

Maritza del Socorro Delgadillo ¹
Departamento Economía
UNAN Managua
madel1958@yahoo.com

.....
Fecha recepción: abril 25 del 2016
Fecha aceptación: mayo 30 del 2016

Palabras claves: ordenamiento territorial,
sistema territorial, planificación territorial,
desarrollo sustentable

Key words: land use planning, territorial
system, territorial planning, sustainable
development

ISSN 2308 – 782X



Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas
<http://revistacienciaseconomicas.unan.edu.ni>
revistacienciaseconomicas@gmail.com
revistarucafa@unan.edu.ni

Resumen

Esta investigación titulada “Caracterización del sistema territorial nicaragüense” tiene como finalidad detectar las potencialidades económicas, sociales, culturales y ambientales del territorio nacional, así como prever desafíos en su dinámica económica y demográfica. Con éste propósito, primero, se determina el marco histórico del proceso de ordenamiento, luego se señalan las características y potencialidades de los componentes político administrativo, natural-ambiental, socio-cultural y

¹ Artículo elaborado en el marco del desarrollo del programa de Doctorado en Ciencias Económicas y Sociales en la Universidad del Zulia, Venezuela.

económico-social del territorio, y finalmente se elaboraron algunos lineamientos de políticas públicas que puedan contribuir a mejorar la gestión territorial.

Abstract

This research titled, “Characterization of the Nicaraguan Territorial System” has as objective, the detection of socio-economic, cultural and environmental potentials within the national territory as well as, the prevision of challenges given its economic and demographic dynamic. For this purpose, first, the historical framework of the land use planning is determined, then the characteristics and potential of the components such as political-administrative, natural-environmental, socio-cultural and economic-social are noted, and finally some guidelines for public policies are developed to help improve land use management.

Introducción

La importancia de la caracterización del sistema territorial nicaragüense está en que destaca las potencialidades económicas, sociales y ambientales que tienen el territorio nacional y presenta los principales desafíos de cara a la transición demográfica y económica que el país está viviendo. Por lo tanto, es una contribución para los tomadores de decisión ante la necesidad de atender con prioridad el tema de la planificación territorial al ayudar a focalizar políticas públicas para localidades y grupos poblacionales que han estado históricamente marginados.

Las conceptualizaciones y definiciones del ordenamiento territorial son abundantes, la Carta Europea, lo define como *“la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”* (CEMAT, 1983). Zuluaga (2005), lo considera “un cometido estatal y una técnica de protección ambiental” que como instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales es un proceso de construcción colectiva.

Parrado, Delgado (2001), incluye en su definición el aprovechamiento armónico, racional y sostenible de los recursos para el desarrollo y bienestar social;

“un proceso integral que orienta la transformación y ocupación de los espacios geográficos, con el fin de armonizar y optimizar su aprovechamiento, teniendo en cuenta las potencialidades y restricciones físicas, bióticas, socioeconómicas y culturales, así como los intereses de los actores sociales del territorio considerado; todo lo anterior guiado por principios de sostenibilidad, valoración y protección ambiental, equidad y elevación de la calidad de vida y del bienestar social” (Parrado, 2001).

Marta Ramos, citada por Zuluaga², en su obra Introducción al Ordenamiento Territorial (2005), ve necesario mantener los equilibrios económicos, sociales, ambientales y políticos en el ordenamiento;

² Profesor titular de la cátedra de derecho ambiental de la Universidad Católica de Uruguay.

"la necesaria distribución de recursos humanos y económicos en un espacio dado, en función de los recursos naturales existentes y con el objeto de satisfacer las necesidades económicas y sociales. Esto nos aproxima a definir la ordenación del territorio como la mejor localización de cada actividad en el espacio, de modo de satisfacer criterios múltiples, guardando un equilibrio económico, social, ambiental y político entre ellos. Esta noción general de ordenamiento territorial se configura como una política estatal mediante la cual se busca coordinar las medidas de los sectores público y privado que puedan tener influencia, directa o indirecta, en la utilización del espacio" (Zuluaga, 2005).

El proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2009) en poder de la Asamblea Nacional, define el ordenamiento territorial de la forma siguiente;

"un proceso normativo y de gestión política administrativa del Estado, que incide sobre las actuaciones públicas y privadas en materia de uso y ocupación integral del territorio, tomando en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía con el medio ambiente, para lograr un cambio socio-económico de forma progresiva, que permita en forma sostenible el desarrollo humano" (INETER, PLGODT, 2009).

En la Estrategia Territorial Europea, se contemplan *tres objetivos políticos* que son fundamentales para el ordenamiento, ellos son: *la cohesión económica y social; la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural; y la competitividad más equilibrada del territorio* (Comisión Europea, 1999).

En las *Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial* (DINOT³) se plantea que como proceso y política pública puede tener varios objetivos dentro de los que pueden estar:

"impulsar el desarrollo económico y el equilibrio regional, mejorar la calidad de vida de la población, proteger el medio natural, mejorar la gestión del territorio, promover el aumento de la capacidad de descentralización,

³ Directrices Nacionales de ordenamiento Territorial y desarrollo sostenible. Documento de trabajo del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) de Uruguay.

planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos; propiciar las condiciones para concertar políticas públicas entre la nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional, entre otras". (DINOT, 2010).

En el proceso de ordenamiento territorial, Ángela Andrade destaca el papel que debe desempeñar el Estado, algunos elementos de su consideración son;

“que logre comprender la estructura de su entorno, actuar en concordancia con los procesos del territorio y construir su propio futuro; que incorpora la territorialidad nacional en sus políticas y no abandona el ordenamiento territorial a los efectos de la lógica económica (...) que reconoce como valor la diversidad geográfica, étnica y cultural de su territorio” (Andrade, 2013).

Daniel Rubio, enfatiza en la importancia y calidad de la intervención gubernamental para evitar la concentración y desigualdad que genera el mercado:

“Un mercado que actúa irrestrictamente genera no solo desigualdad sino concentración del poder, más aún cuando lo que se tiene que proveer son los llamados bienes colectivos que son aquellos que no se pueden sustituir ni rechazar, ni tampoco se pueden tener o pretender tener exclusividad de uso” (Rubio, 2012).

En el documento *Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial* (DINOT), se plantea que cuando prevalece la visión del mercado pierde importancia el enfoque social del territorio pudiendo esto conducir hacia su auto destrucción;

“bajo la forma de la propiedad privada el territorio se convierte en una mercancía más cuyo valor de cambio es definido por el mercado y no por su eventual valor de uso. Aún con esa cualidad básica que lo diferencia de la mayoría de las mercancías (la de ser finito) el territorio ha sido traducido a un lenguaje (el dinero) que lo abstrae totalmente de su valor social. En este sentido, el mercado del territorio debe estar regulado con el objetivo de protegerlo, en primer lugar, de su propia destrucción. Afirmar el interés

general sobre el territorio, frente a su insistente privatización conceptual y material, debe ser un imperativo ético en cualquier transformación planteada” (DINOT, 2010).

Material y métodos

Este estudio analiza el proceso histórico de conformación del ordenamiento y desarrollo territorial de Nicaragua, para ello se hace una clasificación en tres períodos importantes de su historia económica y en concordancia a los modelos de desarrollo seguido por la economía. Se abordan los aspectos teóricos conceptuales del ordenamiento que conduce a identificar los elementos importantes que intervienen en el proceso y sirven de referente y orientación para el ordenamiento y se estudian las características, potencialidades y problemáticas del Sistema territorial a través de los componentes que lo conforman.

Resultado y discusión

Reseña histórica del ordenamiento territorial nicaragüense:

Período 1950 – 1979

Los años 50 marcan un cambio en la estructura productiva de Nicaragua y su ordenamiento territorial, impulsado primeramente por el desarrollo cafetalero y reforzado posteriormente, por el Boom algodonero de los años 60 y 70. Si bien es cierto, con el algodón se inicia un proceso de modernización de la agricultura -por el fuerte proceso de mecanización utilizado-, también representó un desplazamiento masivo y violento del campesino productor de granos básicos de su tierra de cultivo, un proceso migratorio interno fuerte y un cambio en el ordenamiento territorial.

La caída de la producción de granos básicos y de inseguridad alimentaria provocado por los desplazamientos masivos de campesinos, el Proyecto de Colonización “Rigoberto Cabezas” (PRICA), fue la respuesta a esta problemática.

Surgen bajo esta coyuntura la Ley de Reforma Agraria, la Ley de Urbanizaciones y la Ley de Explotación de las Riquezas Naturales, entre otras.

La *Ley de Reforma Agraria*⁴ tuvo por objeto “la reforma social y económica del agro nicaragüense a través de una modificación fundamental de la tenencia de la tierra y de la estructura jurídica del sistema de explotación de la misma. La Ley establecía que para su aplicación “se crea el Instituto Agrario”, organismo de derecho público y privado, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Art. 3). En respuesta a este mandato, en 1964 se funda el *Instituto Agrario de Nicaragua (IAN)*, encargado de desarrollar el proceso de “colonización” y cambio territorial.

El desplazamiento de los productos de demanda interna por los de demanda externa, no solo tuvo como consecuencia el desplazamiento de miles de campesinos hacia la frontera agrícola, sino también un proceso de migración del campo hacia la ciudad de Managua, en busca de las oportunidades que ofrecía la capital pero que vino a conformar los grandes cordones de miseria de la “Gran Managua”. Las acciones del poder público para ordenar el territorio se circunscriben a la ciudad de Managua, que tenía el estatus jurídico de Distrito Nacional y dependía del poder ejecutivo.

En 1956 se dicta *La Ley de Urbanizaciones*⁵, para hacer efectivas las disposiciones del Plan Regulador del Gran Managua, principalmente en lo referido a densidad de población, demanda de servicios públicos, uso de la tierra y circulación. La Revista Conservadora⁶, destaca las dificultades de la planificación urbana del período, que a pesar del tiempo transcurrido siguen estando presente en la actualidad;

“La falta de estudios completos de población (cuántas personas, dónde viven, dónde trabajan, estructura familiar, agrupamientos, entre otros)”,

⁴ Decreto 797, publicado en la Gaceta No. 85 del 19 de abril de 1953

⁵ Ley No. 32. Publicada en la Gaceta No. 70 del 23 de marzo de 1956

⁶ Disponible en la Biblioteca digital Enrique Bolaños

“La Falta de planificación integrada: “el planeamiento urbano integrado necesita organización y coordinación de varias funciones tales como: vivienda, industria, comercio, administración, transporte, servicios públicos, y facilidades comunales. La coordinación de estos elementos requiere la cooperación de todos y cada uno de las entidades gubernamentales como el INVI, Aguadora, Distrito Nacional, Educación Pública, Policía y Sanidad”,

“La aplicación de la base legislativa ha presentado fricciones, por construcciones realizadas sin permisos cuyo control es casi absurdo cuando se trata de elementos llamados “paracaidistas” cuya condición económica es tan lamentable, que es imposible el requerimiento de ciertas normas”.

“En cuanto a la ley de urbanizaciones hay ciertos conflictos con urbanizadores que no pensando más que en su lucro personal han considerado dicha ley un obstáculo a sus ambiciones, pero al obligarles a la provisión de obras de mejoramientos, contribuyen al bienestar de los habitantes de los barrios... y alivia la carga tributaria injusta sobre la comunidad”

En este período, comienza a conformarse un marco legal ambiental que pretendía frenar la explotación indiscriminada de la riqueza forestal de parte de compañías extranjeras. El ordenamiento territorial gira en torno a las actividades económicas demandadas por el mercado tanto interno como externo, sobre la base del uso extensivo de la tierra y la explotación indiscriminada de los recursos naturales. Desde el punto de vista del ordenamiento territorial no se tuvo la visión de sistema natural coordinado e integrado y dos fenómenos comenzaron a configurarse: la urbanización acelerada de la capital Managua debido al movimiento migratorio de campesinos venidos del campo a la ciudad y el acelerado avance de los mismos hacia la frontera agrícola.

Período 1980 – 1990

La llegada al poder del gobierno sandinista trajo profundos cambios estructurales e institucionales, buscando establecer las bases para un desarrollo más equitativo. Los primeros cambios se dieron con la nacionalización de la banca, el comercio exterior y las empresas industriales de mayor envergadura de Somoza y sus aliados. El más importante de los cambios estructurales fue el sistema de tenencia

de la tierra, tendiente a organizar a los campesinos y pequeños productores en cooperativas. Esta década representó para muchos nicaragüenses “la lucha por la independencia y soberanía del territorio nacional”, y la búsqueda del bienestar de las grandes mayorías como una prioridad, comenzando por enseñarles a leer aproximadamente al 50% de la población rural que no gozaba de ese derecho a través de una campaña masiva de alfabetización en 1980.

En este período se elabora la Constitución Política de Nicaragua que se encuentra vigente y se promulgaron importantes leyes como La Ley de Reforma Agraria, los Estatutos de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, la Ley de Municipios y la Ley de División Política Administrativa, entre otras.

Con la Constitución Política⁷ aprobada en 1987, comienza a conformarse un marco legal para el proceso de OT más estructurado. Según el Arquitecto Javier Mejía, ex director de INETER, unas de las estrategias en materia de política territorial fueron;

“Balancear el desarrollo de la macro región del Pacífico de Nicaragua. Crear y articular un sistema de ciudades en la Macro Región Central, consolidando núcleos urbanos intermedios; desarrollar redes urbanas alrededor de centros productivos de la Costa Caribe y su integración a las Macro Regiones Norte, Central y Pacífico; detener el crecimiento de la ciudad de Managua; promover la consolidación de ciudades intermedias y apoyar el desarrollo de centros de servicios básicos para la población y los centros rurales” (Mejía, 2008).

La *Ley de Reforma Agraria*⁸, afectó alrededor de 3 millones y medio de manzanas, es decir, cerca del 40% de un total de 8 millones de superficie en fincas que existía al inicio de la revolución. El número de beneficiarios por la reforma agraria sandinista superó las 90,000 familias, de las cuales el 41% bajo modalidad cooperativa y el 59% a personas individuales. Las familias beneficiarias de la

⁷ Aprobada por la Asamblea Nacional, el 19 de noviembre de 1986. Publicada en la Gaceta No. 94 del 30 de abril de 1987

⁸ Decreto No. 782, publicado en la Gaceta No. 188 del 21 de agosto 1981.

reforma agraria representaron alrededor de 75% de las 120,000 familias que podían considerarse como reclamantes o solicitantes de tierra, sin tomar en cuenta los entonces obreros de las empresas estatales.

Bajo el influjo de la reforma agraria, continúa Mejía, el ordenamiento territorial tuvo su expresión en dos direcciones;

“Iniciar un proceso de desarrollo urbano-rural para eliminar obstáculos que impedían la optimización del uso del suelo, la distribución de la tierra que favoreciera la formación de la base material para el desarrollo nacional. Conformándose una política de tierras en dos direcciones: la de ordenamiento de asentamientos humano y reforma urbana y la de reforma agraria; las primeras perseguían la articulación entre la distribución territorial de la población y la estructura territorial del hábitat y los servicios sociales; y la segunda como vía de rearticulación social y económica y eje de desarrollo” (Mejía, 2008).

Los *Estatutos de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua*⁹, mandata hacer efectivo los derechos históricos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Caribe, marca una nueva etapa en el desarrollo territorial nicaragüense, al reconocerse la diversidad nacional, su carácter pluricultural, multiétnico y multilingüe, así como la especificidad histórico y cultural de esta región. Por primera vez los componentes socioculturales son reconocidos como parte integrante del territorio nacional.

Con *La Ley de Municipios*,¹⁰ el municipio se convierte en la unidad base de la división política administrativa del país, se da el reconocimiento de la autonomía municipal y la transferencia de competencias en todas aquellas materias que incidan en el desarrollo de cada circunscripción. Estos elementos marcarán el inicio del municipalismo en Nicaragua, como lo expresara el ex presidente de la Asamblea Nacional de Nicaragua Dr. Luis Humberto Guzmán;

⁹ Ley No. 28, publicada en la Gaceta No. 238 del 30 de octubre de 1987

¹⁰ Ley No. 40, publicada en la Gaceta No. 155 del 17 de agosto de 1988.

“Aunque el termino municipio está presente a lo largo de toda nuestra historia constitucional, la pobreza del poder normativo de las Constituciones vuelve casi irrelevante la presencia del concepto, por lo demás la mayoría de nuestras Constituciones establecieron que los gobiernos municipales eran designados y con facultades muy pobres. La historia constitucional del municipio en Nicaragua muestra reformas cosméticas como la creación de un Distrito Nacional en Managua, cambio de nombres, de autoridades, pero ninguna transformación sustantiva” (Guzmán, 2005).

Con La Ley de División Política Administrativa¹¹ se establece la regionalización para el inicio del proceso de descentralización, pero este es interrumpido por circunstancias, políticas y económicas que el país vivía en aquel momento. Al respecto, (Prado, 2010) experto municipalista señala que *“aunque en los años 80 existió la regionalización, ésta no significó otra cosa que una desconcentración del Ejecutivo y del FSLN, al que se le denominó “centralización del poder político y militar de los territorios”.*

También Mónica Baltodano, comandante Guerrillera reconoce que la Regionalización fue un proceso de desconcentración;

“nosotros empezamos a demandar presencia del Gobierno en los territorios y en los municipios, y a demandar la descentralización del gobierno... porque el Estado somocista era sumamente centralizado. Es cierto que el proceso no fue propiamente de descentralización... más bien como un proceso de desconcentración, pero tuvo rasgos de descentralización, y esfuerzos de construir poder desde abajo... Después descubrimos que el proceso de regionalización había desfavorecido al municipio como institución. En el año 86 descubrimos que el municipio estaba aplastado, descubrimos la potencialidad del municipio, y volvemos a iniciar un proceso de reconstrucción de la vida municipal que implicó una Ley de Municipios, una serie de instrumentos jurídicos, una serie de peleas contra la lógica centralista y contra el mando” (Baltodano, 2003).

Como hemos podido observar, este fue un importante período para sentar las bases legales y emprender un desarrollo económico y social más equitativo e incluyente.

¹¹ Ley No. 59, publicada en la Gaceta No. 189 del 06 de octubre de 1989

Con la Constitución a la cabeza, la Ley de Municipio, la Ley de Autonomía, la Ley de Reforma Agraria y la Ley de División Política Administrativa se va perfilando un marco jurídico más coherente para dar inicio a un proceso de desarrollo territorial más equitativo, participativo, consensuado, articulado e integrado; con gran voluntad política pero con muchas restricciones técnicas y económicas para su puesta en práctica, producto del momento histórico agresivo hacia el proceso revolucionario que se vive, que limitan su implementación.

Período de 1990 a la fecha

Las reformas macroeconómicas y administrativas del Estado durante los años 90 (en lo económico, político, social y administrativo) condujeron a una mayor apertura económica, con fuertes programas de ajustes estructurales recomendados por el FMI y el abandono por parte del Estado de sus funciones distributivas básicas; para centrarse en la estabilización de la macroeconomía e impulsar un modelo de desarrollo hacia el exterior, un “*Estado facilitador*” alejado lo más posible de la intervención pública. En este período, el mercado asumirá una función determinante en la economía, sustentada en la iniciativa privada, la libre empresa y la flexibilidad del mercado de trabajo que vino a deteriorar más las condiciones laborales y a acelerar la informalidad del mercado de trabajo.

Sin embargo, en estos años hay un incremento notable de la actividad legislativa sobre todo en temas fundamentales para el ordenamiento territorial como son: el medio ambiente, la población y el desarrollo local. Mucho de estos temas legislados vinieron a ser en parte compromisos adquiridos por el Estado en las distintas conferencias y foros internacionales¹², ante los problemas económicos, sociales y ambientales suscitados a nivel mundial.

¹² Conferencia Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (Río, 1992); Conferencia Mundial de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); La Declaración del Milenio (New York, 2000), entre otros

Características del sistema territorial nicaragüense

El subsistema político-administrativo lo conforman el conjunto de instituciones y organizaciones que se encargan de orientar, administrar y gestionar el ordenamiento y desarrollo territorial en función de dos conceptos importantes para su sostenibilidad, ellos son “gobernanza” y “governabilidad democrática”. Entendiendo al primero como aquel que da impulso a la equidad, la participación ciudadana, la transparencia en la función pública, la responsabilidad y al estado de derecho, elementos importantes en la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente en sus territorios; la segunda se refiere al estilo de gobierno territorial caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre autoridades locales y actores no estatales (OSC, líderes comunitarios, universidades, partidos políticos, gremios, entre otros) que permiten asumir y compartir responsabilidades en la toma de decisiones.

Nicaragua está en el proceso de fortalecimiento de sus instituciones locales y de las organizaciones sociales. La implementación de los procesos participativos es un mandato por Ley que ha contribuido a mejorar la transparencia, el control y seguimiento social y la eficiencia presupuestaria y a legitimar las políticas públicas. Sin embargo, aún persisten debilidades en el ejercicio institucional de algunas municipalidades entre la que se encuentra la falta de planificación estratégica.

En el país, existen estructuras formales y no formales de participación en los municipios. Las estructuras formales son las establecidas en el marco jurídico y normativo del país. Funcionan tanto a nivel nacional, regional, municipal, distrital y comarcal. Las formas de Participación Ciudadana son mediante los Cabildos, los Gabinetes de Familia Comunidad y Vida, las Mesas Sectoriales, los Gabinetes Sectoriales, las Mesas Comarcales, los Comités de Desarrollo Municipal (fundamentalmente en municipalidades con signo político distinto al del Gobierno Central) y las Asambleas Territoriales, entre otros.

En los últimos años se ha avanzado en el desarrollo de la conciencia, tanto individual como colectiva, sobre la importancia de influir en las decisiones de políticas de la comunidad. Los gobiernos locales están abriendo espacios para la participación ciudadana en la gestión municipal. Sin embargo, aún no existe en forma generalizada una cultura de participación pública y es limitada la capacidad de convocatoria de las municipalidades. La lucha de intereses entre actores políticos lleva muchas veces a desvirtuar la participación de la comunidad ya que existen divergencias en cuanto a qué es la participación, quién participa, cómo y cuándo participar.

El subsistema natural – ambiental, lo constituye el territorio y sus recursos. Un ámbito que se agrava cada vez más es el ambiental, debido a que las condiciones naturales al combinarse con las dinámicas sociales y económicas se convierten en amenazas y con frecuencia en grandes desastres que impactan el desarrollo económico y social.

En el estudio “Información para la gestión de riesgo de desastres, estudio de caso de cinco países: Nicaragua (Naciones Unidas/BID, 2007), se reportan 16 eventos naturales de grandes magnitudes (entre los que se encuentran terremotos, erupciones, aluviones, huracanes, maremotos, entre otros) acaecidos durante el periodo que va de 1903-2002 que han impactado fuertemente en la economía, el ordenamiento territorial y las condiciones de vida de la población.

A los eventos naturales señalados hay que añadir las dinámicas económicas y sociales; las tasas de crecimiento del PIB han estado soportadas en la explotación irracional de los recursos naturales que agravan las amenazas. Uno de los ambientalistas más prominentes de Nicaragua, el Dr. Jaime Incer Barquero, señala que;

“El modelo de desarrollo económico tradicional ha estado orientado hacia la agroexportación de productos demandados en el mercado internacional, realizada a costa de disminuir los recursos naturales y de

alterar o contaminar el medioambiente, sin sentido de reposición o de conservación. Ha sido un modelo de desarrollo basado en una visión oportunista e insostenible. La Naturaleza ya no puede seguir subsidiando esta forma de desarrollo. Por otra parte, la marginación social de una gran masa de campesinos sin tierra ha creado una fuerza de colonización espontánea, desordenada y destructiva a expensas de los bosques, talados y quemados para dar paso a cultivos de subsistencia de bajo rendimiento económico o para extender pastizales para una ganadería extensiva, todo a costa de la destrucción de nuestros bosques húmedos originales” (Incer, 2012).

Los impactos negativos de las actividades humanas sobre los recursos naturales como el agua, suelo, aire y bosque, se toman como potenciadores de la aparición e incremento de la magnitud de amenazas naturales para todas las zonas del territorio nacional y se convierten en amenazas socio-naturales (INETER, Amenazas Naturales de Nicaragua, 2001).

Entre los problemas ambientales menos solucionados el arquitecto J. Mejía, ex director de INETER, señala a la deforestación;

“La cobertura vegetal se ha venido reduciendo a un ritmo estimado de entre 50 y 100 hectáreas anuales en los últimos 30 años... que obedece principalmente a la conversión de tierras forestales para otros usos (agrícolas, ganaderas y urbanas, construcción de caminos e infraestructura, explotación minera etc.) y la explotación maderera (leña para combustible, madera para uso industrial, etc. Los incendios forestales constituyen otra causa importante de pérdida de bosque, Se estima que el 85% del bosque tropical seco y el 65% de los bosques húmedos han desaparecido en los últimos 300 años. Esto se debe al avance de la frontera agrícola, la expansión de la ganadería, los incendios forestales, la extracción de madera y leña, más el impacto de los fenómenos naturales” (Mejía, 2008).

Señala también el arquitecto Mejía, que una de las debilidades para disminuir el deterioro forestal ha sido la ineficiencia de la planificación territorial para entender

los procesos de ordenamiento territorial como un sistema ya que la planificación territorial aún conserva los rasgos de una planificación marcadamente sectorialista y poco interrelacionada y adolece de capacidades efectivas de operatividad. Al modelo tradicional de planificación territorial se le puede criticar: su incapacidad para entender integralmente los procesos territoriales y combatir los estilos fragmentarios de gestión del desarrollo y su rigidez y falta de capacidad de adaptación a situaciones cambiantes”.

Por su parte (INAFOR, 2008), considera que los problemas del sector forestal están en la falta de ordenamiento en tierras y bosques con potencial productivo forestal, con base en inventarios sobre la existencia y valoración de la productividad real y disponible de los bosques y las especies forestales para su aprovechamiento; así como a la ausencia de un sistema de monitoreo que refleje a través de indicadores claves el estatus y sostenibilidad de los bosques y los recursos forestales y la eficiencia en el manejo de la cadena forestal hacia el crecimiento del valor agregado de la industria.

Recursos hídricos

En el país existen dos vertientes hidrográficas: la del Pacífico de 12,182 Km² (10% del territorio) y la del Mar Caribe de 117,420 Km² (90% del territorio), que se subdividen en 21 cuencas hidrográficas de las cuales 8 drenan en la vertiente del Pacífico y 13 en la del Mar Caribe.

Los patrones de utilización del agua se consideran no sostenible por expertos nacionales. Mucha riqueza hídrica se encuentra contaminada por aguas de uso doméstico no tratadas y desechos agrícolas e industriales. Los pesticidas y agroquímicos, los desechos de mercurio y cianuro proveniente de la minería, más la erosión causada por la deforestación, está ocasionando serias consecuencias al medio ambiente, que se traducen en suelos erosionados, disminución de la

cantidad de recarga de acuíferos y destrucción de arrecifes y ecosistemas, entre otras.

De la extracción total de agua en el 2008 el sector agropecuario consumió el 83%, el sector industrial 14% y el sector doméstico 3%. El agua que consume la agricultura (principalmente, caña de azúcar, arroz, tabaco y sorgo) proviene de fuentes subterráneas que se concentran en la Región del Pacífico, mientras que la que consume la población proviene de fuentes superficiales, que es la más afectada por la contaminación. El mayor potencial de agua superficial para el consumo está en el lago Cocibolca y ha sido declarado Reservorio Nacional en la Ley de Aguas Nacionales (FCCyT, 2012). A pesar de ello, el Gobierno ha otorgado en el año 2014 la concesión a la empresa China HKND Group la construcción del Gran Canal Interoceánico que atravesará el lago, concesión que ha generado movilizaciones de actores locales que se sienten afectados.

Uno de los grandes retos que enfrentará el país en la próxima década será mejorar la gestión y utilización del agua para garantizar que este recurso soporte a una población cercana a los 7 millones en el 2025. Según (FCCyT, 2012), la demanda anual de agua en 2010, fue 379,94 Mm³/año para una población de 5, 600.591 personas.

Suelos y subsuelos

Según MAGFOR (2010)¹³, Nicaragua posee la más alta disponibilidad de suelo por habitante en Centroamérica. Aproximadamente 7.6 millones de hectáreas son de vocación forestal (58% del territorio); de este total las áreas de bosque se calculan en 43% y las áreas fuera de bosque (con árboles) en 57%. El porcentaje de área

¹³ Nicaragua, Ministerio Agropecuario y Forestal, compendio de mapas: uso potencial de la tierra MAGFOR, 2010.

fuera de bosque refleja el cambio en el uso del suelo respecto a su potencial y el proceso de degradación del bosque.

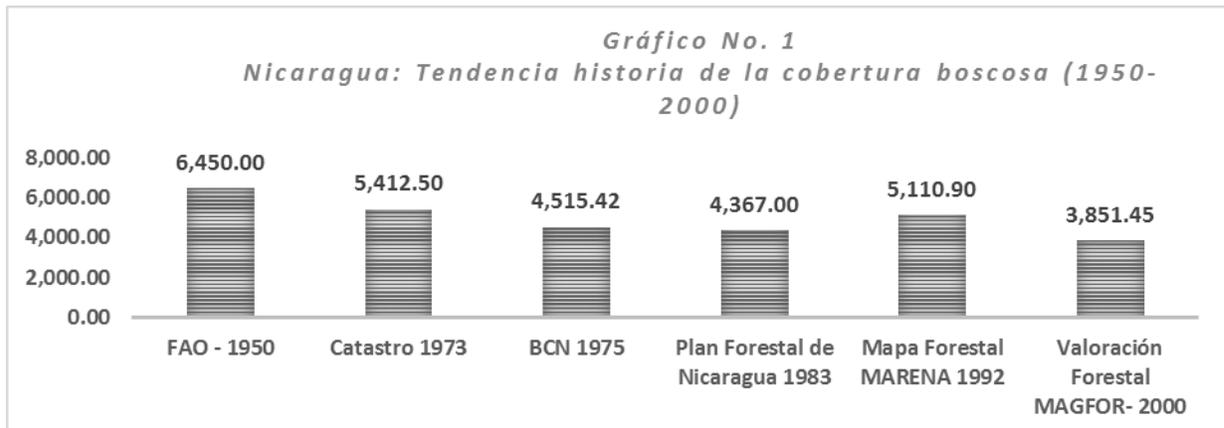
La cubierta boscosa de aproximadamente 3.3 millones de hectáreas (25% del territorio) sigue explotada irracionalmente con fines industriales, energéticos y de conversión de uso del suelo, elevando la tasa anual de deforestación calculada en 70,000 hectáreas¹⁴. Los problemas más sentidos respecto al bosque son la tala y quema para cultivos agrícolas que son luego convertidas en áreas de pastos para ganadería intensiva. Este cambio en el uso de suelo, al perder su ciclo de fertilidad, ocasiona deterioro en el ambiente y pérdidas económicas al país y la sociedad.

Recursos forestales

Según MAGFOR (2008)¹⁵, en 1950 la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), elaboró el primer reporte sobre los Recursos forestales de Nicaragua, para esa fecha se contabilizaba 6.5 millones de hectáreas de bosque (47% del territorio nacional) y una superficie cultivada de 958,000 hectáreas (7% del territorio). Cincuenta años después, en el año 2000, un estudio gubernamental calculó que el área forestal era tan solo de 3.2 millones de hectáreas y la superficie agrícola había crecido del 7% a más de 36% del territorio nacional. En 50 años Nicaragua había perdido más de 47% de su bosque. La tendencia histórica de la cobertura boscosa en Nicaragua, se observa en el gráfico No. 1)

¹⁴ MAGFOR-INAFOR-FAO: Inventario Nacional forestal, Nicaragua 2007-2008

¹⁵ Inventario Nacional Forestal, Nicaragua (2007-2008), MAGFOR, INAFOR, FAO



Fuente: MAGFOR-INAFOR-FAO: Inventario Nacional forestal, Nicaragua 2007-2008

El inventario Forestal (2007-2008) del MAGFOR de la cobertura boscosa, localiza 62.7% de los bosques en la Costa Caribe, (43.4% en la RAAN y 19.3% en la RAAS); 9.3% en Jinotega y 8.9% en Río San Juan, entre otros. El 80.9% de la riqueza forestal está en territorios étnicos de baja densidad poblacional y altos índices de pobreza, lo que denota la alta contradicción entre explotación de riqueza forestal y pobreza.

El subsistema económico social, tiene un papel fundamental en el ordenamiento y desarrollo territorial, bajo la consideración que los modelos económicos, las políticas económicas y las actividades económicas pueden irradiar desarrollo en la medida que se dan relaciones armónicas entre la población y el medio ambiente natural. La producción, la generación de valor agregado, el empleo formal, el salario decente, el uso sostenible de los recursos territoriales, son factores clave del desarrollo sostenible.

A lo largo de su historia se han dado diferentes modelos económicos y acciones que pueden incluirse en el ordenamiento territorial y que han expresado las diferentes visiones que gobernantes y gobernados han tenido en las diferentes etapas de su desarrollo, entre ellos tenemos:

El modelo agroexportador (60-79), basado en la industrialización y la sustitución de importaciones (ISI), la estrategia del periodo fue la puesta en marcha del Mercado Común Centroamericano. Este modelo tuvo entre sus características altas barreras proteccionista, una política fiscal y monetaria estable y un régimen de tipo de cambio fijo. Esta estrategia generó impulsos internos de crecimiento mientras se sustituían los bienes de consumo interno, pero llega a su fin cuando no se pudo sustituir insumos y bienes de capital.

La industria y la construcción fueron los sectores más dinámicos del período con tasas anuales de crecimiento superiores al 10%. La economía creció a tasas promedio anual del 7.49% del período 60 al 69. El terremoto de 1972 que destruyó Managua, la capital, fue un duro golpe para la economía y sobre todo para la industria que se hallaba concentrada en la capital y que se agrava con las luchas revolucionarias y la guerra de liberación que vino a significar destrucción de gran parte de la infraestructura productiva.

Desde el punto de vista del ordenamiento económico territorial se conforman por un lado los modernos polos técnicos-agronómicos asentados en las mejores tierras y por el otro los pequeños productores de granos básicos en tierras marginales. A la par hay una gran desproporción en la tenencia de la tierra, grandes concesiones para la explotación forestal e infraestructuras productivas sumamente débiles.

El modelo de la Revolución Popular Sandinista de economía mixta y reconstrucción nacional (79-90) tuvo entre sus características sobresaliente la nacionalización de la banca, del comercio exterior y la reforma agraria como mecanismo de distribución de bienes a la población. El programa revolucionario se orienta hacia la transformación de la agricultura, la tenencia de la tierra, y la redistribución del sector agropecuario. Especial atención tenían estos aspectos como mecanismos para la disminución de los desequilibrios territoriales y sociales. El acceso a la tierra urbana a familias de escasos recursos y la aceptación de asentamientos espontáneos (al

final del período habían más de 300 asentamientos espontáneos y más de 10.000 viviendas construidas de forma precaria, en suelos vulnerables y con servicios básicos mínimos). A pesar de ello una nueva estructura de propiedad se había perfilado marcada por la Reforma Agraria en el campo y el acceso a la tierra urbana en la ciudad.

Buscando mejorar la organización del territorio y fomentar el traslado de competencias del gobierno central hacia los territorios, en 1982 se divide el país en VI zonas regionales y III zonas especiales¹⁶, el objetivo era mejorar la atención y gestión gubernamental (iniciar el proceso de descentralización) en los departamentos y municipios y dar cumplimiento a los planes y programas del gobierno revolucionario. Sin embargo, estos objetivos no se logran cumplir y la zonificación se convirtió en un área de control político y militar ante la escalada agresiva de los grupos armados que adversaban la revolución y la crisis económica que no permitía la asignación de recursos correspondientes.

Desde el punto de vista macroeconómico fue implementada una política fiscal expansiva que alcanzó un déficit público de 54% del PIB (financiado fundamentalmente con emisión inorgánica del BCN), un déficit comercial de 67% en 1988 y una deuda externa cercana a los 11,000 millones de dólares en 1990. El gasto social y el gasto para la defensa financiada en lo fundamental con emisión, contribuyeron a un proceso inflacionario e hiperinflacionario que alcanzo 33,000% en 1988. Cifras del BCN reflejan que durante el periodo 80-90 la caída de la producción y de la renta por habitante fue de -1.9% y -4.3% promedio anual, respectivamente (Ver gráficos No. 13 y No. 14).

El modelo de apertura y liberalización económica implementada desde los años 90, e inspirado en el *Consenso de Washington*, tiene entre sus características la

¹⁶ Decreto No. 1081 de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, Gaceta No 179, agosto 1982

liberación de los precios de los bienes y servicios, la eliminación del control de cambio, la privatización de la banca y de las empresas estatales y la liberalización del comercio exterior.

Para corregir los desequilibrios macroeconómicos del período anterior, en 1991 se suscribe con el FMI un programa stand-by y posteriormente tres Programas de Ajustes Estructurales (en 1994, 1998 y 2002) concentrados en la estabilización macroeconómica y la corrección de los desequilibrios fiscal y externo. Entre 1997 y 2001 se da el proceso de incorporación de Nicaragua en la Iniciativa HIPC para el alivio de su deuda externa.

Los efectos de los ajustes en el sector social fueron la contracción del gasto en salud y educación y la reducción del empleo urbano. Con la privatización y las devoluciones de la propiedad confiscadas en el período anterior se da un proceso de reversión de la reforma agraria.

Entre el 2002 y 2007 se implementa el Plan Nacional de Desarrollo (PND) teniendo como base el modelos de conglomerados¹⁷, el desarrollo de la competitividad, el libre comercio, acceso a los mercados (DR-CAFTA), mejorar el clima de negocios mediante la transparencia y confianza de los inversionistas, que junto a la estabilidad macroeconómica atraería las inversiones, crecería la economía y por ende el ingreso nacional (Nicaragua, 2005).

Del 2007 al 2015, bajo el gobierno del presidente Daniel Ortega, se elabora el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), que tiene entre sus ejes estratégicos la atracción de grandes flujos de inversión de proyectos de infraestructura,

¹⁷ El modelo de conglomerados es la concentración territorial de las empresas e instituciones interconectadas en un ámbito determinado, entre las empresas conglomeradas que se proponen en el PND están: las de turismo, café, carne y lácteos, forestal y productos de madera, pesca y acuicultura, textiles y vestuario y energía. Fue fuertemente cuestionado por considerarlo un modelo excluyente de municipalidades con alta pobreza y migración.

especialmente en el sector energía y comunicaciones; el incremento del gasto social, el énfasis en la seguridad alimentaria, la protección social a grupos vulnerable, el apoyo a la micro, pequeñas y medianas empresas y el comercio justo.

Como hemos podido apreciar en más de cincuenta años de historia económica, el ordenamiento territorial ha estado marcada por fenómenos políticos, económicos, sociales, culturales y grandes catástrofes naturales que han afectado su crecimiento económico y su desarrollo social. No logra superar la desigualdad más bien sigue ensanchándose. El desglose en la distribución de los ingresos por Deciles de la última Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV, 2014) indica que los tres últimos Deciles más ricos acumulaban el 63% del ingreso total en el 2009 y para el 2014 acumulan el 64.8%. La brecha entre los de ingresos más bajos y los de ingresos más altos en 2009 era de 20 veces, mientras en 2014 se incrementó a 23 (Ver cuadro No.1).

Cuadro No. 1				
Nicaragua: Ingreso compartido por Deciles (2009-2014)				
Decil	Promedio C\$ de 2009	% de ingreso total	Promedio C\$ de 2014	% de ingreso total
1	5,114.2	1.8	6,686.7	1.7
2	8,712.3	3.0	11,520.2	2.9
3	11,650.6	4.1	15,164.2	3.8
4	14,563.2	5.1	19,212.3	4.8
5	17,748.5	6.2	23,587.9	5.9
6	21,717.1	7.6	28,837.8	7.2
7	26,375.5	9.2	35,189.2	8.8
8	33,505.9	11.6	43,694.6	11.0
9	45,587.5	15.9	59,805.5	15.0
10	101,617.7	35.6	155,068.4	38.9
Total	28,674.5	100.0	39,874.0	100.0
Fuente: INIDE, EMNV, 2014				

Conclusiones

El sistema territorial, expresado a través sus componentes, presenta fortalezas y debilidades:

a. *Político administrativo*: se ha avanzado en el tema de gobernanza y gobernabilidad, pero necesita fortalecimiento. Las capacidades administrativas de sus equipos técnicos son aún muy débiles para responder a las exigencias del ordenamiento territorial. Los canales de promoción, comunicación e información a los ciudadanos no están dando los frutos esperados y requiere de nuevos mecanismos de participación.

b. *Natural ambiental*: Nicaragua posee abundantes recursos naturales pero sometidos a un proceso irracional de explotación que ha alterado el medio ambiente, aumentando la vulnerabilidad de la población. Situación que se ha acelerado en momentos en que la población activa alcanza las más altas tasas de crecimiento de su historia. Lo que impone el reto de satisfacer las necesidades sociales y económicas de una población cada vez más numerosa y necesitada de recursos cada vez más reducidos. Se necesitan medidas urgentes para armonizar las necesidades de la población y las capacidades naturales del territorio.

c. *Espacial*: La ocupación del espacio no ha estado organizado por el Estado, las pautas las ha dado el mercado. La planificación de asentamientos humanos ha estado en función de la resolución individual de la población a sus múltiples problemas. El gobierno muestra incapacidad para establecer el marco de referencia espacial necesaria para la ubicación de las distintas actividades económicas con la incorporación de los elementos de conservación.

d. *Económico-social*: La historia económica de Nicaragua ha estado marcada por fenómenos políticos, económicos, sociales, culturales y de grandes catástrofes naturales que han afectado su crecimiento económico, su desarrollo social y su

ordenamiento territorial. Los esfuerzos por aumentar el crecimiento económico, la productividad y la competitividad no se ha traducido en bienestar de la población, persisten grandes brechas de grupos poblacionales y localidades que se ensanchan cada vez más, el tema de la desigualdad es un tema pendiente.

Bibliografía.

Academia de Ciencias, (México, 2012), Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT): Diagnóstico del agua en las Americas. Caso Nicaragua.

Andrade, P. A. (2013). Bases conceptuales para el ordenamiento territorial en Colombia. Recuperado el 20 de Noviembre de 2013, de Bbiblioteca virtual Luis Angel Arango:
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/orden2/orden2.htm>)

Baltodano, M. (Octubre de 2003). Mujeres inconveniente. Entrevista (C. Korol, Entrevistador).

Comisión Europea. (1999). Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE. (pág. 2). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las comunidades Europeas.

Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DINOT, 2010). Ministerio de la Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Uruguay. Recuperado el 20 de septiembre de 2013. Disponible en http://www.vertiente.org.uy/webnew/documentos/Directrices_OT_04-10.pdf

Gómez, D. (2007). Ordenación territorial. Madrid, España, Ediciones Mundi-Prensa.

Guzmán, L. H. (2005). Compendio de Leyes Municipales. Biblioteca Legislativa, Managua, Nicaragua: Grupo editorial LEA.

INAFOR. (2008). Programa Forestal Nacional del Poder ciudadano. Managua.

Incer, J. (2012). Esta en riesgo nuestro futuro. Revista Envío, Managua, Nicaragua.

Instituto Nacional de Estudios Territoriales (NETER, 2001). Amenazas Naturales de Nicaragua. Managua: GEODESIA.

Instituto Nacional de Estudios Territoriales (INETER, 2009). Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la República de Nicaragua. Managua, Nicaragua: Comisión de Población, Desarrollo y Municipios. Asamblea Nacional.

Instituto Nacional de Información de Desarrollo, (INIDE, 2007). Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, ENDESA (2006-2007).. Managua, Nicaragua.

Instituto Nacional de Información de Desarrollo, (INIDE, 2012). Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, ENDESA (2011-2012).. Managua, Nicaragua.

Massiris, Á. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. Tevista, Proyección 4, 34.

Mejía, J. (2008). Foro ordenamiento territorial. Matagalpa, Nicaragua.

Naciones Unidas/BID. (2007). Información para la gestión de riesgo de desastre. Estudio de caso de cinco países: Nicaragua. México.

Naciones Unidas (1992). Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). Rio de Janeiro, Brasil.

Zuluaga, G. (2005). Introducción al ordenamiento territorial como tecnica de protección ambiental. Recuperado el 20 de octubre de 2012. Disponible en http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/05/ordenamiento_territorial.htm.