

La Montañona



“Apoyo al proceso de ordenamiento territorial de la Montañona”

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO

PRESENTA:
INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA TIERRA
FACULTAD DE CIENCIAS NATURALES Y MATEMATICA
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Chalatenango, Febrero 2007



Plan de Ordenamiento Territorial de la Montañona

DOCUMENTO

01



Honduras



Unión Europea



El Salvador



Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo Honduras-El Salvador (ACR/IB-2000/2052)
Núcleo de Desarrollo Local 01: "APOYO AL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA MONTAÑA"

DOCUMENTO No.1

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

MARCO CONCEPTUAL, METODOLOGICO Y CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

MANCOMUNIDAD LA MONTAÑA
-POT-
2007

FEBRERO 2007

CREDITOS

Coordinación general

Guillermo Morán

Coordinador de la integración del documento

Guillermo N. Morán Orellana

Investigadores

Guillermo Napoleón Morán

Maricela Fernández

Mario Esquivel Orellana

Edición

Ricardo Humberto Ruano

Giovanni Francisco Guevara

Asesoría técnica

Luis Alfonso Castillo

Ilustración de Portada

Ligia Manzano

Danny Zavaleta

Impresión

Laboratorio de Sistemas de Información Geográfico

Instituto de Ciencias de la Tierra

Facultad de Ciencias Naturales y Matemática

Universidad de El Salvador

Los estudios de base para la elaboración del presente documento fueron desarrollados en el proyecto "Apoyo al Proceso de Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad La Montaña" mediante el Convenio de Cooperación entre la Universidad de El Salvador, la Mancomunidad La Montaña, la Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador (CORDES), la Asociación Ecológica de Chalatenango (ASECHA), el Instituto para el Rescate Ancestral Indígena Salvadoreño (RAIS) y el Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia (CECADE); en el marco de las acciones promovidas por el PROGRAMA BINACIONAL DE DESARROLLO FRONTERIZO HONDURAS-EL SALVADOR de la Unión Europea (ACR/IB-2000/2052).

Ciudad Universitaria, Febrero de 2007.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Convenio de Cooperación para la co-ejecución del Núcleo de Desarrollo Local No. 1 Apoyo al Proceso de Ordenamiento Territorial en La Montaña’.....	1
1.2 Organizaciones Firmantes del Convenio.....	1
1.3. Actividades Básicas de la Universidad de El Salvador.....	1
1.4. La Gestión del Riesgo como Eje Transversal del Plan.....	1
1.5. Objetivo Fundamental del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).....	2
II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL	3
2.1. El Ordenamiento Territorial como Instrumento de Gestion y Desarrollo.....	3
2.2. La Conceptualización del POT, componentes.....	3
2.3. La Política de Ordenamiento Territorial.....	3
2.3.1. Eje: Regionalización del territorio.....	3
2.3.2. Eje: Productividad y competitividad.....	4
2.3.3. Eje: Desarrollo Social con Equidad Territorial.....	4
2.3.4. Eje: Gobernabilidad.....	5
2.4. Los Enfoques Transversales.....	5
2.5. El Concepto de Desarrollo Sostenible.	5
2.6. La incorporación de la sustentabilidad al proceso de desarrollo	6
III. MARCO METODOLOGICO PARA LA FORMULACION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	8
3.1 Etapa 1: Fase Inicial	8
3.2 Etapa 2: Fase de Diagnostico	9
3.3 Etapa 3: Propuestas	10
3.4 Etapa 4: Monitoreo y evaluación de acciones dentro del Plan de Ordenamiento Territorial.....	10
IV. CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL DE APLICACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	11
4.1 Marco de Referencia Geográfico y Contexto Ambiental.....	11
4.2 Marco Contextual Internacional y Nacional para el Desarrollo Sostenible y Ordenamiento Territorial de la Región Norte.....	12
4.3 Importancia Biofísica y Vulnerabilidad Socio Ambiental y Económica de la Montaña en el Contexto Nacional y de Integración Fronteriza.....	18
4.4 Contexto Microregional para la Implementación del Plan de Ordenamiento Territorial de La Mancomunidad La Montaña.....	20

PRESENTACIÓN

El Plan de Ordenamiento Territorial de La Montaña recoge una riqueza muy importante de información y datos actualizados de la Mancomunidad La Montaña, en las diferentes dimensiones de estudio y análisis que metodológicamente se implementaron durante la ejecución de este.

Se han desarrollado análisis y síntesis de los diagnósticos en cada uno de los Subsistemas Socio-Económico, Biofísico-Ambiental, Funcional-Espacial e Institucional. Cada uno de estos Subsistemas fue abordado por equipos de profesionales expertos en cada una de las áreas mencionadas, teniendo cuidado que la información debería ser de fuentes confiables, oportunas y verificables.

Por razones de fácil manejo, comodidad de los usuarios, lectores, socios estratégicos, técnicos de la Unidad Técnica Institucional, funcionarios públicos del Gobierno Central y Municipales, líderes y lideresas, Directivas cantonales, Asociaciones de Desarrollo Comunes (ADESCOS) y población en general, el documento final del Plan de Ordenamiento Territorial de La Montaña se ha editado en 9 documentos sintéticos, los cuales se enlistan a continuación:

- Documento No. 1. Marco Conceptual y Metodológico del Plan
- Documento No. 2. Esquema Director del Plan
- Documento No. 3. Análisis y Síntesis del Conflicto de Usos del Suelo
- Documento No. 4. Análisis y Síntesis del Diagnóstico Biofísico- Ambiental
- Documento No. 5. Análisis y Síntesis del Diagnóstico Socio-económico
- Documento No. 6. Análisis y Síntesis del Diagnóstico Funcional-Espacial
- Documento No. 7. Análisis y Síntesis del Diagnóstico Funcional-Espacial por municipio
- Documento No. 8. Análisis y Síntesis del Marco Jurídico e Institucional
- Documento No. 9. Análisis y Evaluación de Susceptibilidad y Amenazas

Una descripción de contenido rápido de cada documento se refiere a los siguientes aspectos:

Documento No. 1. Marco Conceptual, Metodológico y Contexto Nacional e Internacional del ámbito de aplicación del POT

Este documento describe desde la firma del convenio de “Apoyo al proceso de Ordenamiento Territorial de la Montaña”, los distintos socios estratégicos firmantes y el aporte de cada uno de estos participantes en tan importante evento.

Se analizan los distintos ejes transversales que cruzan el Plan de Ordenamiento Territorial, de igual forma presenta las distintas fases de su implementación, la fase Inicial, fase de Diagnóstico y fase de Propuestas.

Se revisan también los distintos marcos contextuales de trabajo, la concepción de Desarrollo Sostenible, el Ordenamiento Territorial y sus componentes e instrumentos. Así como también enmarca el Plan de Ordenamiento dentro del Plan Puebla Panamá, los Proyectos de la Región Norte del País, la Cuenta del Milenio y la construcción de la carretera Longitudinal del Norte, el PADEMA y la Estrategia de Desarrollo Territorial Compartida. etc.

El Documento No. 2. Esquema Director del Plan

Este documento es el de las propuestas de ordenamiento y parte de la zonificación por cuencas hidrográficas y unidades de paisaje, analiza también el suelo rural y urbano.

Analiza las premisas básicas del plan, los objetivos generales y específicos, muestra los cuatro componentes de subsistemas Biofísico-Ambiental, Socio-Económico, Funcional- Espacial e Institucional. Presenta la estructura básica de Ordenamiento Territorial y de regulación del uso del territorio.

Se presenta en su anexo, tres grupos de matrices de planificación participativa desarrollando matrices de problemas y soluciones, con responsables, tiempo de ejecución y fuentes de financiamiento que se enlistan en dicho documento. Como también matrices de políticas y estrategias y matrices de propuestas del POT, con 24 ejes de intervenciones y 105 actividades relevantes.

Documento No. 3. Análisis y Síntesis del Conflicto de Usos del Suelo

Estudia, analiza y sintetiza los aspectos de uso de suelo actual, la vocación de los suelos, haciendo un cruce metodológico, confrontando su aptitud versus la ocupación actual, generando una discusión importante sobre la naturaleza del conflicto en el uso de su territorio en el cual se concluye que no hay correspondencia entre uso y aptitud. Muestra además los mapas y cuadro con sus áreas en conflicto.

Documento No. 4. Análisis y Síntesis del Diagnóstico Biofísico- Ambiental

Estudia, analiza y sintetiza los aspectos biofísicos y ambientales del territorio, tales como la pendiente, el relieve, es decir aspectos topográficos, resaltando su territorio accidentado, sus aspectos geológicos, hidrológicos, hidrogeológicos, su red hídrica y drenajes naturales, a través del trazo y limitaciones de las subcuencas hidrográficas que conforman el territorio de La Montaña.

Se analiza la cobertura vegetal, los suelos, como también muestra su régimen de lluvia, escorrentía superficial, el impacto de la meteorización y la erosión abrasiva, identificando zonas de alta deforestación erosiva y degradación ambiental

Documento No. 5. Análisis y Síntesis del Diagnostico Socio-económico

Estudia, analiza y sintetiza los aspectos socioeconómicos de la Mancomunidad, aspectos de la población, su crecimiento y su proyección al 2010, la distribución en el territorio. Aborda la problemática de la pobreza, la migración, las desigualdades sociales y económicas, los desequilibrios territoriales y ambientales, la precaria producción agrícola, pecuaria y agroindustrial, la calidad de vida de los pobladores, la calidad de los servicios básicos de salud, educación, vías de acceso, la conectividad vial, transporte colectivo, casas comunales, los servicios de tren de aseo, empleo y niveles de inversión pública y privada

Documento No. 6 Análisis y Síntesis del Diagnóstico Funcional-Espacial

Estudia, analiza y sintetiza los aspectos de infraestructura y el manejo del espacio urbano y rural de la Mancomunidad, aspectos de la vida de las ciudades y los servicios que gozan la población, los sistemas de agua potable, los servicios de saneamiento ambiental, aguas negras. La utilización de los espacios urbanos. Aborda la problemática del cuidado de sitios de interés e históricos y el patrimonio cultural.

El estado actual de la infraestructura vial y de servicios públicos, el manejo del territorio urbano y rural.

Documento No. 7. Análisis y Síntesis del Diagnóstico Funcional-Espacial por municipio

Estudia, analiza y sintetiza los aspectos de infraestructura y el manejo del espacio urbano y rural de cada municipio, aspectos de la vida de las ciudades y los servicios que goza la población, los sistemas de agua potable, los servicios de saneamiento ambiental, aguas negras. La utilización

de los espacios urbanos. Aborda la problemática del cuidado de sitios de interés e históricos y el patrimonio cultural.

El estado actual de la infraestructura vial y de servicios públicos, el manejo del territorio urbano y rural.

Documento No. 8. Análisis y Síntesis del Marco Jurídico e Institucional

Estudia, analiza y sintetiza los aspectos jurídicos, aspectos de organización y funcionamiento de la Unidad Técnica Institucional (UTI). Aborda la problemática legal, de formulación de ordenanzas y reglamentos, que regulen y controlen el crecimiento y el uso del territorio.

Documento No. 9 Análisis y Evaluación de Susceptibilidades y Amenazas

Estudia, analiza y sintetiza los aspectos de riesgo de la Mancomunidad, las amenazas naturales y antrópicas, aspectos de vulnerabilidad física, estructural, ambiental, económica y social. La base de este documento es la información proveniente de los Estudios de Amenazas Naturales de los Siete Municipios que conforman la Mancomunidad La Montaña. Dichos estudios fueron apoyados financiera y técnicamente por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), a través de un convenio de cooperación con la Mancomunidad la Montaña y la Universidad de El Salvador.

Esperamos que el Instituto de Ciencias de la Tierra y el Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica de la Universidad de El Salvador –SIG/UES-, hayan cumplido con el objetivo de elaborar un instrumento que cubra las aspiraciones plenas de la Mancomunidad La Montaña por alcanzar un desarrollo ordenado de su territorio y mejore la calidad de vida de su población.

Estamos conscientes que esta es una primera fase en la transformación de las condiciones actuales y reversión de procesos de degradación ambiental en el territorio de La Montaña, ya que se necesita desarrollar planes de acción de intervenciones concretas en el territorio, que incidan en la realidad ambiental de los siete municipios que conforman la Mancomunidad la Montaña del departamento de Chalatenango.

I. INTRODUCCIÓN

El Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo Honduras-El Salvador decidió a través del proyecto “Apoyo al Proceso de Ordenamiento Territorial en la Montaña”, respaldar técnica y financieramente la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en la Mancomunidad la Montaña.

1.1. “Convenio de Cooperación para la co-ejecución del Núcleo de Desarrollo Local No. 1 Apoyo al Proceso de Ordenamiento Territorial en La Montaña”

Durante la presentación del Núcleo de Desarrollo Local 1, El día veinte de agosto de 2004 en la ciudad de Chalatenango se firmó el convenio denominado: “Convenio de Cooperación para la co-ejecución del Núcleo de Desarrollo Local No. 1. Apoyo al Proceso de Ordenamiento Territorial en La Montaña”, en el marco de acciones promovidas por el Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo Honduras-El Salvador de la Unión Europea.

1.2. Organizaciones Firmantes del Convenio

Dicho convenio fue firmado por diferentes organizaciones no gubernamentales las cuales conjuntamente con la Unidad Técnica de la Mancomunidad la Montaña y la Universidad de El Salvador (UES), realizarían una serie de actividades dentro del Núcleo de Desarrollo Local N° 1 (NDL-1). Las organizaciones firmantes del convenio fueron las siguientes: Centro de Capacitación para el Desarrollo y Promoción de la Democracia (CECADE), el Instituto de Rescate Ancestral Indígena Salvadoreño (RAIS), la Asociación Ecológica de Chalatenango (ASECHA), la Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador (CORDES), la Mancomunidad La Montaña de Chalatenango y la Universidad de El Salvador (UES).

El Núcleo de Desarrollo Local No. 1 (NDL-1), se ejecuta en los municipios de: Chalatenango, La Laguna, El Carrizal, Comalapa, Concepción Quezaltepeque, Ojos de Agua y Las Vueltas, pertenecientes al departamento de Chalatenango, El Salvador.

1.3. Actividades Básicas de la Universidad de El Salvador

En el marco del Convenio de Cooperación, la Universidad de El Salvador, ha ejecutado las siguientes macro actividades:

1. Gestión del Conocimiento.
2. Diseño e instalación de un sistema de información geográfica,
3. Diseño e instalación de un Webmapping,
4. Implementación de un diplomado en sistemas de información geográfica, y cursos cortos en SIG,
5. Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad la Montaña.

1.4. La Gestión del Riesgo como Eje Transversal del Plan

Con el respaldo financiero y técnico de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación se ha ejecutado también el proyecto “Apoyo a la Mancomunidad La Montaña en la Evaluación de Amenazas Naturales y Propuestas Municipales de Reducción del Riesgo, Capacitación y Sensibilización”.

Esto se ha hecho mediante un convenio de cooperación entre la Mancomunidad La Montaña, la Universidad de El Salvador y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

Esto ha permitido integrar la gestión del riesgo como eje transversal al Plan de Ordenamiento Territorial.

1.5. Objetivo Fundamental del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), tiene como objetivo fundamental potenciar el desarrollo sostenible de La Mancomunidad, a fin de que este se convierta en un territorio estructurado y en armonía con su medio ambiente, lo administrativo funcional, económico-social y cultural.

Para ello se han realizado una serie de estudios que han permitido conocer el estado actual de la Mancomunidad, entre los cuales se tienen:

- Estudio de normas constitucionales, legislación secundaria, tratados internacionales ratificados por El Salvador, al igual que ordenanzas municipales. Además se ha establecido el marco institucional del ordenamiento territorial en la Mancomunidad La Montaña.
- Diagnóstico integral del subsistema biofísico que comprende cobertura vegetal, uso actual de suelos, análisis de información hidrológica, geomorfológico, geológico.
- Análisis y síntesis del diagnóstico del subsistema biofísico.
- Análisis integral en el subsistema social que comprende la población, la vivienda, la infraestructura básica, el sistema de vías de comunicación y medios de transporte, servicios públicos sociales, servicios públicos domiciliarios y equipamientos colectivos.
- Estudio del subsistema económico que ha permitido caracterizar y zonificar la producción en la Mancomunidad a fin de lograr la optimización de las actividades productivas.
- Análisis y síntesis del subsistema económico y social y cultural
- Análisis del subsistema funcional espacial el cual lo conforman las relaciones y vínculos espaciales urbano-rurales y urbano-regionales que genera la función urbana y las demás relaciones sociales, productivas y administrativas.

El presente informe se ha estructurado en cuatro capítulos el primero de ellos muestra el marco del convenio en el cual se da el presente proyecto, los socios estratégicos para el desarrollo del mismo, las actividades ejecutadas por la Universidad de El Salvador, La Gestión del Riesgo como Eje Transversal del Plan y el Objetivo Fundamental del Plan de Ordenamiento Territorial. El segundo ubica el marco conceptual, como herramienta guía para el proceso de diagnóstico, análisis y formulación de propuestas; el POT como política de estado y los ejes y enfoques a considerar. El tercer capítulo presenta el Marco Metodológico para la Formulación del POT y el cuarto capítulo el contexto nacional e internacional de aplicación del plan de ordenamiento territorial.

II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

2.1. El Ordenamiento Territorial como Instrumento de Gestión y Desarrollo.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es una herramienta o instrumento de gestión, que contempla objetivos, directrices, políticas, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para administrar y orientar estrategias que determinan las clases y el uso del suelo y la localización de la población, la vivienda, las actividades socioeconómicas, las vías, los servicios, las áreas protegidas y de amenazas naturales, por un período determinado (IGAC, 1997).

2.2 La Conceptualización del POT, componentes.

El POT, parte del reconocimiento de la identidad y diversidad municipal- microregional, departamental, regional y nacional, con oportunidades, limitaciones y problemas particulares, orienta la planeación del desarrollo desde una perspectiva holística, prospectiva, democrática y participativa.

El énfasis del ordenamiento territorial se orienta hacia la sostenibilidad de las actividades y sistemas de producción y de extracción actuales y propuestos, en función tanto del aprovechamiento racional de los recursos o base natural regional como del mejoramiento del bienestar social; en consecuencia el ordenamiento concebido con criterio de sostenibilidad tiene que ver con la política de producción, conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales.

Los escenarios que se diseñan para un territorio deben definir claramente las áreas de manejo, con usos acordes con la aptitud de la tierra, la preservación de la calidad del medio ambiente o procesos ecológicos, diversidad genética y las expectativas o intereses y aspiraciones de los actores sociales del territorio.

2.3. La Política de Ordenamiento Territorial.

El POT necesita estar ligado a una Política Nacional de Ordenamiento del territorio, en la cual existan ejes y enfoques a considerar (IGAC, 1998):

2.3.1. Eje: Regionalización del territorio

Constituye una revalorización de la espacialidad de los procesos de desarrollo económico y social y una vuelta a la región como espacio territorial en el cual se proyectan políticas de desarrollo y desde donde se debe concretar la inserción de una microregión, región o país en el sistema económico internacional; la región es entonces una unidad básica de análisis en la cual se marcan los procesos históricos de los asentamientos humanos que apropian y transforman recursos disponibles desarrollando conjuntos de relaciones internas y externas con respecto a ese espacio.

En muchos casos, las entidades en las que se divide el territorio con fines político administrativo no responden a los criterios históricos culturales y funcionales que exige la competencia internacional, por ello es necesaria la construcción de regiones y micro regiones.

La regionalización consiste en la subdivisión del territorio en unidades de ordenamiento y desarrollo territorial (regiones) construidas a partir de los siguientes criterios básicos: histórico-cultural, integración espacial y administración territorial, a los cuales se les debe incorporar el criterio de integración biofísica/paisajística.

- Criterio histórico cultural, las regiones definidas deben coincidir con grupos humanos vinculados estrechamente por una historia común, identidad cultural y sentido de pertenencia al territorio.
- Criterio de integración espacial, las regiones deben corresponder a un espacio organizado por una ciudad o centro urbano e integrado funcionalmente a una economía global.

- Criterio de administración territorial, los límites de la región deben de coincidir con entidades territoriales, de modo que se facilite la integración de intereses, recursos y esfuerzos y la coordinación administrativa en la realización de proyectos comunes.
- Criterio de Integración biofísica/paisajística, debe integrar el entorno geomorfológico y los recursos naturales y la actividad productiva a partir de la utilización sustentable de estos recursos. La identidad paisajística debe considerarse como parte de la integración e identificación de los grupos humanos con su territorio.

Los criterios de integración espacial e histórico cultural son criterios delimitadores de las regiones; el criterio de administración territorial es un criterio de ajuste para compatibilizar las unidades regionales con la función planificadora y administrativa. El criterio de integración biofísica/paisajística, parte de las potencialidades naturales del territorio, su estructura geomórfica, y la identificación de los grupos humanos con su entorno.

Por consiguiente las regiones se deberían identificar por la existencia de grupos humanos vinculados estrechamente por una organización social, identidad cultural y sentido de pertenencia a un espacio organizado por un centro autónomo e integrado funcionalmente en una economía global lo cual posibilita realizar acciones concertadas entre regiones y orientadas a elevar su competitividad y su desarrollo social.

2.3.2. Eje: Productividad y Competitividad

La competitividad se entiende como la capacidad de un país, región o empresa de competir en la economía global, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos y garantizando la sostenibilidad ambiental; elevar la productividad de los distintos sectores económicos estratégicos y en consecuencia de las distintas regiones del territorio con el apoyo del estado y la sociedad civil. Es decir, se convierte en condición para que el país y sus espacios internos puedan competir ventajosamente en el mercado internacional.

Son factores de la competitividad: la dotación de los recursos naturales, el recurso humano, la sostenibilidad de las actividades y sistemas productivos y extractivos, el recurso información, la gestión institucional, la identidad cultural y la organización e integración espacial del territorio.

Este enfoque de la competitividad pone de manifiesto la necesidad de integrar espacialmente las dinámicas económicas, es decir incorporar decididamente la dimensión espacial en los procesos de desarrollo económico; se parte de que la capacidad para competir se expresa en agrupaciones de empresas o sectores (actividades) que conforman verdaderos sistemas o redes de producción en espacios llamados regiones. En los mercados no sólo compiten empresas sino los sistemas de producción y las regiones.

La región como territorio organizado complejo, se configura como un soporte de la competitividad; la eficiencia con que funcione dicho territorio es clave para determinar el nivel de competitividad que se pueda alcanzar.

2.3.3 Eje: Desarrollo Social con Equidad Territorial.

Implica organizar y equilibrar las condiciones nacionales y regionales de seguridad social, vivienda, educación, servicios públicos y empleo. La atención se debe concentrar en grupos sociales y áreas más vulnerables. La equidad social y territorial está relacionada directamente con la localización y distribución de servicios a cargo del estado, garantizando el acceso por parte la población a estos servicios; principio básico para el logro de la equidad territorial y en general para el equilibrio regional.

2.3.4. Eje: Gobernabilidad.

El ordenamiento debe ser una política de estado que por su naturaleza se basa en la descentralización, la autonomía y el desarrollo territorial y se sustenta en estructuras regionales

particulares que presentan expectativas, intereses y problemas similares. La gobernabilidad implica desarrollar los mecanismos que contribuyan a fortalecer la descentralización y la autonomía territorial, en los aspectos político, administrativo y fiscal, creando y fortaleciendo los mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión del desarrollo, en la concertación para la toma de decisiones y en la gestión pública, buscando legitimar la política del estado en las diferentes instancias territoriales. Así se fortalece la estructura descentralizada del estado, desarrollándose la complementariedad, la armonía y la coherencia entre las acciones que realizan los diferentes entes territoriales.

2.4. Los Enfoques Transversales

Se adoptan como enfoques transversales del ordenamiento del territorio los enfoques de Participación Ciudadana y Gestión del riesgo los que deben de expresarse en todo el proceso de ordenamiento. Al referirnos a aplicación transversal entendemos la transversalidad, como la garantía de que cada enfoque se aplica en cada una de las acciones, medidas, que le dan vida al ordenamiento del territorio; aplicar transversalidad conlleva la constatación permanente de cómo se expresa cada enfoque en la formulación, ejecución, evaluación del POT.

2.5. El Concepto de Desarrollo Sostenible (Mateo, 2002).

La formación de la concepción general de Desarrollo Sostenible:

Los últimos años del segundo milenio, presenciaron la aparición de un nuevo paradigma para la humanidad y para la ciencia: el paradigma del Desarrollo Sostenible.

Partiéndose de ese paradigma, se han elaborado concepciones que en vez de permitir la elaboración de teorías centradas en la contradicción entre medio ambiente y desarrollo, se dirigen a buscar una compatibilización entre formas de desarrollo sensibles y de formas no sensibles al medio ambiente.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (ECO-92) ha posibilitado utilizar con mayor frecuencia el concepto de Desarrollo Sostenible (sustentable, sustentado, sostenido), que tiene como antecedentes el informe de la Comisión Brundtland sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En ese informe, el Desarrollo Sostenible, se define como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer aquello que las futuras generaciones necesitan para satisfacer sus propias necesidades”. Esta definición se basa en dos ejes conceptuales:

- La de satisfacción de las necesidades básicas de la humanidad, sobre la base de una visión intra generacional.
- La de que los límites del desarrollo están impuestos por la organización tecnológica y social, y por sus impactos sobre los recursos ambientales y por la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Por lo tanto, la tecnología y la organización social pueden ser administradas y mejoradas para crear una nueva era de crecimiento económico.

En el mismo informe, se propone que la búsqueda del Desarrollo Sostenible, requerirá de:

- Un sistema político que asegure efectivamente la participación ciudadana en la toma de decisiones
- Un sistema económico confiable que sea capaz de generar excedentes y conocimientos técnicos sustentados.
- Un sistema social que resuelva las tensiones originadas en el desarrollo inarmónico
- Un sistema de producción que respete la obligación de preservar la base ambiental para el desarrollo.
- Un sistema tecnológico capaz de buscar continuamente nuevas soluciones.
- Un sistema administrativo que sea flexible y tenga la capacidad de auto corregirse.
- Un sistema internacional que fomente los patrones sustentables de comercio y de finanzas.

La Declaración de las Naciones Unidas, conocida como la “Declaración de Río”, propuso los siguientes principios fundamentales para el Desarrollo Sostenible:

- El derecho a una vida saludable y productiva en armonía de los seres humanos con la naturaleza
- La sobre posición armoniosa entre la protección del medio ambiente y el desarrollo
- La eliminación de la pobreza como requisito indispensable para la sostenibilidad
- La reducción y eliminación de los sistemas de producción insostenibles y el fomento de políticas demográficas apropiadas como vía para alcanzar el Desarrollo Sostenible.

De este modo, según esta visión, la construcción de un proceso de Desarrollo Sostenible tiene relación con objetivos políticos definidos. Esos preceptos sirven, cada vez más, como base para concebir el desarrollo sostenible como un instrumento político de regulación del uso del territorio.

La “Mesa Regional para América Latina y el Caribe” preparatoria a la Cumbre de Johannesburgo, celebrada en Barbados en junio del 2000, consideró al Desarrollo Sostenible como la interrelación entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, como elementos estrechamente vinculados que se fortalecen entre sí.

Aquí el medio ambiente no pocas veces se visualiza como la disposición en recursos naturales de la cual deberá hacer uso la sociedad humana, y como la biodiversidad, que es la fuente de la evolución genética del planeta Tierra. Es decir, en esta visión la protección ambiental se considera como el motor del progreso económico.

2.6. La incorporación de la sustentabilidad al proceso de desarrollo

La incorporación de la sustentabilidad ambiental al proceso de desarrollo, se ha ido formulando prácticamente desde el inicio de la formación de la noción de Desarrollo Sostenible. Ella ha operado, no en una visión general o de equilibrio, sino en conceptualizar al desarrollo desde una posición sistémica, (Mateo, 2002) .

Ello significaría considerar a los portadores del proceso de Desarrollo, los cuales tienen un marcado carácter territorial y espacial.

Esos portadores, al estar organizados como un sistema, poseen un conjunto de propiedades, que sintéticamente son integrados en las nociones de sustentabilidad y de sostenibilidad.

La noción de sostenibilidad, va referida a algo que tiene que ser sostenido mediante la búsqueda de esfuerzos encaminados a lograr la estabilidad del sistema, mientras que la de sustentabilidad es algo que se sostiene por si mismo.

La sustentabilidad del desarrollo sería la capacidad del territorio, del ecosistema humano y del conjunto de los sistemas (ambientales, económicos y socio – culturales) involucrados en el proceso de desarrollo, de garantizar su funcionamiento, eficacia y eficiencia, de tal forma que se puedan movilizar las potencialidades sobre las cuales se basa el proceso de desarrollo y se satisfagan las necesidades individuales y sociales.

Se trata de garantizar un medio ambiente estable, mejorado, que prometa la máxima productividad económica y el mayor beneficio y equidad social.

La sostenibilidad estaría orientada a realizar esfuerzos mediante diversas intervenciones (de carácter técnico, productivo, transformador etc.) para lograr la incorporación de esa sustentabilidad, la cual se logra mediante la conjugación de la sustentabilidad intrínseca de cada uno de los sistemas que forman el territorio, en particular la sustentabilidad ambiental, la económica y la social.

La sustentabilidad ambiental, está asociada a los ecosistemas y a los geosistemas, o sea, a los sistemas ambientales naturales; ellos están formados por componentes y estructuras de origen

natural. Son la base que sustenta el capital natural, y garantizan los recursos y servicios ambientales para el funcionamiento de los otros sistemas.

La sustentabilidad ambiental se logra cuando los sistemas ambientales naturales pueden mantenerse constantes en relación a los parámetros y volúmenes de las tasas de circulación de energía, materia e información, o fluctuando los mismos de modo cíclico en torno de valores medios.

La sustentabilidad económica, está asociada a los sistemas tecnológicos y económicos. Ellos garantizan las infraestructuras y el capital físico y financiero que se incorpora al proceso productivo a base de los recursos y servicios ambientales y los convierte en bienes y servicios económicos.

Se define como la habilidad de un sistema económico de mantener la producción a través del tiempo, incluso con la presencia de repetidas restricciones ambientales y presiones socio-económicas.

La sustentabilidad socio-cultural está asociada a los sistemas socio-ambientales. Ellos garantizan relaciones y vínculos emotivos y sociales, que son los valores culturales y humanos que los unen sólida y efectivamente con el territorio, y que permiten la adecuación de los procesos de adaptación a los respectivos nichos biofísicos y económicos.

Para alcanzar la sustentabilidad socio – cultural son necesarias las actuaciones de los grupos sociales de manera compatible con los valores culturales y éticos del grupo involucrado y de la sociedad, que acepta en sus comunidades y organizaciones la continuidad de tal proceso a través del tiempo.

Las tres categorías de la sustentabilidad, que juntas forman la sustentabilidad para el desarrollo, están estrechamente relacionadas y vinculadas de forma sinérgica o sea que multiplican sus acciones.

Esa articulación es material, siendo el soporte de recursos y de servicios. También es una articulación vivencial, o sea de la experiencia de vida, ya que se articulan elementos relacionados con la identidad, el orden, los horizontes, en fin, con los estilos y géneros de vida.

III. MARCO METODOLOGICO PARA LA FORMULACION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A través del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Desarrollo Estratégico de la Mancomunidad la Montañona, se establecerán instrumentos de planeación y gestión del desarrollo territorial, los cuales deberán incorporar las políticas nacionales, departamentales, mancomunadas y los compromisos adquiridos por los gobernantes locales en su programa de gobierno. Estos planes y programas a su vez reflejarán los intereses y expectativas de la comunidad.

La elaboración de tales instrumentos debe ser un proceso participativo, interinstitucional e interdisciplinario, cuya estructura de gestión deberá facilitar los espacios a los diferentes actores sociales y grupos de interés (la administración, las instituciones, los gremios de la producción y la comunidad en general).

Este documento desarrolla además un marco conceptual que debería responder a algunas inquietudes acerca del conocimiento del Ordenamiento Territorial: ¿Para qué sirve? ¿Cuál es su alcance o resultado? ¿Qué beneficios obtiene la Mancomunidad? ¿Cuáles son sus relaciones con otros planes? ¿Hay un marco jurídico e institucional donde se indican las principales leyes y reglamentos que rigen la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial y las competencias de las instituciones involucradas?.

Finalmente, desarrolla lo relacionado con el marco metodológico que se refiere al cómo hacer el POT y presenta paso a paso el proceso de formulación del POT, soporte técnico para establecer el Plan de Ordenamiento Territorial y el Instrumento Normativo, Acuerdo o Decreto Municipal.

Esta propuesta espera contribuir a la construcción colectiva de la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial con el fin de formular un modelo territorial mancomunado articulado con lo municipal, regional y nacional de manera sostenible, coherente y articulada.

La metodología desarrollada ha sido adaptada (Moran, 2005) de la propuesta presentada en la Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal. Documento elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Colombia, dentro del Proyecto Checua, convenio CAR-GTZ- KFW.

La metodología propuesta tiene como eje estratégico la participación ciudadana en la formulación del PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL y es un resumen del documento Marco Conceptual y Metodológico “Propuesta de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad la Montañona” (Morán, 2005).

3.1 Etapa 1: Fase Inicial

Organización, establecimiento de marco inicial

Objetivos:

- a. Los objetivos son presentar, organizar, establecer compromisos y definir el proceso, con los actores sociales e institucionales de la Mancomunidad, de forma participativa.
- b. Evaluación del marco jurídico y administrativo
- c. Revisión de políticas, programas y estrategias de desarrollo municipal, mancomunal, regional, nacional e internacional.

Actividades a desarrollar:

Conformación de equipo técnico.

Presentación del Plan de Trabajo y Organización, esta actividad contempla visitas a las diferentes Alcaldías y reuniones con personal de la mancomunidad para llegar a los acuerdos de trabajo.

- a. Intervención por parte de la Mancomunidad y las Alcaldías Municipales. Se convocó junto con la Mancomunidad y las alcaldías municipales a los representantes de grupos comunitarios y técnicos del municipio para hacer una presentación y discusión del Plan de trabajo y organización; así mismo se llegó a acuerdos para la implementación del mismo.
- b. Identificar aquellos actores locales que puedan incorporarse a un proceso participativo y contribuyan a la aplicación del Plan de Trabajo.
- c. Formación y capacitación de grupos comunitarios y técnicos. Esta actividad se considera necesaria ya que existen actividades y acciones en las que se involucran a las distintas comunidades y comités de diversos intereses.

Levantamiento de información básica tanto jurídica como administrativa así como de aquella información relevante a políticas, programas y estrategias de desarrollo con incidencia en la mancomunidad

3.2 Etapa 2: Fase de Diagnóstico

Recolección de Información Básica mediante el trabajo de gabinete, campo, entrevistas y a través de talleres participativos

Objetivos:

- a. Conocer a través del proceso participativo de la población, las principales características del territorio mancomunado, con el objeto de identificar las principales problemáticas de la mancomunidad en los ámbitos, biofísico, social, económico, funcional espacial y administrativo. Se evaluó información previa obtenida en la fase inicial.
- b. Identificar y describir la problemática del municipio y priorizar las aspiraciones comunitarias, a través de un proceso participativo integral.
- c. Levantar información de gabinete y de campo de los subsistemas, administrativo, biofísico, social, económico funcional espacial, con el fin de determinar la aptitud general del territorio y de poder cuantificar metas de desarrollo.

Actividades:

- a. Trabajo de gabinete. Relevamiento de información secundaria.
- b. Taller de diagnóstico participativo
- c. Relevamiento de información de campo con participación ciudadana.
- d. Elaboración de diagnóstico integrado
- e. Talleres para validación de diagnósticos
- f. Evaluación de la aptitud general del territorio

Prospectiva territorial

- a. Construcción de Escenarios Tendenciales.
- b. Construcción de escenarios concertados
- c. Taller de Validación participativo

3.3 Etapa 3: Propuestas

Objetivo:

Propuestas de acciones a considerar para el Plan de Ordenamiento Territorial

Actividades:

- Zonificación General como marco de referencia que define la aptitud del territorio.
- Desarrollo de Propuesta de áreas de Ordenamiento territorial con participación ciudadana
- Desarrollo de propuestas de vinculación del municipio con el entorno natural, cultural e histórico (Ejecutado por RAIS, ONG socia estratégica).
- Identificación de Patrimonio Cultural e Histórico y establecimiento de las medidas para preservarlo y ponerlo en valor (ejecutado por RAIS, ONG socia estratégica).
- Definición de estrategias de ordenamiento territorial, políticas y programas.

3.4 Etapa 4: Monitoreo y evaluación de acciones dentro del Plan de Ordenamiento Territorial

- Marco Institucional para ejecutar el POT. Desarrollo de un conjunto de mecanismos e instrumentos de seguimiento del Plan.
- Proyección de la Unidad Técnica de seguimiento al POT, que este integrada y representada por los principales actores comunitarios. Esta unidad está incorporada legalmente a la estructura administrativa municipal y cuenta actualmente con un espacio físico permanente y el respaldo técnico, logístico y político de la mancomunidad.

IV. CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL DE APLICACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

4.1. MARCO DE REFERENCIA GEOGRÁFICO Y CONTEXTO AMBIENTAL

Marco de Referencia Geográfico

La micro región denominada Asociación de Municipalidades o Mancomunidad La Montañona, en el departamento de Chalatenango, se ubica (Fig. 1), entre las coordenadas geográficas $13^{\circ} 55' 49.93''$ (312116.9 m) y $14^{\circ} 12' 36.52''$ (343027.64 m) latitud norte y $88^{\circ} 40' 52.1''$ (534457.56 m) y $89^{\circ} 1' 40.29''$ (496992.96 m) longitud oeste. Colindante al sur con el lago Suchitlán, embalse de la presa Cerrón Grande y fronterizo al norte con Honduras. Está integrada por los municipios de las Vueltas, Ojos de Agua, El Carrizal, La Laguna, Comalapa, Concepción Quezaltepeque y Chalatenango.

El acceso a la zona se puede lograr a través de la carretera CA-4, o mejor conocida como Troncal del Norte, y luego la carretera CA-3, la cual hace posible arribar al municipio de Chalatenango, aproximadamente a 75 km. de la capital del país. A partir del Chalatenango se cuenta con diferentes calles y caminos que conducen a los diferentes poblados, incluyendo el anillo perimetral La Montañona que comunica los municipios de Chalatenango, Las Vueltas, Ojos de Agua, El Carrizal, La Laguna, Comalapa y Concepción Quezaltepeque.

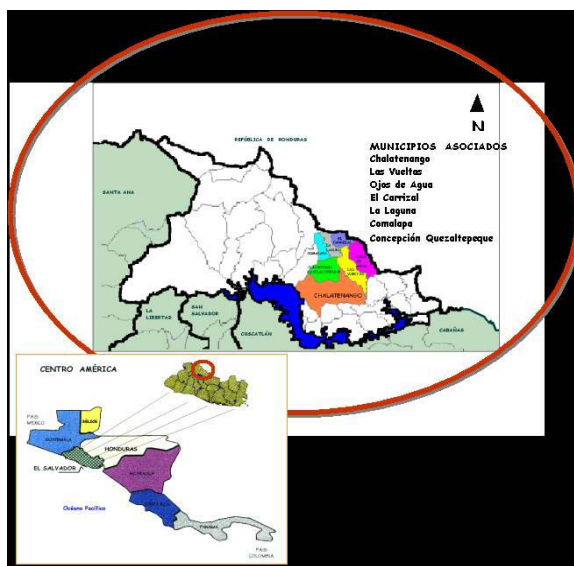


Fig. 1. Ubicación geográfica de Chalatenango

CONTEXTO AMBIENTAL

La mayoría de municipios de La Mancomunidad, comparten en común un bosque mixto tropical (dominado en su mayoría por pinares, roble y liquidámbar) que es de gran importancia para la regulación del recurso agua que abastece a sus pobladores /as. Se trata de una región que enfrenta una combinación de restricciones, así como oportunidades, para enfrentar la pobreza rural y la degradación ambiental.

La Mancomunidad La Montaña, dispone de un diagnóstico ambiental del departamento, denominado Plan Departamental de Manejo Ambiental (PADEMA¹), en el cual plantea el mapa de ubicación de paisajes naturales (Fig.2). El mencionado diagnóstico, se refleja en un cuadro síntesis (cuadro 1) las características biofísicas de los paisajes naturales del departamento, ambos se consideran relevantes para conocer el contexto de intervención.



Fig.2 Paisajes Naturales de Chalatenango

Cuadro 1

Funciones naturales de los paisajes de Chalatenango

		Presenta un relieve plano a ligeramente ondulado, interferido por cerros de poca altura y cerros de poca altura.
Llanura aluvial	Zona de descargas básicas hídricas en la llanura aluvial del Lempa y sus riberas del Lempa	Principalmente se desarrolla la mayor parte de las actividades productivas generadoras de excedentes para la comercialización del producto que se realiza en las tierras con mayor potencial económico y posibilidad de riego. Es una zona con diferentes opciones para la reconversión productiva. Es biofísicamente frágil, pero de un enorme valor escénico y de gran potencial turístico-recreativo.
Montañas Fronterizas	Ubican las cuencas principales de recepción del sistema hidrológico del Lempa.	
Serranías intermedias	Zona de transporte de recursos hídricos desde las alturas de la cordillera fronteriza hacia la llanura aluvial.	Dominan cerros, lomas y colinas recortadas de mediana altura, de relieve irregular y topografía quebrada. Poca capacidad de infiltración y tierras poco productivas. Sus limitaciones de relieve se constituyen en ventajas naturales para el aprovechamiento de recursos hídricos derivados de la precipitación y el almacenamiento parcial en los ecosistemas de aporte.

4.2 Marco Contextual Internacional y Nacional para el Desarrollo Sostenible y Ordenamiento Territorial de la Región Norte

Descripción General del Contexto de Intervención Centroamericano e Internacional

¹ PADEMA 1999-2020 FUNDALEMPA-CACH-PROCHALATE PÁGS 11- 12

a) Contexto Centroamericano.

Centroamérica es una región reconocida por sus abundantes recursos naturales, rica en biodiversidad, recursos hídricos y potencialmente constituye fuente de gases naturales; internacionalmente ha sido incorporada a lo que se denomina “Corredor Biológico Mesoamericano” (CBM).

En el año 2000, se consideraba que la región albergaba 40 millones de personas, las cuales no obstante las riquezas naturales del territorio continúan viviendo en condiciones de desarrollo humano deficitarias, para el caso de acuerdo al Informe sobre desarrollo humano 2005, El Salvador ocupa la posición 104, Nicaragua la posición 112, Honduras la 116 y Guatemala 117; únicamente Costa Rica y Panamá ocupan posiciones menores al 100 (Panamá 56 y Costa Rica 47).

La región Centroamericana contiene el 7% las reservas de agua potable del mundo, recurso que representan uno de los mayores atractivos para que se establezcan tratados de libre comercio con la región, ya que de acuerdo a la Organización Mundial del Comercio, el agua figura en la lista de productos comerciables.

La cláusula de inversiones del CAFTA² establece un trato no discriminatorio a inversionistas extranjeros, violentando los procedimientos de las municipalidades para contratar compras de bienes y para adquirir servicios de electricidad, educación y agua, entre otros, lo que lleva implícito la reforma de varias leyes que se opongan a esto.

El sureste de México y Centroamérica localizan el 11 % de las especies animales y vegetales del planeta, eco-regiones de alta prioridad, bosques secos y humedales

El PPP³ reconoce que esta región posee “importantes extensiones de bosques tropicales, abundante disponibilidad de agua y una biodiversidad entre las más ricas del mundo” y que éstos recursos naturales son indispensables para asegurar la viabilidad de las estrategias de desarrollo, asignando a los bosques el papel de proveedores de agua para las hidroeléctricas, y no el de áreas de riqueza natural, producción de oxígeno y agua.

b) Cuenta del Reto del Milenio

La cuenta del Reto del Milenio (MCA) es un programa del Gobierno de los Estados Unidos, creado en el 2003 para ayudar a reducir la pobreza a través del crecimiento económico⁶.

Para acceder a estos fondos es necesario que el gobierno de El Salvador elabore un Programa Nacional una de cuyas bases sea una participación ciudadana amplia y representativa en el proceso consultivo. Para esto el Gobierno de El Salvador, se hizo acompañar de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), para realizar encuentros ciudadanos tanto a lo largo del país como de salvadoreños residentes en el exterior.

El Gobierno de El Salvador retoma como Programa de país el Desarrollo Sostenible de la Zona Norte y considera que la Cuenta del Reto del Milenio será el detonante del desarrollo de la mencionada zona.

c) Contexto nacional, regional y microregional

Los esfuerzos nacionales para potenciar el desarrollo territorial de la región norte, han sido variados y muy importantes y van desde la definición de lineamientos generales, estrategias de desarrollo,

² Vargas, Oscar René. Que es el CAFTA?: Un tratado entre desiguales CA y USA. 2003

³ CSD. Primer Informe Estrategias del Agua. 2004.

políticas y programas hasta la elaboración de una propuesta de *PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL –PNODT–*.

La Comisión Nacional de Desarrollo⁴ reconocida por sus siglas CND fue, constituida por Decreto Presidencial hace aproximadamente nueve años, con el objeto de construir participativamente las Bases para el Plan de Nación. Sus acciones territoriales priorizan cuatro grandes focos proyectivos del desarrollo: Puerto de la Unión, Carretera longitudinal del Norte, Corredores de desarrollo en el entorno del centro aeroportuario de Comalapa y Desarrollo del ecoturismo en la zona de los volcanes de occidente.

En ese marco la CND elaboró la Estrategia Compartida para el Desarrollo Nacional, a aplicarse durante el quinquenio a partir de Noviembre del año 2001.

La mencionada estrategia, sugiere la creación de regiones de desarrollo; en cada una de ellas, se propone combinar los ejes guías y orientadores de las acciones y proyectos territoriales que aseguren coherencia en el desempeño estratégico y operativo de los sectores públicos y privados.⁵ De este Plan de Nación surge la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Zona Norte.

En el marco de la integración Centroamericana, se pretende propiciar el desarrollo de una economía sin fronteras; por esta razón en el caso de la zona norte se han identificado espacios geográficos de relevancia tal es la cuenca del río Lempa y la Zona del Trifinio que se comparte con Guatemala y Honduras.

d) La región Norte: Identidad ambiental.

- a- *La Visión estratégica: Tiene una marcada vocación para la provisión de bienes y servicios ambientales. Sus características la convierten en una reserva estratégica para el desarrollo nacional y el equilibrio territorial.*
- b- *Carretera longitudinal del norte. Reconocida como CLN se conocerá oficialmente como CA3, debido a que tiene categoría de conectividad centroamericana. El corredor principal de 310 kilómetros inicia en Guatemala y recorre el norte de El Salvador, en su ruta se vinculan Nueva Concepción, Chalatenango, Sensuntepeque, Nuevo Edén de San Juan, Osicala y Corinto. Su construcción ha sido respaldada en dos congresos de COMURES.*
- c- *Integración fronteriza con Honduras. El territorio de los municipios fronterizos del Norte de El Salvador y del Sur de Honduras está constituido por extensas áreas naturales y bosques de pinos que funcionan como captadores de agua, conservación de la biodiversidad y producción de madera; se desarrollan procesos productivos de hortalizas y frutas de tierras altas y una actividad ganadera que incluye el procesamiento de lácteos. Por su importancia, han sido propuestas cuatro acciones gubernamentales inmediatas para desencadenar un proceso de desarrollo territorial, entre ellas el diseño y desarrollo de un programa de especialización productiva de los territorios de acuerdo a su vocación; en el caso de La Montaña se privilegia la producción forestal, el turismo natural y las artesanías en hilados.*

e) Plan Nacional y Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

El eje de desarrollo regional y ordenamiento territorial.

A partir de Febrero de 2004, el país cuenta con un plan que tiene la finalidad de propiciar la planificación y fortalecimiento institucional en materia de desarrollo territorial y la gestión del mismo, conocido como PNODT. El PNODT propone como elementos básicos de una agenda nacional para el ordenamiento del territorio:

⁴ Estrategia compartida para el Desarrollo Nacional. Capítulo I. páginas 12- 18.- Segunda edición noviembre de 2004

⁵ Ejes guías: Desarrollo regional y ordenamiento territorial, ampliación y reconversión de la base empresarial, descentralización y asociatividad municipal y la integración centroamericana.

- Usos prioritarios a los que indicativamente deben de destinarse los distintos ámbitos del territorio nacional.
- Regionalización del territorio nacional para efectos de planificación y gestión territorial.
- Directrices estratégicas para la creación y desarrollo de un sistema de 42 ciudades.
- Localización a escala nacional de las principales actividades de tipo industrial, agropecuario, turístico y otros.
- Señalamiento y localización de grandes infraestructuras de apoyo productivo y desarrollo social.
- Identificación de espacios con vulnerabilidad o fragilidad especial.
- Señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y patrimonio cultural.
- Estimación de un presupuesto de inversiones a escala nacional, desagregado por regiones y sectores.
- Propuesta del marco institucional y legal para la implementación de las propuestas.

El PNODT, propone dividir el territorio nacional en regiones: región occidental, región del área metropolitana, región centro sur o Comalapa, región oriental Golfo de Fonseca y región norte o del Río Lempa, que se compondrá de tres sub regiones y 7 micro regiones con un total de 49 municipios.⁶

Se realizan esfuerzos en el ámbito nacional y local para la implementación del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) cuya formulación fue concluida por el gobierno central a través del Vice Ministerio de Vivienda (VMV) y el Ministerio del Medio Ambiente (MARN).

Se cuenta con un anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial pero, todavía no se puede aplicar ninguno de los instrumentos mencionados por no contarse con la aprobación respectiva.

Otros avances están vinculados al proceso de formulación y posterior ejecución del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de El Salvador (PLANORDETES), el cual es un proyecto conjunto del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, del Ministerio de Obras Públicas

La elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial inicia en noviembre de 2001 por medio de un proceso de trabajo abierto a la participación de especialistas de instituciones públicas y privadas.

En marzo de 2002 se realizan las primeras actividades de participación de los trabajos del Plan en un contexto de coordinación con todas las instituciones gubernamentales y privadas que tienen relación con el tema.

Con la realización del PNODT se pretende *“lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país, según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad, y en orden de alcanzar el bien común y la mejora de la calidad de vida de la población”*

f) Estrategia de Integración Interna e Internacional de la Región Norte.

⁶ Estrategia compartida para el desarrollo nacional Capítulo II. Páginas 28-33 Segunda edición noviembre 2004.

La estrategia básica del PNOTD en la Región Norte es positivar la región; concretarla y desarrollarla a través del conjunto de actuaciones que permitan la plena articulación interna y externa de la misma.

Las acciones consideradas para el desarrollo territorial de la Región Norte son:

1. Construcción de los tramos que faltan para completar la Carretera Longitudinal del Norte (CA-3).
2. Constitución del Consejo Regional del Norte con sede en Chalatenango. By-pass de Chalatenango y cualificación significativa de esta ciudad, poniendo en valor su centro histórico y capacitándola para acoger un importante crecimiento.
3. Regulación del Río Lempa para uso múltiple, con dimensión transnacional, y Plan de Riesgos del Valle Alto.
4. Gestión ambiental conservacionista
5. Declaratoria de conjunto histórico
6. Construcción – mejora de la conexión entre el Valle de San Andrés y Nueva Concepción, como carretera primaria.
7. Parques de actividad económica.
8. Programas de conservación de suelos e implementación de Unidades de Promoción Forestal.



Fig. 3. Vista panorámica de la carretera perimetral que bordea la Montaña, Chalatenango. En una zona de alta fragilidad ambiental

Para el logro de este objetivo según lo establecido en el PNOTD a fin de poner en marcha esta estrategia se han formulado propuestas y programado actuaciones en las siguientes materias:

- *“Usos prioritarios a los que indicativamente deberían destinarse los distintos ámbitos del territorio nacional.*
- *Regionalización del territorio nacional a fines de la planificación y gestión territorial.*
- *Directrices estratégicas para la creación y desarrollo del sistema de ciudades.*
- *Localización de las principales actividades a escala nacional, de tipo industrial, agropecuario, turísticas, etc.*
- *Señalamiento y localización de las grandes infraestructuras de apoyo productivo y desarrollo social.*
- *Identificación de los espacios con vulnerabilidad o fragilidad especial (Fig.3).*
- *Señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y patrimonio cultural.*
- *Estimación de un presupuesto de inversiones a nivel nacional, desagregado por regiones y sectores.*
- *Definición del marco institucional y legal que permita la implementación de las propuestas”.*

Estas propuestas y actuaciones han sido desarrolladas en cuatro instrumentos conforme a lo establecido en el PNOTD:

- 1) *Propuesta de Política⁷ Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.*
En esta se establecen los principios rectores de la acción institucional en materia de ordenamiento y desarrollo territorial.
- 2) *Propuesta de Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.*
Establece las bases legales para el logro de una utilización eficiente y sostenible de los recursos territoriales del país.

El Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial se divide en nueve títulos en los cuales se establecen los principios generales de actuación de la administración pública, definición de conceptos básicos, la organización institucional, se regula los instrumentos de planificación territorial, los programas de desarrollo territorial y lo referente a los instrumentos municipales de desarrollo territorial.

Dentro de la organización institucional se establece la creación del Consejo Nacional del Territorio como órgano consultivo del gobierno central.

La creación de Consejos Regionales del Territorio los cuales se pretende que estén integrados por las Mancomunidades por lo tanto la Mancomunidad la Montaña, sería parte integral del mismo.

Se establece que la elaboración de los Planes Locales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial corresponde a los Municipios individual o con otros incluidos en ámbitos micro-regionales.

- 3) *Propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y de Plan Director de Protección del Patrimonio Natural.*

Este se organiza a través de seis programas nacionales:

- Programa de Fortalecimiento Institucional para la implementación de la Política Territorial;
- Programa de Vivienda y Desarrollo Urbano;
- Programa de Sistemas Infraestructurales;
- Programa de Uso Sostenible de los Recursos Naturales y Culturales del Territorio;
- Programa de Sistemas Ambientales y de Conservación de la Biodiversidad; y,
- Programa de Gestión de Riesgos Naturales.

- 4) *Propuesta de Creación del Sistema Nacional de Información Territorial.*

Con el objetivo de alcanzar la integración de competencias y funciones en materia de información territorial; y formulación inicial del Sistema de Información Territorial, configurado como conjunto integrado e interrelacionado de información territorial útil para el análisis y toma de decisiones sobre el territorio.

Lineamientos para la Planificación

La gran extensión de la planicie del Alto Lempa y su cercanía de San Salvador y del Valle de San Andrés, dan lugar a la subregión con mayor potencial de Desarrollo Territorial en todo el Norte del país y por tanto a la punta de lanza del desarrollo de la Región Norte.

Las propuestas del PNOTD para esta subregión van incidir en cierto modo a favor de la corriente acelerando el proceso y ordenándolo hacia la eficiencia y la sostenibilidad.

⁷ Son grandes directrices formuladas por la Alta Dirección para orientar y facilitar el cumplimiento de la misión y el desarrollo de la visión.

Una característica específica de esta propuesta es su gran número, su diversidad sectorial y su dispersión territorial necesitando por tanto la contribución orientadora de un plan territorial de ámbito subregional, único instrumento capaz de concretarlas y programarlas bajo una perspectiva coordinada.

Los principales proyectos dinamizadores se diferencian en dos grupos: Proyectos de Mejora de la Red Básica de carreteras del Norte del país y de proyectos de desarrollo agropecuario y de industria agroalimentaria.

Ambos grupos de proyectos posibilitan y necesitan el fortalecimiento del sistema de ciudades centrales de la subregión, lo que implica un tercer grupo de proyectos urbanos dinamizadores, entre los cuales destaca la creación de parques de actividad económica y la cualificación de algunas ciudades.

Otros proyectos dinamizadores se vinculan con las relaciones con Honduras, con la conservación de suelos, la plantación forestal y la protección ambiental y con el desarrollo turístico de la parte oriental de la subregión en torno a Suchitoto y a la Montaña.

En conclusión se puede afirmar que la prioridad de la planificación territorial a escala de subregional es evidente en este ámbito, pero a la vez se considera prioritario y urgente la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano para la ciudad de Chalatenango, en vista de los problemas que enfrenta en esta materia y también por el hecho de tratarse de la ciudad no mas grande, pero si la mas representativa de la Región, la ciudad donde las eventuales acciones de mejora presentan mayor dificultad, pero donde sus resultados tendrán mayor repercusión.

En la ciudad de Chalatenango van a coincidir funciones de cabecera regional, de cabecera subregional y también de cabecera de una Microregión de 25 municipios cuya fragmentación exige un fuerte asociativismo municipal, las cinco asociaciones en marcha en que se agrupan los 25 municipios deberán coordinar sus visiones estratégicas y sus proyectos en torno a una Oficina Técnica y a planes integradores de la subregión o de la Microregión, según sea el caso.

La Ciudad de Chalatenango deberá construir su By-pass para evitar la travesía urbana y el desarrollo de parques de actividad económica vinculado con el By-pass.

Ordenamiento cuidadoso del crecimiento de la ciudad, a la vista de carencia de espacio apropiado junto al centro, para ello es imprescindible configurar una trama de nuevas calles estructurantes relacionadas con las conexiones entre el By-pass y la ciudad actual.

Elaboración de ordenanzas de protección del Centro Histórico serán de máxima urgencia, de igual manera la sustitución de las instalaciones militares, inadecuadamente ubicada en el lugar mas calificado de la Ciudad, por un edificio representativo, de diseño muy cuidado, que podría albergar al Concejo regional de la Región Norte o el principal centro de expresiones culturales populares de la Región. Con esta sola actuación la imagen de la ciudad mejoraría notablemente.

Buscar una solución imaginativa, pero radical, frente a la invasión del centro por las ventas callejeras la solución de un mercado edificado no puede situarse en el Centro Histórico, no solo por el conflicto con la notable calidad del mismo, sino también por su pésima accesibilidad para el tráfico y su inadecuación para el parqueo.

4.3. IMPORTANCIA BIOFÍSICA Y VULNERABILIDAD SOCIO AMBIENTAL Y ECONÓMICA DE LA MONTAÑA EN EL CONTEXTO NACIONAL Y DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

La Montaña y otras áreas del Chalatenango forman parte del Corredor Biológico. Por lo que han sido definidas como áreas potenciales para integrar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La Montaña pertenece al área de Conservación Alotepeque – La Montaña y a la unidad morfoestructural de la Cordillera Fronteriza, se compone principalmente de formaciones de pino y asociaciones mixtas de pino-roble, pino-liquidámbar, bosque mediano perennifolio y bosque de galería, representado en los espacios (Sánchez, H., 2005).

En cuanto a las Comunidades Vegetales, la cordillera norte, es caracterizada por la presencia de bosques de pino, liquidámbar, asociaciones pino-roble, y los bosques nebulosos de la cordillera. De acuerdo al Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) elaborado en el 2004 la zona se puede dividir en 3 unidades morfoestructurales:

- a) Las estribaciones de la Montaña,
- b) La Montaña y
- c) El Río Tamulasco.

De acuerdo al PNODT la zona posee un interés de conservación alto. *La cima de la montaña, que está arborizada, es de suma importancia como área de flujo biológico con otras áreas montañosas del país y Honduras.*

Finalmente, en relación a los ecosistemas presentes en el área del Tamulasco tenemos que el 99% son sistemas productivos, granos básicos y ganadería y 1% son Matorrales y Arbustales deciduos en época seca. Para el PNODT el Interés de conservación del área es Baja.

En dicha zona de la microregión, la tendencia general es el deterioro continuo de la base de recursos debido a las prácticas agrícolas predominantes. Esto se refleja en un paisaje agrícola fragmentado y degradado, distribuido en minifundios donde todavía prevalecen prácticas que amenazan seriamente a las áreas de bosque del macizo de la Montaña, así como los recursos de la zona en general.

Una considerable extensión del territorio lo constituyen pastizales y lomas con vegetación herbácea.

Esta vulnerabilidad de la población rural de la región de la Montaña está directamente asociada a las condiciones de deterioro de las tierras que los agricultores poseen, a las continuas quemadas de pastizales y en algunas zonas a los niveles de inclinación de las laderas.

Por consiguiente, la deforestación de la casi totalidad de las tierras de la Montaña, que ha mermado la reducción de la cobertura vegetal, así como, la reducción drástica de las aguas superficiales como la Cuenca del Tamulasco y las condiciones socio-económicas de la población son situaciones convergentes que determinan un área altamente vulnerable social y ambientalmente.

Esto hace que las acciones a implementar en este territorio estén claramente asociadas a la protección y conservación de la zona alta de la montaña, la unión de las zonas de bosque fragmentadas y la rehabilitación de tierras de las estribaciones de la montaña, lo cual permitiría el establecimiento de corredores biológicos para proteger la biodiversidad y variabilidad genética entre las montañas fronterizas del sur de Honduras y las del norte de El Salvador.

Así mismo la restauración, protección y conservación de importantes áreas de las zonas altas y medias de la montaña con el fin de rehabilitar las principales cuencas hidrográficas, especialmente la del río Tamulasco.

El Área Natural de la Montaña (Macizo boscoso).

No existe un dato exacto sobre la extensión real del denominado macizo de la Montaña, algunos estudios reportan una extensión de 2,550 Ha, (MARN, en Sanchez, 2005), otro señala unas 1,439 Ha (PRISMA, en Sanchez, 2005)), mientras que un estudio de FUNDE (2004) reporta una extensión aproximada de 1,241 Ha

En la parte del macizo se encuentra la comunidad La Montaña es un asentamiento pequeño, eminentemente rural, sus recursos locales se limitan al bosque, a la tierra que arriendan y a los insumos para hacerla producir.

La zona del macizo de la Montaña tiene un limitado potencial para la agricultura, pues los tipos de suelo dominantes son más apropiados para bosque y cobertura vegetal permanente. A pesar de este potencial, la práctica forestal no se ha desarrollado como parte del sistema de producción campesina, en parte por la situación de tenencia de la tierra.

La práctica forestal se reduce al macizo boscoso, sin embargo, no se considera como opción viable, dadas las condiciones actuales de precios de la madera y la decisión de los dueños de conservar la integridad del bosque.

Según PRISMA (en Sanchez, 2005), los recursos no maderables (hongos comestibles, orquídeas, plantas medicinales, resina) son poco aprovechados y no forman parte del Plan de Manejo. Este Plan ha sido apoyado por diversas instituciones no gubernamentales y programas de desarrollo empezando con PROCHALATE en 1996.

El Plan de Manejo es un instrumento que ha permitido armonizar la necesidad de conservación del área con la satisfacción de las necesidades de la población al generar ingresos a los habitantes de las comunidades que son contratados para ejecutar las actividades de manejo forestal.

Ambientalmente el Plan de Manejo ha destacado la importancia del bosque para la infiltración de agua lluvia y abastecimiento de poblaciones de la parte baja, integrando actividades silvícolas y de protección contra incendios (Wachowski, 2001, en Sánchez, 2005)).

4.4 CONTEXTO MICROREGIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑA.

Esfuerzos importantes se han hecho en años recientes con el fin vincular territorio y sociedad impulsando aquellos planes, programas y proyectos que permitan ordenar y potenciar las diferentes actividades socioeconómicas, culturales, políticas, ambientales, administrativas funcionales y espaciales dentro del territorio de la Mancomunidad la Montaña.

Antecedentes de Planificación del Territorio

El documento, Estrategia Básica de Desarrollo Territorial Mancomunidad La Montaña Chalatenango 2001- 2003 (2001), plantea que parte de la agenda inicial de la Mancomunidad fue la pavimentación y mejoramiento de la carretera que une a los siete municipios (Fig.3), sin embargo, actualmente la mancomunidad implementa proyectos que buscan la gestión del territorio.

El presente proyecto, retoma del esfuerzo de gestión del territorio en lo referente al ordenamiento planificado del mismo “Destaca el recién iniciado proceso de ordenamiento territorial comprendido como un ejercicio participativo y democrático que involucra a las comunidades en la definición de criterios y arreglos en torno al uso del suelo y manejo de recursos estratégicos para el fortalecimiento de los medios de vida de la población rural”.

Ya anteriormente PROCHALATE construyó una propuesta de Plan de Manejo Ambiental de Chalatenango (1998). Se elaboró en el 2004 el Plan de Manejo de la Subcuenca del río Tamulasco y otros esfuerzos de construir un Plan de Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad. Así mismo recientemente se tiene el importante aporte de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) a la Gestión Integral de los Recursos Hídricos y a la Gestión de Riesgos y otros esfuerzos importantes de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Estrategia Básica de Desarrollo Territorial Mancomunidad La Montaña, Chalatenango, 2001-2003. Chalatenango. Comisión de Planificación, con el apoyo técnico de: FUNDALEMPA, ASECHA, Comité Interinstitucional, NACION 21/PNUD, FISDL. 2001.

Estrategia compartida para el Desarrollo Nacional.- Segunda edición. Noviembre, 2004.

FUNDE. Identificación y Análisis de la Demanda, Oferta y Montos de Pago de los Servicios Ambientales, derivados de sistemas de producción sostenible en el sitio potencial de la Montaña. Informe final. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). 2004.

IGAC. Guía Simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Proyecto Checua. Convenio IGAC-CAR-GTZ- KFW. Santa Fe de Bogotá, D.C. 1998.

IGAC. Guía Bases Conceptuales y Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Santa Fe de Bogotá, D.C. Primera Edición. 1997.

Mateo R., J.M. Medio Ambiente y Desarrollo. Material de las conferencias del curso impartido en la Maestría sobre "Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto de Estudios Ambientales, de la Universidad Nacional de Colombia en la Sede de Manizales, Departamento de Caldas, Colombia. 2002.

Morán, G. Marco Conceptual y Metodológico: Propuesta de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de La Mancomunidad La Montaña.. Universidad de El Salvador, San Salvador, Proyecto "Apoyo al proceso de Ordenamiento Territorial en la Montaña". 2005.

Sánchez H. Diagnóstico Ambiental de La Mancomunidad La Montaña .. Universidad de El Salvador, San Salvador, Proyecto "Apoyo al proceso de Ordenamiento Territorial en la Montaña". 2005.

Plan de Manejo de la Sub Cuenca del río Tamulasco. 2004. Comité intersectorial del Río Tamulasco. A través de la Alcaldía Municipal de Chalatenango y Las Vueltas, la Asociación Ecológica de Chalatenango (ASECHA) y El Fondo Iniciativa para las Américas (FIAES).

Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT). 2004. Ministerio de Obras Publicas - Vice Ministerio de Vivienda (VMV)-, Ministerio del Medio Ambiente (MARN).

Vargas, O. R.. Que es el CAFTA?: Un tratado entre desiguales CA y USA. 2003