrollo Local, en términos de "generación y fortalecimiento de las capacidades y oportunidades socio económicas de espacios determinados" (FISDL, 2002)*".

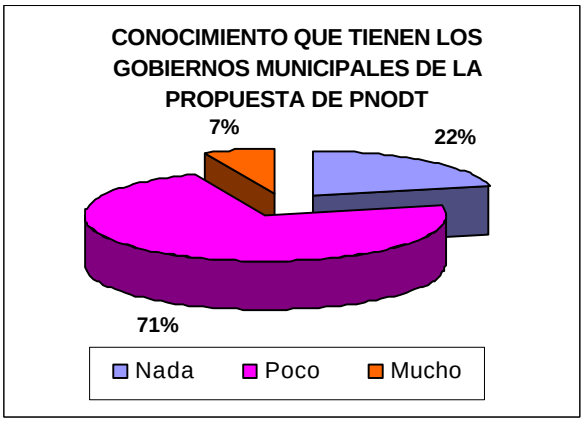
  En este sentido el proceso de descentralización es ante todo un asunto político. Sin embargo, la "descentralización" mencionada carece hoy día de de fondo y sobretodo de contenido claro. Tal como se plantea, esta parece corresponder más a una nueva repartición territorial del accionar estatal al nivel regional. En suma estamos en un proceso de desconcentración, que puede ser una etapa de la descentralización, pero con todos los límites de la fragmentación territorial propuesta.

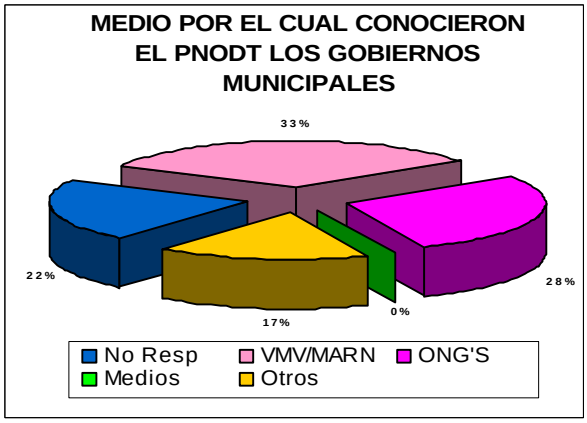
  Dentro del proceso de consulta y de debate ulterior posible, la descentralización debe ser planteada como un tema de política o debate nacional y no concebirse como un simple tecnicismo institucional en cuanto a la gestión y la planificación territorial. Y esto es importante sobre todo que en este proceso los aspectos financieros son fundamentales pues integran no solamente las transferencias de competencias y de presupuestos sino también las ayudas financieras e incitativas a la cooperación intermunicipal como a todo los procesos de "contratualizacion" entre el Estado y las mancomunidades.

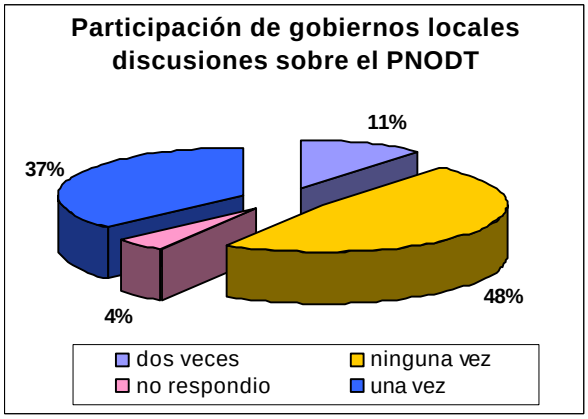
  Mas allá de esto, las finanzas públicas representan el tema más polémico tanto en el cumplimiento de los objetivos de la política nacional como del proceso de descentralización. De la lectura actual, se anota una confusión entre el desarrollo económico y las finanzas públicas en cuanto a la gestión y la construcción de infraestructuras de interés público aún estos tienen un impacto al nivel del desarrollo económico. Aparece necesario distinguir lo que corresponde a las finanzas públicas del Estado y lo que corresponde a las finanzas públicas locales. Bien que la problemática del financiamiento esta establecida, no esta definida cual es la reforma fiscal que se pretende alcanzar. Y es por esto que en toda propuesta o debate entre municipios y Estado, debe clarificarse los alcances de las propuestas del PNOT en cuanto al mejoramiento de las finanzas públicas tanto estatales como locales o intermunicipales.

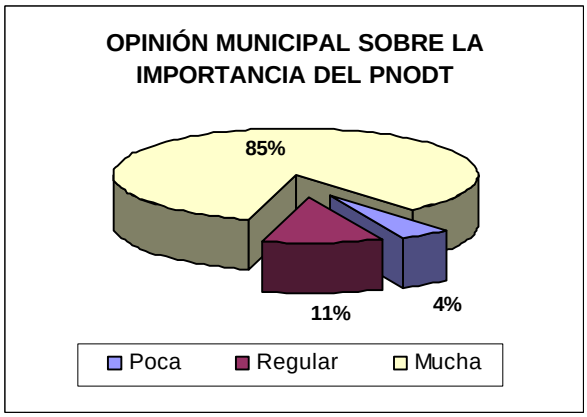
En conclusión, el proceso de descentralización o de regionalización constituye un gran reto para la promoción de una nueva gobernabilidad la cual implica realmente el fomento de un debate nacional. Pero este debate puede estar comprometido por la implementación en curso de las orientaciones del este todavía "proyecto" y "propuesta" del Estado, marcado por una serie de orientaciones y acciones que aunque ambiciosas son confusas. Esto contrariaría la posibilidad de que el PNODT sea plasmado en un solo marco normativo.

El gran obstáculo hoy día es sin embargo, la falta de consulta y concertación de los gobiernos locales. Aunque establecida en las programaciones, su falta de efectividad cuestiona la validez de este proceso, desde la elaboración, revisión y aprobación del PNOT. Esta interacción entre los diferentes actores institucionales y no institucionales, garantía de transparencia es la base de la implementación exitosa, inclusive de procesos truncados como la regionalización y las particularidades del ordenamiento territorial nacional.







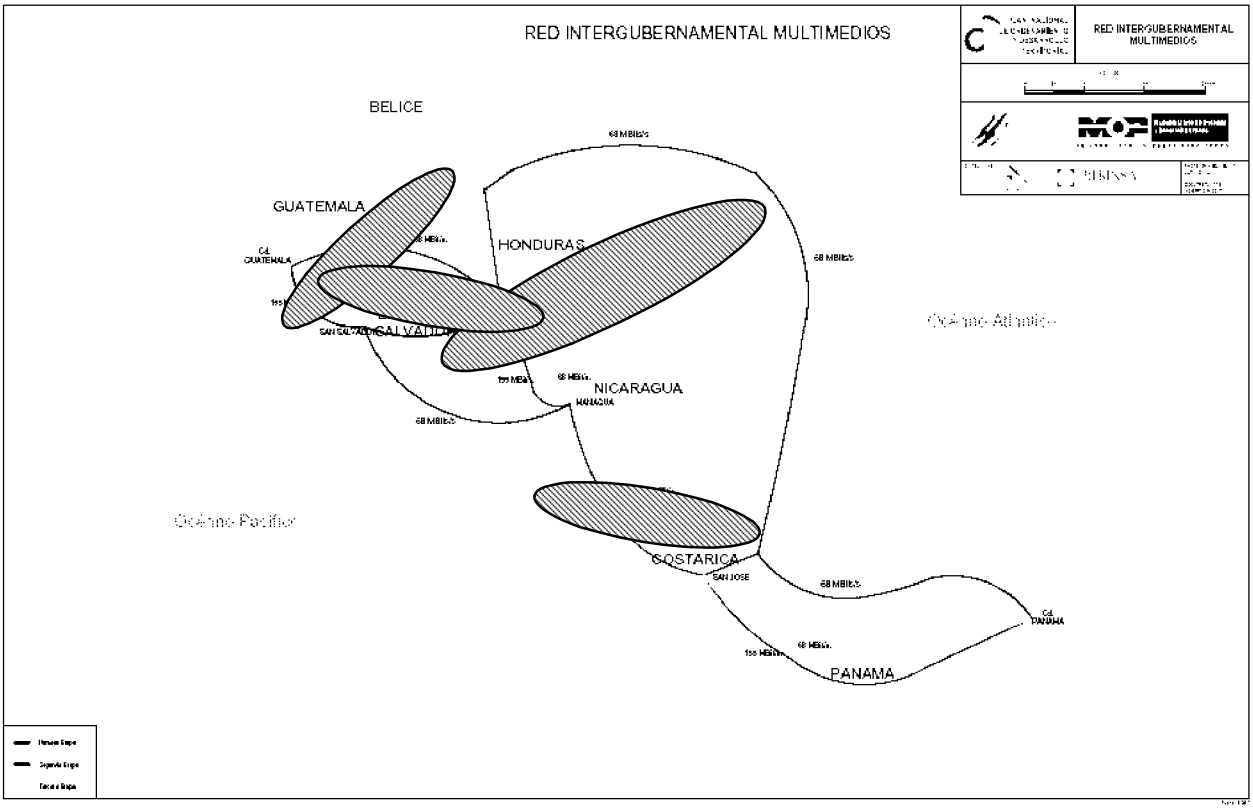


Hoy día cabe subrayar un riesgo que hay que sobrepasar: los procesos sucesivos de consulta para la concepción de una estrategia de incidencia de COMURES ante el PNODT carece todavía de un marco claro de debate sobre el ordenamiento territorial. Interroga también las modalidades que deberían ser lanzadas para integrar las opiniones necesarias y "contradictorias" de parte del Estado y de los redactores del proyecto... Es posible imaginar un nuevo proceso de integración de las propuestas desarrolladas por COMURES desarrollados por parte de los diferentes personalidades representativos del gobierno local en la nueva propuesta de ley de ordenamiento territorial, sabiendo que existe ya un proceso de implementación territorial del proyecto antes de su legalidad? Si no existe esta fase, las estrategias de COMURES deberían de replantearse en un escenario alternativo.

En efecto, uno de los aspectos a rescatar y desarrollar es sin ninguna duda el eje de asociatividad local (que puede existir sin ley sobre la base de procesos voluntarios pero cuya fuerza la da la coherencia de la colaboración entre colectividades) para la gestión del territorio anotado indirectamente en el proyecto de ley (ver aspectos institucionales en la parte siguiente). De igual manera, cabe rescatar el poco conocimiento y incidencia del gobierno local en el proceso de "regionalización de hecho". Esto va a acentuar aun más el desequilibrio territorial sin tomar en cuenta los procesos existentes o afinidades históricas, culturales actuales.

En todo caso, cualquiera que sea el proceso de regionalización y de descentralización, aun aquel propuesto por COMURES, implicara redefinir claramente las competencias entre el Estado y el Gobierno local y sobre todo repensar los “territorios” del futuro, aquellos que todavía ni siguieran han sido planteados. Y en este futuro, el territorio nacional no será suficiente referencia para establecer los “territorios pertinentes”, ni será suficiente las “redes” técnicas y de infraestructuras actuales fundamentadas en estructuras territoriales “nacionales”. Las franjas fronterizas aparecerían en este futuro como territorios en si de colaboración y de “desarrollo sostenible” compartido y concertado entre países y naciones. Y de nuevo acá, el papel de los municipios “fronteras” y sus capacidades de creación de “redes de ciudades”, será fundamental.

Las “regiones fronteras” ... un desafío del futuro a plantearse hoy a nivel nación



II. Los aspectos institucionales: una nueva e importante estructuración institucional pero con grandes "vacíos"

En el Título II, Organización Institucional, se establece la regulación básica del marco organizativo, incluyendo las instituciones nacionales y municipales, ejecutivas y consultivas, necesarias para el desarrollo de los objetivos de la política de ordenamiento y desarrollo territorial. Bien que se enumeran las funciones básicas a desarrollar por las instituciones competentes, no se definen las instituciones concretas que serán depositarias de dichas competencias.

En este sentido, varias preguntas fueron planteadas y también varias propuestas han sido avanzadas en cuanto al mejoramiento de la actuación de la administración pública. Entre estas podemos citar:

- Reducir las deficiencias en infraestructura para el desarrollo económico y prestación de servicios.
- Favorecer la descentralización y asociativismo municipal para enfrentar los desafíos de la gestión publica.
- Clarificar y coordinar competencias y funciones entre el gobierno nacional y los municipios

Frente a esto podemos analizar algunos grandes avances institucionales como también algunas grandes contradicciones.

Los grandes avances institucionales: la introducción de la "participación" de actores, pero...

- Uno **de los avances notables es la estructuración del sistema institucional** con el establecimiento de grandes categorías de instituciones participando al ordenamiento territorial de ámbito nacional, regional y local., y un programa de fortalecimiento de las diferentes administraciones El otro avance recae en **la introducción de la participación de otros actores institucionales**, pero solamente con carácter consultivos.

1. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA TERRITORIAL		
1.1. SUB-PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL		
OBJETIVO ESPECÍFICO	RESULTADOS ESPERADOS	ACCIONES
111. Disponer del marco legal y de formulación de políticas adecuado para lograr la utilización eficiente y sostenible de los recursos territoriales del país, en atención al interés social y en un contexto de economía de mercado.	1111. Aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	11111. Consensuar la orientación estratégica de la Política propuesta con actores territoriales claves
	1112. Aprobación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y su Reglamento.	11121. Tramitar el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
		11122. Aprobar el Reglamento Especial de Planificación
112. Dotar a la Administración Nacional de la capacidad institucional necesaria para desarrollar la política territorial como uno de los ejes principales de la acción del Estado en materia de competitividad, sostenibilidad y calidad de vida	1121. Habilitación de la institucionalidad nacional específica para el desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	11211. Configurar o definir la institucionalidad específica para el desarrollo de la Política Territorial. Reorganizar y reforzar las capacidades institucionales.
	1122. Creación de la Oficina Nacional de Desarrollo Estratégico Territorial (ONDET)	11221. Reforma de la Estructura Organizativa del VMVDU
	1123. Fortalecimiento de la capacidad operativa del MARN	11231. Fortalecimiento de la Estructura Organizativa del MARN
		11232. Creación y dotación de las Unidades Ambientales del SINAMA en las Oficinas Micro-regionales
		11233. Creación de las Unidades Técnicas de Gestión de las Áreas de Conservación.
113. Disponer de un Sistema Nacional de Información Territorial que facilite a ciudadanos, instituciones y empresas la toma de decisiones apropiadas en la gestión de los recursos territoriales	1131. Habilitación del Sistema Nacional de Información Territorial	11311. Reorganización de las capacidades institucionales en materia de generación, gestión y de divulgación de información territorial
1.2. SUB-PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL		
121. Dotar a la Administración Local de la capacidad institucional necesaria para el desarrollo eficaz de sus competencias en materia de Ordenamiento y Desarrollo Local.	1211. Habilitación de las Oficinas Micro-regionales de Desarrollo Territorial.	12111. Configuración de las Oficinas Micro-regionales de Desarrollo Territorial
		12112. Creación gradual de Oficinas Micro-regionales
1.3. SUB-PROGRAMA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL		
131. Disponer de planificación territorial y urbanística apropiada a las necesidades de ordenamiento y desarrollo en la totalidad del territorio nacional	1311. Aprobación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial de acuerdo con las determinaciones de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	13111. Desarrollo del Programa de Planificación Territorial y Urbanística.

- En este contexto, **los avances en materia de mejoramiento de la actuación pública permanecen incompletos e incluso confusos**. Por ejemplo, a pesar de ser mencionado, la "asociatividad municipal" y la "administración local" no es muy claro como esto podría insertarse en la promoción de una descentralización, o proceso de coordinación, e incluso de concertación (regionalización), ver de fortalecimiento de la gobernabilidad local.

- Esto conlleva a interrogarse de manera amplia :
  - ¿Cuales son los aspectos institucionales de la descentralización y su relación con el ordenamiento territorial?
  - ¿Dónde y como se establece el proceso de coordinación y de concertación de "espera", mientras se establece la obligación de una coordinación mutua?
  - ¿Cual es la pertinencia de los Consejos como organismos consultivos y su funcionamiento?
  - ¿Como se integra los diferentes programas y proyectos de cada entidad pública dentro del nuevo marco de política territorial?
  - ¿Como y a partir de cuando participaran n los organismos consultivos en la política territorial?

- En el esquema siguiente, podemos observar que el **marco institucional involucra tres categorías de actores públicos representando un nivel espacial de actuación**.

  En las primeras categorías, se trata de las instituciones nacionales que son el gobierno y sus ministerios y el gobierno local. Calificados de instituciones ejecutivas, ambos actores están a cargo de garantizar la ejecución de la política territorial pero también asegurarse del cumplimiento de las disposiciones elaboradas por los diferentes actores territoriales.

  En este sentido, una diferencia entre actores rectores encargados de elaborar la política territorial y actores encargados de la ejecución de esa política mediante medidas de aplicación reglamentaria o instrumental hubiera sido más oportuna. En ausencia de esto, resulta una confusión, no entre instituciones fijando la política territorial y las obligadas a garantizar su ejecución, sino en cuanto a los actores involucrados en este proceso.

  El gobierno central fija solo o conjuntamente con el poder local la política territorial?. Si esta política debe estar a cargo de una entidad rectora, esta tiene que clarificarse, y evitar la imagen "borrosa" y ambigua detrás de la cual puede encontrarse la llamada "*Autoridad Nacional Competente*"

  Esto no debe ocultar los avances permitiendo fomentar una coherencia territorial; tal que, la de "realizar el control de legalidad"[6] y "la coordinación ejecutiva"[7] o de "fomentar procesos de asociatividad municipal"[8]. El problema en si resultara sobre todo del desequilibrio de las competencias entre la administración nacional y local y el discurso sobre el fomento de descentralización. En efecto, lastimosamente no existe un capitulo sobre esos organismos o la promoción de un proceso de descentralización concertada.

- El segundo grupo corresponde a los grupos consultivos. Se trata de plataformas interinstitucionales de diferente ámbito espacial. Así, un Consejo Nacional del Territorio constituye el primer órgano asesor de la administración nacional y respectivamente el Consejo

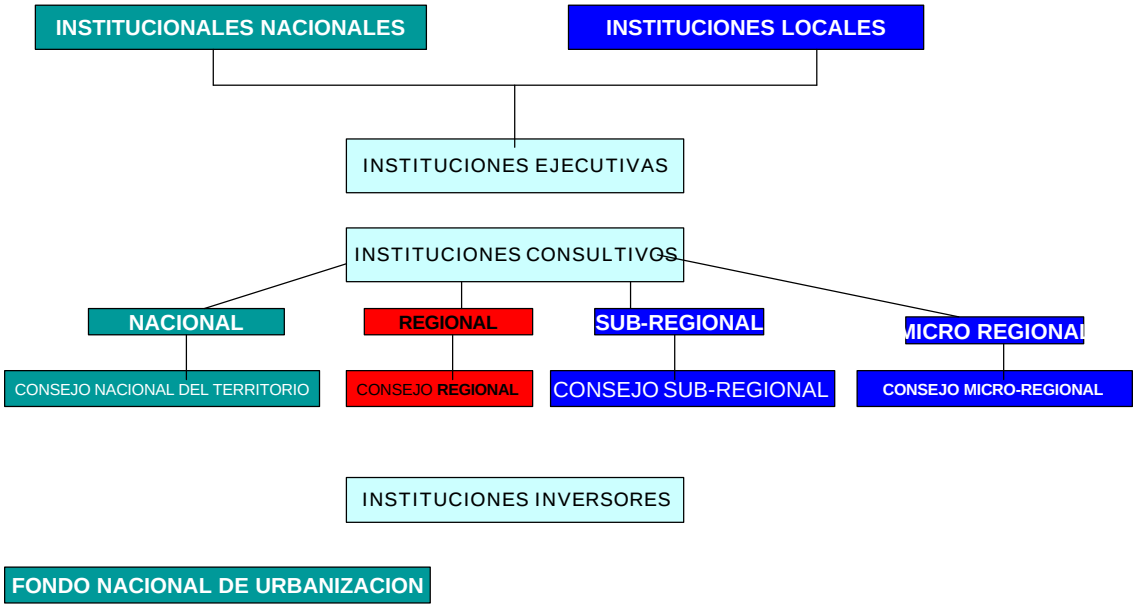
[6] Articulo 11 inciso d)
[7] Artículo 11 inciso b) y e)
[8] Artículo 11 inciso c)

Regional o Sub regional al nivel ínter comunal e incluso micro-regional para el territorio local. En este sentido, la consagración legislativa de un proceso de consultación y de organismos constituye un gran avance

- En cuanto al tercer grupo, se anotan las instituciones inversoras, o sea la integración del "componente financiero", que garantizara la factibilidad del proyecto de desarrollo, pero al nivel nacional. ¿Que papel?

- Más allá de esto, esto es un avance y hay que resaltarlo. Esto corresponde a un primer paso para contribuir al desarrollo equilibrado del territorio nacional. Sin embargo, se puede deplorar la "ausencia" del establecimiento de un "Fondo local" e incluso de un "Fondo Regional", a pesar de ser mencionado en el inciso c) del artículo 17. Efectivamente, el establecimiento de un fondo nacional es una herramienta insuficiente para garantizar la actuación pública de la administración local sometida otra vez a la tutela estatal.

MODELO INSTITUCIONAL



Grandes contradicciones institucionales: ausencia de un marco rector institucional, la "descentralización" interrogada y los aspectos financieros poco desarrollados

- **La ausencia de un marco rector institucional.** Concentrado en un único titulo, la reforma del sistema institucional puede sorprender por varias razones.
  Primero, ningún artículo introduce la competencia rectora de un Ministerio como el del Ministerio de Obras Públicas y Transporte o de cualquier otro ministerio involucrado en materia de ordenamiento territorial y de planificación urbana. En este sentido, el paisaje institucional permanece similar al panorama actual o sea que todos y ningún ministerio tiene competencia para garantizar el ordenamiento territorial.

  Segundo, como ya se ha mencionado antes, se crea "*la Administración Nacional Competente*" sin clarificar de cuales entidades institucionales se trata: ¿Ministerios, organismos autónomos, organismos financieros e incluso organismos privados de vocación pública?

  Tercero, dentro de las atribuciones, se mezclan las de carácter obligatorio y las de carácter programática o deseable.

  Así, las competencias del estado mencionados en el inciso b), d), e), f), g) son tradicionales de la actuación del Estado. Al contrario, los incisos a) y c) aparecen como desafíos de la ley pero sin realmente constituir metas a realizar como el caso de la asociatividad ni siquiera objeto de un capitulo.

- **Un proceso de descentralización aclamado pero no consagrado.** Una de las grandes preocupaciones y retos desarrollados anteriormente a través de proceso de consulta y otras iniciativas es sin ninguna duda el fortalecimiento y la descentralización al nivel de las instituciones locales o mancomunidades. Sin embargo, solo un artículo consagra la importancia o la debilidad del proceso de descentralización proclamado. Y ese artículo no aporta nada en cuanto a la situación actual ya que la competencia municipal de elaboración y de gestión de los instrumentos esta establecida en la Constitución Política.

  A notar una gran novedad de ese proyecto de ley : todo un capitulo fue desarrollado para consagrar la participación de nuevas entidades para conformar un ordenamiento y una planificación territorial democrática y participativa.

  Con una doble vocación de asesorar y ser consultado, esas entidades carecen de coherencia institucional y de certidumbres. Por un lado, se trata de organismos institucionales de nivel nacional o local pero también de organismos de la sociedad civil sin distinción. Reunidos al nivel regional a través de los Consejos Regionales, sub regional con los Consejos Sub regionales o microregionales a través de los consejos respectivos, esas plataformas de coordinación y de nueva gobernabilidad gozan de competencias importantes pero sin poderes reales. Por otro lado, se puede anotar que la existencia de un Consejo consultivo al nivel nacional. En este sentido, su composición será determinada por Decreto. Por lo tanto, observamos que esa superposición de organismos consultivos no corresponde a ninguna coherencia de actuación y de asesoramiento. En este sentido, tanto los consejos regionales como locales o microregionales son de igual importancia.

  Se plantea entonces la pertinencia de esos nuevos organismos consultivos sin reales poderes sino de impulsar, participar, promover, colaborar con los diferentes entes. En efecto, no se sabe si esa participación vehicula efectos jurídicos como por ejemplo, si la no participación paraliza todo el proceso de ordenamiento o constituye una violación de forma que declara ilegal todo el proceso de

ordenamiento. En este sentido, cabe reflexionar más sobre el potencial o las posibilidades de esos organismos consultivos.

- **Una herramienta financiera incompleta.** Otra novedad institucional es la introducción de un nuevo grupo de actores de carácter financiero. Denominado "*Fondo Nacional de Urbanización*" y de carácter autónomo, ese fondo de inversión constituye un avance notable pero sufre graves incoherencias. No se sabe cuales serán los proyectos prioritarios financiados y su actuación territorial: nacional, regional o local. ¿Además, esos fondos podrán ser usados para proyectos de urbanización de iniciativa privada o exclusivamente pública?

En resumen, un balance breve de esta nueva reforma institucional, no permite decir que ella constituye un avance notable si no se aportan algunas modificaciones y sobretodo aclaraciones en cuanto a la repartición de las competencias de ordenamiento territorial entre el nivel nacional y regional y de planificación territorial al nivel local y nacional.

Cabe anotar también que la creación de nuevas entidades puede ser rescatada como un avance en término de coordinación y participación democrática. Por lo tanto, las funciones y organización como las atribuciones deben ser más específicas y permitir una real actuación de los diferentes participantes.

III. Los aspectos instrumentales: ¿Nueva jerarquía de documentos de planificación y ordenamiento… pero que autonomía y coherencia en la concepción de políticas publicas?

En el titulo III: Instrumentos de Planificación, se establece el nuevo régimen de planificación y de ordenamiento territorial fundamentado en la jerarquía de documentos urbanísticos que son los siguientes:

- Los Planes Directores de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PDODT)
- Los Planes de Desarrollo Urbano y Rural (PDUR)
- Los Planes de Ordenamiento Detallado (POD)
- Cada uno de esos grupos tiene una finalidad específica y se ordena con el rango superior.

Al nivel del desarrollo de la consulta sobre el PNOT, varias comentarios fueron rescatados y plasmados en diferentes documentos para lograr un sistema de planeamiento integrado y concertado en cuanto al contenido, el proceso de elaboración, de ejecución y de control del cumplimiento de la aplicación de esos documentos.

En este sentido, podemos referirnos al posicionamiento de COMURES del 12/11/2004 haciendo referencia y comentarios al sistema de ciudades, de descentralización, de coordinación y de concertación, de desarrollo equilibrado del territorio urbano y rural e incluso de regionalización

Los grandes avances instrumentales: los documentos rectores y los documentos a vacación especial locales y regionales

- Grandes avances fueron contemplados dentro del proyecto de ley del punto de vista de la estructuración del planeamiento territorial. Por un lado, se consagra un documento rector al nivel nacional para fijar las grandes directrices y orientaciones del territorio nacional. Por otro lado, se puede anotar la consagración al nivel tanto nacional como regional e incluso intermunicipal de documentos a vocación especial y a la vez de carácter general. Así, el nivel intermediario regional goza de un nuevo instrumento permitiendo el enlace entre el nivel nacional y el nivel local e incluso intermunicipal. La coexistencia de documentos especiales e integrales corresponde a una nueva manera de gestionar y alcanzar un ordenamiento territorial estratégico.

- En el caso del ordenamiento territorial local, cabe también resaltar la integración de la dinámica rural dentro de la estrategia territorial de un territorio comunal. De igual manera, el territorio local puede ser objeto de planteamiento más estratégico con la consagración de planes de ordenamiento territorial detallado tanto de carácter parcial como especial. En este sentido, es cierto que algunas partes del territorio necesitan una planificación más fina del punto de vista económico, social o ambiental e incluso humano. Un enfoque particular puede ser entonces necesario para el alcance de esos objetivos parciales o especiales necesarios para garantizar un ordenamiento estratégico del territorio local. En todo caso, se trata de una declinación o de una especialización del plan de desarrollo urbano y rural de la colectividad. De igual manera, al nivel regional y nacional, los planes directores especiales son la búsqueda de un mejoramiento de la planificación para alcanzar objetivos de interés nacional o regional.

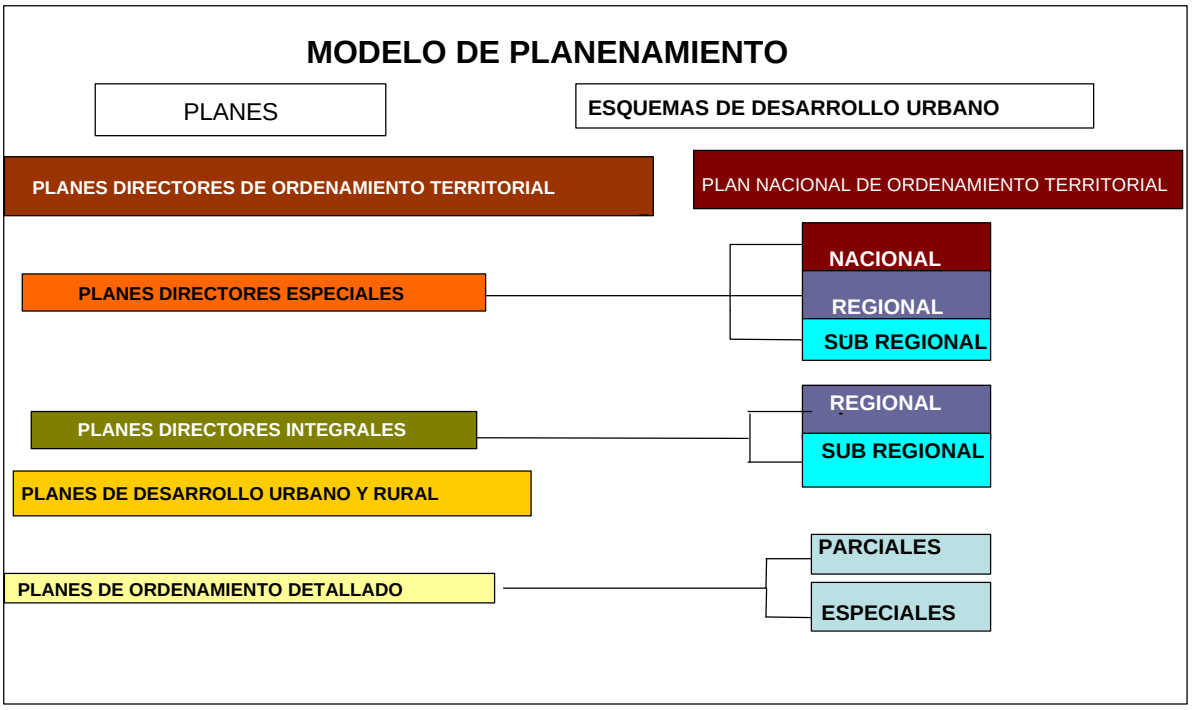
- El otro avance a consagrar es la existencia de un documento básico, en ausencia de documentos de planificación territorial al nivel local, lo cual permite garantizar el establecimiento de un marco mínimo de ordenamiento territorial.

- En cuanto a la elaboración de los diferentes documentos, cabe resaltar el establecimiento de un proceso general y común en cuanto a la iniciativa, la aprobación, la ejecución e incluso la revisión de los documentos de diferente índole territorial. Otro avance importante a resaltar es la consagración de todo un proceso institucional y administrativo en cuanto a la ejecución y el control de ejecución sin olvidar los principios aplicables (titulo V de la propuesta).

- A notar también, el establecimiento de un marco general aplicable a los diferentes documentos de planeamiento territorial con excepciones substanciales en el caso de los planes de iniciativa local o regional.

Las grandes contradicciones instrumentales: variedad pero complejidad e interrogaciones sobre la coherencia y el papel de los "actores privados" en la formulación directa de "políticas"…

- Dicho esto, no se puede negar que estos avances en término de ordenamiento territorial y institucional, tienen algunos vacíos o complejidades que refuerzan por sumatoria algunas confusiones o ambigüedades ya resaltadas. Una primera confusión recae en la variedad de documentos de ordenamiento y en la especificidad entre lo que son los Planes y los Esquemas de Desarrollo Urbano. Hay que notar que existe la confusión en el orden de realización y en las iniciativas para la elaboración y la definición del contenido de esos



- Otra confusión corresponde a los esquemas planteados. En efecto, el inciso relacionado con esos documentos establece la jerarquía del modelo o sea que "***el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial constituye referencia obligada para el resto del planeamiento; los Planes Directores prevalecen sobre los Planes de Desarrollo Urbano y Rural, los Esquemas de Desarrollo Urbano y los Planes Especiales de cualquier clase***" (articulo 19 de la propuesta de ley). No se establece la naturaleza exacta de los instrumentos de ordenamiento que son los Esquemas de Desarrollo Urbano.

Una respuesta confusa puede ser encontrada en el inciso in fine del ese articulo que establece "***En ausencia de estos Planes, y en las circunstancias que en el Art. 44 de esta Ley se establecen, podrán redactarse Esquemas de Desarrollo Urbano, a iniciativa del o los Municipios o, subsidiariamente, de la Administración Pública. Estos Esquemas son documentos esquemáticos que permiten dotar de un mínimo ordenamiento territorial a áreas carentes de planificación urbanística".***

- De la lectura cruzada de los artículos 19 y 20, se puede anotar una interpretación confusa y sobre todo una confusión en cuanto a la pertinencia de los documentos de ordenamiento territorio local a desarrollar (PDUR o EDU) pero también a la iniciativa para el desarrollo de los EDU

- Se plantea entonces lo siguiente:
    - ¿Cuál es la diferencia entre los Planes y los Esquemas de Desarrollo Urbano
    - ¿Cuál es la naturaleza y el contenido de los esquemas de Desarrollo Urbano?
    - ¿Cuál función deben o pueden cumplir los Planes?
    - ¿Cómo serán asociados las mancomunidades y los gobiernos locales?
    - ¿Cómo la visión integral del país y de descentralización será plasmada dentro de ese marco complejo?

- En cuanto a la complejidad del modelo de planeamiento, varias observaciones pueden ser mencionadas. En primer lugar,, en cuanto a las características de los documentos de planeamiento, no cabe ninguna duda sobre el PNOT como documento de ordenamiento fijando los grandes directrices de interés nacional. De igual manera, el PDUR corresponde al documento de ordenamiento de territorio municipal o intermunicipal. Sin embargo, todo se complican en cuanto a los otros planes.

  Además, a pesar de ser el documento fundamental, el PNOT no ha sido objeto de un capitulo especifico como en el caso de los Planes de Desarrollo especiales y los Planes de Desarrollo Integrales respectivamente sección I y II del capitulo sobre los Planes Directores.

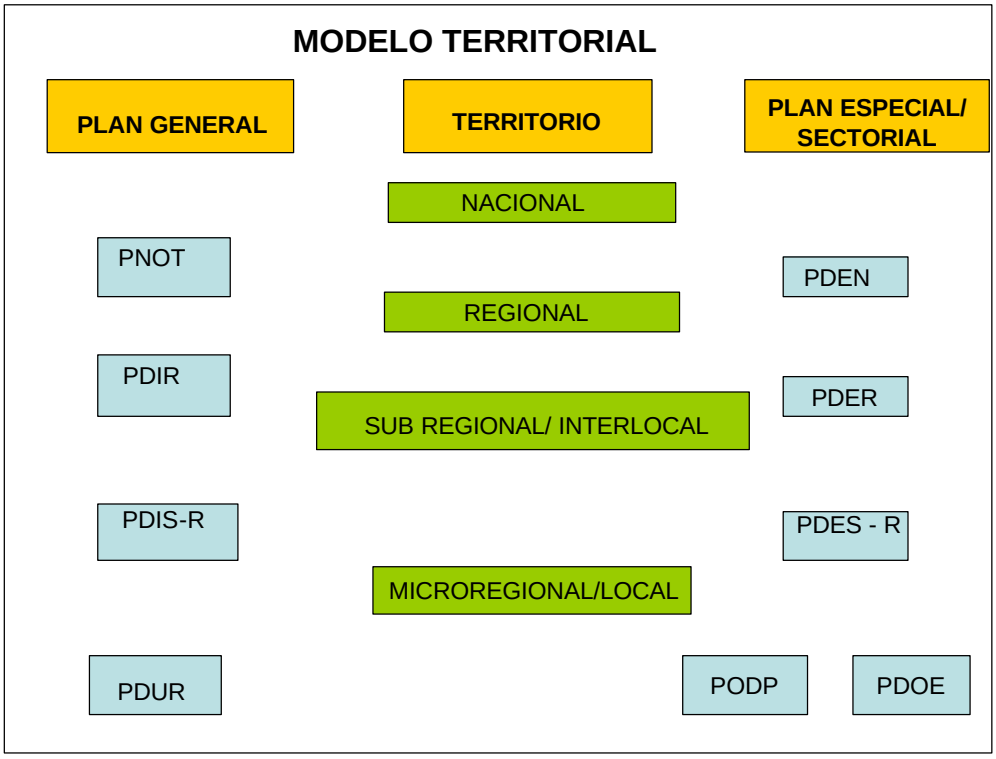
  En el caso de esos últimos documentos, la complejidad recae no solamente en cuanto al proceso de tramitación y elaboración sino también en cuanto a sus efectos. Pero, más importante, se trata de saber si: ¿Esa complejidad corresponde realmente a una necesidad o un interés fundamental para el ordenamiento territorial de las escalas mencionadas?

  Por un lado, el modelo definido consagra cinco niveles espaciales: el nacional, el regional, el sub regional o macro local, el local y el micro local. Se establece el PNOT como el documento fundamental. Eso implica que cada escala sea contemplada por un instrumento de ordenamiento.
  La introducción de nuevos instrumentos que son los Planes de Desarrollo Especiales e Integrales como de Desarrollo Detallado de carácter parcial u especial fomentan más una incoherencia que un sistema de planeamiento integrado.

  En el caso de los Planes de Desarrollo Especiales e Integrales, los ámbitos permanecen poco claros. Los PDI pretenden establecer "*las grandes directrices de ordenamiento y desarrollo territorial de ámbito nacional, regional o sub-regional, en atención a los criterios rectores de la política económica, social y ambiental y a los principios de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, atendiendo a los objetivos de calidad de vida y sostenibilidad de los procesos de desarrollo. Incorporan la consideración explícita de las principales dimensiones del sistema socio-territorial, incluyendo, en todo caso, la dimensión ambiental*"

mientras los PDE tienen como objetivos de formular *"las directrices y programas de ordenamiento y desarrollo territorial sobre dimensiones o aspectos específicos del sistema socio-territorial; Áreas de Conservación y espacios naturales susceptibles de un régimen especial de protección; prevención y mitigación de riesgos; o actividades e infraestructuras...".*

Esa confusión se acentúa en cuanto a sus efectos y los contenidos.



- La lectura de ambas secciones fomenta una variedad de interpretación jurídica susceptible de agravar la inseguridad que la coherencia territorial. Pero, más preocupante, se trata de saber ¿cuales serán las interacciones entre esos documentos con el PNOT en general y el PDE de nivel nacional con el PNOT o con los PDUR en particular?

- Si la iniciativa de la elaboración de los PDI no plantea ningún problema. En el caso de los PDE, su elaboración corresponde a las instituciones competentes en la materia que regulan. De igual manera, tanto los contenidos y los efectos de cada uno de esos documentos permanecen obscuros.

- En el caso de los documentos de interés local o intermunicipal, la primera observación es sobre la contradicción del carácter de ordenamiento integral y en lo previsto en los planes directores integrales. Una de las debilidades actuales del modelo de ordenamiento corresponde justamente al enfoque exclusivamente urbano de la "planificación local" excluyendo la dinámica y la interacción de la parte rural e intermunicipal.

  La introducción de un modelo de ordenamiento integral asociando lo urbano y lo rural de un territorio pero también de varios territorios locales es un progreso sin precedente. Sin embargo, ese progreso permanece limitado en este caso, según ese artículo que no faculta los municipios o mancomunidades de promover una coherencia territorial en lo no previsto en los planes directores integrales.

- Se puede también agregar en el caso de los documentos de ordenamiento territorial local la observación siguiente: todo un marco normativo establece el contenido de los PDUR sin por lo tanto establecer una declinación del contenido escrito y gráfico de esos planes. Cabe también observar que en caso de Planes intermunicipales, pertenece a un organismo descentralizado elaborar ese documento.

- Sobre los esquemas de desarrollo urbano, vimos anteriormente la dificultar de establecer la naturaleza de ese documento. En este sentido, el capitulo IV aporta índices de respuestas. Por un lado, se trata de un documento reglamentario fijando una normativa mínima sobre los territorios no cubiertos por un documento urbanístico. Por otro lado, ese documento no constituye un substituto a los PDUR ya que no pueden delimitar nuevas zonas urbanas debido a su carácter minimalista. Además, la iniciativa de elaboración es compartida o sea que el municipio puede tomar la decisión pero también el Estado en el caso que la municipalidad no lo desea. Resulta que ese capitulo no aporta claridad sino mas bien complica la posibilidad de definir su naturaleza a pesar de su utilidad.

- El ultimo capitulo del titulo III sobre los instrumentos de ordenamiento territorial establece los Planes de Ordenamiento Detallados Parciales y Especiales. En ambos casos, se trata bien de micro documentos de ordenamiento afinando los detalles del PDUR.

  En el primer documento, se pretende definir las normas aplicables para la urbanización y la edificación del suelo en dos zonas exclusivas que son: las Zonas Urbanas no Consolidadas y las Zonas de Expansión Urbana mientras que, en los segundos documentos, se trata de fijar las finalidades de interés público (protección del medio ambiente, promoción de proyectos de infraestructura etc.).

  En resumen, se trata de documentos complementarios al documento principal que sea el Plan Director o el PDUR fijando la prospectiva urbana según las finalidades de protección urbana o natural a respetar.

- En todo esto, dos observaciones pueden ser resaltadas en cuanto a la elaboración de esos documentos y los contenidos de cada uno. La primera, sobre la iniciativa de la elaboración, se anota que, en el caso de los PODP, ese documento puede ser confeccionado por la municipalidad o el Estado como también en el caso del PDOE. Pero, lo más importante es que una persona privado o empresa tiene también esa competencia lo cual implica una serie de planteamiento en cuanto a la orientación de la urbanización futura de un territorio municipal o intermunicipal. Esa facultad no exige ni siquiera un procedimiento diferente para su elaboración y tramitación excepto excepciones débiles. Se trata entonces bien de una facultad exorbitante otorgada a una persona privada. La segunda, es en cuanto al contenido, se anota que todo un marco fue desarrollado en el caso de los PDOP mientras un inciso fue establecido en el caso de los PDOE. Esa diferencia de tratamiento o de aclaración del contenido de cada uno de ambos documentos demuestra realmente la orientación de ese nuevo texto en cuanto a la integración de las preocupaciones ambientales y sociales e incluso culturales de un territorio local.

En conclusión de esa parte relativa a los instrumentos, resulta que no solamente el sistema de planeamiento sufre graves incoherencias, pero, más importante, conforma un modelo de ordenamiento heteróclito debido a la complejidad y confusiones establecidas en cuanto a su elaboración, contenido.. Ese fenómeno constituye entonces otro factor de confusión del punto de vista jurídico a pesar de los avances establecidos a continuación.

IV. Los aspectos legales: ¿La clave de la coherencia de las políticas?

La nueva propuesta normativa corresponde sin ninguna duda un cambio radical por establecer nuevos mecanismos jurídicos en cuanto al control administrativo y el cumplimiento de las sanciones establecidas.
En este sentido, se trata de una respuesta a las demandas y limitantes planteadas por parte de los políticos y técnicos involucrados en materia de ordenamiento territorial. En la consulta realizada a su miembros por parte de COMURES, todo un documento fue dedicado a resaltar las debilidades fiscales, de control y de sanción de violación de la normativa vigente en materia de urbanismo y de ordenamiento territorial.

Por lo tanto, los avances introducidos no aportan una respuesta o una mayor aclaración. En algunos casos, esos avances son obscuros y complejos e incluso participan a debilitar el modelo de planeamiento deseado. Por lo cual, nos enfocaremos en una primera parte a establecer los avances positivos y una segunda parte las confusiones o incoherencias del punto de vista legal para el fomento de un desarrollo sostenible del ordenamiento territorial salvadoreño. Un aparte será desarrollado sobre el régimen de propiedad del uso del suelo.

Los grandes avances legales: novedades planteadas en cuanto a la ejecución, evaluación, control y sanción...

- Dentro de los avances, se puede resaltar varias novedades en cuanto a la ejecución y evaluación de los documentos de ordenamiento territorial pero también en cuanto al cumplimiento controlado de esos últimos e incluso las sanciones respectivas en caso de violación de la autorización de construcción otorgada o del documento de ordenamiento territorial.

- En el primer caso de evaluación-control de los planes, queda respetada la competencia de cada una de las entidades públicas en cuanto a la ejecución pero también al respeto de los documentos. En este sentido, pertenece al municipio o el órgano intermunicipal ejecutar y garantizar el cumplimiento de los documentos de índole local y a la Administración Públicas los Planes Directores. De igual manera, cada uno dispone de la competencia para asegurar el control y establecer las sanciones administrativas respectivas en caso de violación de las disposiciones establecidas en sus documentos respectivos.

- La novedad resulta del proceso de resolución de conflicto entre documentos de ordenamiento. En ese caso, se define como entidad rectora el Consejo Nacional del Territorio para resolver los conflictos potenciales. Se establece también expresamente que cualquier acto de construcción debe contar con una autorización de la autoridad competente excepto el caso de proyectos de interés nacional. Esa facultad se justifica por la importancia de esos programas o proyectos de interés general. En igual término, se califica de nula y sin ningún efecto, cualquier autorización *"otorgadas en contravención a los instrumentos de planificación previstos en esta Ley, sean éstos de escala nacional, regional o local" (articulo 68).*

- Otro avance a resaltar es la consagración de todo un régimen de sanciones en caso de incumplimiento o de violación de las disposiciones normativas de la propuesta de la ley planteada como de los documentos establecidos por parte de los actores públicos e incluso de las autorizaciones otorgadas. En este sentido, se establece un régimen de responsabilidad y una clasificación de infracción y su corolario sancionatorio.

- Otro elemento a resaltar es la consagración no solamente de circunstancias agravantes o atenuantes sino también de penas complementarias como la de restablecimiento de la legalidad, la no elegibilidad de nuevas autorizaciones hasta la demolición de la obra litigiosa.
  Sobre las infracciones, se establece una clasificación de tres grandes infracciones sin distinguir la importancia del elemento material o intencional de la infracción. De igual manera, se establece una clasificación de las sanciones las cuales son de toda manera simples contravenciones y en ningún caso delitos.

  Sobre las sanciones establecidas y el proceso administrativo, ese último capitulo constituye un avance sin precedente. Primero, se establece una clasificación de las infracciones (articulo 89) como de las sanciones (articulo 97). Pero, también se establece el régimen de presunto responsabilidad general y especial en cuanto a la actuación de los funcionarios o técnicos identificados. Otro avance a resaltar es el reconocimiento de una responsabilidad civil pero también de circunstancias agravantes o atenuantes e incluso de concurso de infracción. Se puede también anotar que sanciones accesorias o complementarias fueron introducidas.

Sin embargo, esos diferentes avances representan serios cuestionamientos del punto de vista legal

Las incoherencias y debilidades legales: vacíos de conceptos y apertura a la contestación de la legalidad

- Como lo hemos visto anteriormente, la propuesta de ley establece todo un marco sancionatorio y proceso administrativo en materia de violación de la normativa o planes desarrollados por las entidades competentes en materia de ordenamiento. Sin embargo, en cuanto a las sanciones e infracciones, podemos deplorar la ausencia de definición tradicional de la infracción como contravención, delito o del concurso de infracción.

  Así, se puede deplorar una real confusión entre el elemento infractor. Es cierto que las sanciones permiten aclarar sobre el carácter "contravenciónal" de la acción u omisión. Pero, al contrario, permanece una duda en el sentido que esas acciones u omisiones implican un elemento intencional cuando el elemento material de la infracción sería suficiente.

  De igual manera, las sanciones establecidas fijan un marco confuso en cuanto a la naturaleza y al contenido de las sanciones tanto del punto de vista administrativo, civil o penal.

  En cuanto a la autoridad competente para sancionar, se establece las personas competentes para la elaboración del primer acto detallando la violación sin definir la naturaleza probante de ese acto y del proceso a seguir. En efecto, no se establece si la violación empieza con la redacción o si esta constituida por la simple constatación de la violación pretendida o consumida.

  Pero, más preocupante, la ausencia de aclaración de la naturaleza de la sanción plantea un problema legal en cuanto a la aplicación de un principio general que consagra que ninguno puede ser condenado dos veces por los mismos hechos o del otro principio consagrado la independencia de la legislación civil, administrativa y penal. Se trata aquí de graves violaciones de principios fundamentales e incluso constitucionales. Así a pesar de su importancia, el marco" sancionatorio" sufre graves debilidades legales a reformar.

- Sobre **el régimen de propiedad de uso del suelo**, varias observaciones pueden ser desarrolladas. La primera interroga la utilidad de consagrar los limitantes a la propiedad privada ya consagradamente establecido por la jurisprudencia constitucional.

Se plantea también la confusión entre la parte de actuación urbanística originada por las entidades públicas y la naturaleza de los derechos y obligaciones de los propietarios, como de los beneficiarios de una autorización de construcción.

Por un lado, sobre los derechos y obligaciones de los propietarios, se establece una variedad de situación particulares y las normas respectivas sin fijar situaciones generales, lo cual ocasiona una debilidad de esa norma rectora. Por otro lado, se organiza todo un marco de situación de indemnización y no indemnización muy confusa y compleja favoreciendo la especulación urbanística que un real marco de regulación susceptible de garantizar el cumplimiento de las funciones mencionadas de orientación de la urbanización.

Además de esto, sobre los terrenos de interés público o debiendo ser transferido a las instituciones públicas, se puede reflexionar sobre esa donación. En la práctica, se trata de unidades residuales no aprovechadas por el promotor. En este caso, como se fijaran los terrenos a ceder y como se cumplieran esos proyectos sobre esos terrenos. Se mencionan los conceptos de “Sistemas Locales”, “Sistemas Generales “o “Unidad de actuación” sin saber realmente de que se trata.

- Y lo más importante: **se plantea todo un arsenal de regulación en cuanto a la actuación pública en materia de urbanización**. Por un lado, se menciona los fondos locales de obras urbanísticas y por otro lado el Fondo Nacional de Urbanización. En ambos casos, la herramienta financiera permanece confusa en cuanto a los intereses perseguidos. En efecto, parece imposible garantizar el financiamiento de las obras a realizar y a la vez el cumplimiento o ejecución de esos planes. En este sentido, un real marco fiscal debe ser planteado para no solamente garantizar el funcionamiento de obras de urbanización sino también para la orientación del ordenamiento y el desarrollo territorial.

V. Reflexiones finales

Este análisis no exhaustivo plantea una serie de revisiones tanto en cuanto al marco institucional e instrumental como legal para alcanzar un mejoramiento de la organización espacial de las actividades humanas acorde a las características ambientales, sociales y económicas del territorio nacional salvadoreño

El proceso de consulta constituye una oportunidad para plantear, pero sobretodo aclarar, las debilidades de ese proyecto de ley de ordenamiento territorial como marco rector del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y de la economía nacional. Las propuestas que COMURES puede plantear necesitaran la apertura de un debate, que aun siendo a posteriori, permitiría de construir colectivamente un proceso que va mas allá de la tecnicidad del ordenamiento territorial.

¿Este ámbito de debate podrá darse. Y si, que apertura a la toma en consideración de las propuestas que podrá realizar COMURES? ¿Como podría esto "parar" un proceso de implementación efectivo de las orientaciones del proyecto aun no legalizado?... Que medios los actores del ordenamiento (oficiales y en constitución) van o pueden movilizar para sobrepasar los discursos e impulsar prácticas renovadas de "gobernabilidad".

Hoy día se necesita más que nunca una coordinación sobre un territorio dado (¿Talvez sobre las implementaciones en curso?); que permita analizar en vivo la aplicación de las orientaciones, de los textos a diferentes escalas. Esto permitirá de analizar si los objetivos del legislador son concordantes con lo local, y analizar sobre todo sobre que campos se desarrollan las imprecisiones o los deslizamientos de sentido, dinámicas van a producir lo contrario, cuales son las eventuales impasses, ver contradicciones.

Acá se revela de nuevo importante el papel de la prospectiva territorial. Si ella esta en manos de los municipios o de COMURES esto puede tener una importancia aun mas grande en la capacidad de dialogo. Efectivamente, la relación entre los actores del ordenamiento y de la planificación, que sean privados o públicos, y sus "savoir-faire", debe permitir de comprender los diferentes enfoques territoriales del espacio, los modos de elaboración de los procesos de control, la ocupación del territorio. Esto sin olvidar, las posibles tensiones entre obligaciones de inscripción territorial concretas y las obligaciones de prospectiva que deben integrar las orientaciones y las perspectivas más amplias.

Conviene interrogar, en este sentido algunos puntos como son:

- La organización del suelo y las reglas que reinan sobre le mercado. ¿Existen reglas, jurídicas, económicas, e instrumentos financieros eficaces para modelar las aplicaciones adaptadas a las necesidades de desarrollo equilibrado a corto plazo? Y ¿Qué obligación del poder publico de mantener los lugares preservados, las reservas o los corredores ecológicos en el largo plazo?

- ¿De que dispone la colectividad para hacer frente a las tendencias espontáneas y fluctuantes de los mercados del espacio urbano, por proteger los territorios?

- ¿Que peso tendrá el poder publico y que capacidades a integrar las informaciones originadas del mercado económico, muchas veces poco preocupado del equilibrio espacial?

- ¿Como se conjugaran hoy día y mañana, las practicas de organizaciones municipales e intermunicipales en esta voluntad de control y de regulación del espacio ordenado?

- El debate publico es una dimensión inconturnable de esto proceso de planificación, puesto que se trata de la emergencia de una nueva cultura de la decisión, que implica la integración de los efectos de las movilizaciones externas en su organización. Pero esto interroga también: ¿Qué parte dejar a la sociedad civil, y mas especialmente al simple ciudadano, en este proceso de "poder" y "decisión"? ¿Qué lugar reservar a las nociones de interés general y a la expectativas de los ciudadanos en los procesos de organización de los territorios? ¿El análisis de experiencias y de proyectos ligados a nuevas formas de democracia local y de espacios públicos de debate, o aquellas ligadas a los debates públicos mas recientes, puede ofrecer formas realmente nuevas de pensamiento planificador en El Salvador?

La organización de los territorios es una práctica de poder, ella es también una traducción de la voluntad pública de repartir de manera equitativa o non las personas en el espacio. ¿Pero a que valores, ver que utopías, hacen referencia los ordenadores para justificar esta necesidad de transformar el espacio? ¿Y que impactos sobre estos espacios?

Y volvemos también a insistir sobre le hecho que la selección de las escalas espaciales y temporales, no es especifico a las fronteras internas o nacionales. Aparecen hoy día, e incluso dentro de territorios región definidos - cómo el caso francés – una multiplicidad de "espacios adaptados", cada uno parcialmente, a un problema particular. Estos recubren entidades geográficas, sociológicas, económicas y administrativas, lugares y cuencas de vida y de solidaridad, herencias y marcajes culturales, zonas de influencia política, redes virtuales… La adición de estas partes no produce necesariamente – para el planificador – un todo coherente. Y es por eso que la interrogación recurrente planteada al ordenador es aquella de la escala espacial, que adaptada a la pertinente de cada proyecto de ordenamiento y de cada modo de planificación, integrará al mismo tiempo la transversalidad de los desafíos y la necesaria proximidad espacial.

El "territorio pertinente único", no existe en si. Se puede buscar en si el territorio compromiso y de la síntesis, o aquel que permita, en un momento dado, la coexistencia y la reconciliación del territorio del poder de cada institución o agrupamiento con el territorio de la sociedad y de vecinos. Las mancomunidades y asociaciones municipales diversas existentes, deben respetarse puesto que corresponden a una lógica, y no es esta lógica que anula el ordenamiento. EL problema esta en otros ámbitos.

La acepción múltiple de la noción de territorio obliga a razonar simultáneamente a todas las escalas que se superponen las unas en las otras: el municipio, la aglomeración, los perímetros de coherencia, las intermunicipalidades, los departamentos… u otras formas de hecho, los reagrupamientos territoriales, sin olvidar las escalas a nivel centroamericano: los territorios transfronteras o la dimensión transnacional…

Para terminar, convendrá analizar las escalas temporales de la planificación, los proyectos de ordenamiento y sus modos de gestión, asumidos por unos y otros inscribiéndose en tiempos diferentes. Y acá cabe recordar que las temporalidades de los diferentes actores (ediles, técnicos, asociaciones;…) no aseguran siempre al continuidad requerida para la maduración de las políticas y los proyectos que transforman los territorios. COMURES puede asegurar el proceso de "permanencia necesaria" de las orientaciones y las puestas al día.,