

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2006
PLAN DE ESTUDIOS 1993



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN Y
EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
EN LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA,
CHALATENANGO, COMO INSTRUMENTO PARA LA
BÚSQUEDA DE MEJORES CONDICIONES AMBIENTALES

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN OBTENER EL GRADO Y TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTAN:
LEONARDO JOSÉ AGUILAR SÁNCHEZ
LUIS ALBERTO JOVEL CRUZ
LISSETTE SARAI OSORIO PEREZ

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO
LIC. HUMBERTO ANTONIO SANCHEZ WABTNIZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JULIO 2008

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MASTER RUFINO ANTONIO QUEZADA SÁNCHEZ
RECTOR

MASTER MIGUEL ANGEL PÉREZ RAMOS
VICERRECTOR ACADEMICO

MASTER OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO SÁNCHEZ
SECRETARIO GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES
DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ
SECRETARIO

LICENCIADA BERTHA ALICIA HERNÁNDEZ ÁGUILA
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE
GRADUACIÓN

LICENCIADO HUMBERTO ANTONIO SÁNCHEZ WABTNIZ
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

AGRADECIMIENTOS

A MI DIOS TODO PODEROSO

Por bendecir mi vida con su presencia, y permitirme en el transcurso de mi vida emprender sueños y forjarme metas, por darme el valor y el coraje para enfrentar las adversidades y poder seguir adelante. Señor, tu convertiste mis lágrimas de tristeza en gozo, fuiste tu quien me bendijo con mis padres CARLOS OSORIO Y SANDRA DE OSORIO, quienes no solo me vieron nacer si no me motivaron durante toda mi vida para seguir adelante, con errores y defectos pero llenos de virtudes que me enseñaron a levantarme una y otra vez y las tantas veces que fueron necesarias, a no sentirme derrotada; Señor, fueron ellos quienes me guiaron por el camino correcto, el camino hacia ti. LA FAMILIA de la cual me rodeaste, que ha creído en mi, y quizás cuando ya no tenía fuerzas, en sus miradas hacia mi podía sentir ese soporte, esa confianza que me ayudó a seguir adelante (agradecimientos especiales a mis ABUELOS ROMAN Y JULIA, MI ABUELITO, TIA JULIE Y TIA EVELYN). Me bendiciste con mis hermanos ARELY Y JUAN CARLOS, a quienes amo tanto y que pusiste en mi camino para brindarme fortaleza y deseos de seguir adelante, a través de ellos pusiste en mi la necesidad de superarme y de desear solamente cosas grandes en la vida. También me enseñaste el verdadero valor de la amistad, te agradezco inmensamente por poner en mi vida a un ser tan especial, que no solo fue una compañía sino quien me impulsó y me dio fuerzas para luchar una vez contra las adversidades, de quien aprendí a poder amar sin condiciones, de que en la vida no solo hay una meta que alcanzar, junto a ella desahugué mis penas para poder despojarme de lo que me restaba coraje y así forjarnos sueños, anhelos y grandes propósitos en nuestras

vidas para un mejor vivir. MARITZA es un ser muy especial y un pilar en mi vida. Muchas gracias por mis amigos, que con tanto amor tú los enviaste a mi vida para recibir de ellos apoyo, amor y confianza: CLAUDIA, BRIGITH. LUIS, un amigo incondicional, honesto y emprendedor, gracias, muchitas gracias por su amistad y apoyo. De igual forma, te agradezco por mi suegra REYNA SANCHEZ, un ángel maravilloso y emprendedor que pusiste en mi camino, con ella me enseñaste prudencia y mucha paciencia, pusiste en ella un noble corazón que a pesar de mis errores me tendió la mano incondicionalmente para hacer posible mi superación como mujer, dándome lo que siempre anhelé.

Me bendeciste con mi esposo LEONARDO AGUILAR, mis pequeñitas EMILY Y ADRIANA, porque a través de su presencia en mi vida pude comprender y aprender lo importante que es depender nuestras vidas de ti, porque de ellos recibí coraje, fortaleza, esperanzas, sueños y anhelos, las lágrimas que por ellos, que junto a ellos y con ellos derramé no fueron en vano, porque cuando la carga es grande la bendición es aún más grande, Señor, tu quebrantaste mi vida enormemente pero ha sido mas grande el regalo que he recibido de ti porque me has premiado doblemente, me permitiste culminar un sueño y me regalaste una maravillosa familia.

Gracias a todos porque de no estar en mi vida apoyándome y brindándome su amor, esto no hubiese sido posible.

Lisette Sarai Osorio Perez

AGRADECIMIENTOS

La finalización de esta tesis para la Licenciatura de Ciencias Jurídica, si bien a requerido mucho esfuerzo y dedicación por parte de los autores y su director de tesis, no hubiese sido posible sin la dirección de nuestro **Dios** todo poderoso, creador del cielo y la tierra, piedra angular y dueño de mi vida quien permitió la culminación de esta carrera proveyéndome de fortaleza en medio la adversidad, consejos a través de personas idóneas, animo en medio del cansancio y desmotivación, seguridad ante las dificultades, fortaleza para afrontar las criticas y de todos recursos necesarios para la culminación satisfactoria de esta tesis.

Agradecimientos especiales a mi familia; mi esposa **Sarai Osorio de Aguilar**, quien fue el motor y pieza esencial de este trabajo de investigación. A mis dos hijas, **Emilia** y **Adriana**, quienes son y seguirán siendo la fuente motivadora de mi vida. A mis padres, **Reina Sánchez** por el amor y apoyo incondicional que me dio a lo largo de la carrera, **Mauricio Aguilar** que a pesar de ya haber fallecido, siempre estuvo orgulloso de mis logros.

Quiero también agradecer a mis suegros **Carlos Osorio** y **Sandra de Osorio** por los sabios y oportunos consejos que ayudaron a esclarecer muchas dudas, a mis amigos, que por medio de las discusiones, criticas y preguntas me ayudaron a crecer en conocimiento.

Y a todas aquellas personas que de una u otra forma, colaboraron o participaron en la realización de esta investigación, hago extensivo mi más sincero agradecimiento.

Leonardo José Aguilar Sánchez

AGRADECIMIENTOS

Mucha gente a contribuido a la realización de esta investigación. Doy agradecimiento en general a mi familia, a mi padre Luis y mi madre Ana Cely por apoyarme siempre a lo algo de mi vida para poder culminar mi estudios universitarios, a mis hermana Aída Marisol y Rosa Isabel por incentivar me a seguir adelante en mi vida y mis estudios; a mi esposa Elba Cidalía que se ha convertido en un apoyo incondicional para lograr mis metas y a mi hija Ana Marcela que se a convertido en mi fuente de inspiración para lograr ser una mejor persona y cumplir mis metas; y a todas aquellas personas que me ayudaron y brindaron información para la realización de esta investigación Gracias a todos mis amigos que han buscado mas los meritos que mis defectos de mi vida

Luis Alberto Jovel Cruz

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPITULO 1	1
1.1. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	1
1.1.1. Planteamiento del Problema	1
1.1.2. Enunciado del Problema.....	4
1.2. JUSTIFICACIÓN	4
1.3. DELIMITACIÓN	5
1.3.1. Geográfica	5
1.3.2. Temporal	5
1.3.3. Teórica	5
1.4. OBJETIVOS	6
1.4.1. General.....	6
1.4.2. Especifico.....	6
1.5. MÉTODOS Y TÉCNICAS A EMPLEAR.....	7
1.5.1. Nivel de la Investigación	7
1.5.2. Limitaciones para los Investigadores.....	7
1.5.3. Población	8
1.5.4. Métodos Técnicas e Instrumentos	8
CAPITULO 2	9
2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SALVADOR, CHALATENANGO	9
2.1.1. Enfoques conceptuales	9
2.1.2. Antecedentes Históricos	10
2.1.3. Conquista de El Salvador.....	12
2.1.4. Proceso de Urbanización en El Salvador	22
2.2. ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO	23
2.3. HISTORIA DE CHALATENANGO	26
2.3.1. Orígenes y etimología	26
2.3.2. Conquista y colonia	26
2.3.3. Independencia.....	28
2.3.4. Título de Villa De Chalatenango	28

2.3.5. Cabecera departamental	29
2.3.6. Título de ciudad	29
2.3.7. Últimos sucesos.....	30
2.4. DEMOCRACIA	32
2.4.1. Antecedentes Universales	32
2.5. RASGOS HISTÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	36
2.5.1. Universales.....	36
2.5.2. Latinoamérica.....	37
2.5.3. Centroamérica.....	38
2.5.4. Participación Ciudadana En El Salvador.....	39
2.5.5. La Actualidad.....	42
2.6. ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA.	45
2.6.1. Programa Binacional De Desarrollo Fronterizo.....	51
CAPITULO 3	55
3.1. DEMOCRACIA	55
3.1.2. Formas de Ejercer la Democracia.....	57
3.2. MUNICIPIO	60
3.2.1. Territorio.....	61
3.2.2. Población.....	61
3.2.3. Ordenamiento Jurídico.....	62
3.2.4. Unidad Política Administrativa Primaria.....	63
3.2.5. Autonomía Municipal. Poder autoridad.....	64
3.3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL	66
3.3.1. Definición	67
3.3.2. Esquema del Ordenamiento Territorial.....	69
3.3.3. Esquema director.....	70
3.3.4. Componentes.....	72
3.3.5. La Participación Local en los Procesos de Planificación de los Planes de Ordenamiento Territorial.....	75
3.3.6. Principios Orientadores.....	80
3.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	81
3.4.1. Conceptualización.....	81
3.4.2. Los Niveles de la Participación.....	82

3.4.3 Fines de la Participación Ciudadana.	84
3.4.4. Principios de la Participación Ciudadana.	84
3.4.5. Democracia y Participación Ciudadana.	88
3.5. LA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL	89
3.5.1. Modalidades De Asociatividad Municipal.	90
3.5.2. Procesos de Constitución de Micro- región y Macro - Región.	92
3.6.ELABORACIÓN DEL POT EN LA MANCOMUNIDAD, UN ESFUERZO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	94
3.6.1. Objetivo General Del Pot	95
3.6.2. Objetivos Específicos.	95
3.6.3. Fase Diagnóstica.	95
3.6.4. Fase Prospectiva.	96
3.6.5. Fase de Implementación.	97
3.7. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	99
3.7.1. Centro de Capacitación para la Democracia (CECADE).	100
3.7.2. Asociación Ecológica de Chalatenango (ASECHA).	108
3.7.3. CORDES (Coordinadora de Comunidades para el Desarrollo).	112
3.7.4. RAIS (Instituto para el Rescate Ancestral Indígena Salvadoreño).	113
3.7.5. UES (Universidad de El Salvador).	114
CAPITULO 4	120
4.1. TRATADOS Y DECLARACIONES INTERNACIONALES	120
4.1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos	120
4.1.2. Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"	122
4.1.3. Declaración Americana De Los Derechos Y Deberes Del Hombre.	123
4.1.4. Declaración de Estocolmo.	124
4.1.5. Declaración de Río.	128
4.1.6. Cumbre de Johannesburgo.	130
4.2. LEGISLACIÓN INTERNA	131
4.2.1. Constitución de la República de El Salvador.	131
4.3. LEGISLACIÓN SECUNDARIAS	138
4.3.1. Código Municipal.	138

4.3.2. Ley del Medio Ambiente y su Reglamento	144
4.3.3. La Ley de Urbanismo y Construcción	146
4.3.4. Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente Con Énfasis en el Recurso Hídrico del Municipio de Chalatenango, Departamento De Chalatenango.	147
4.3.5. Estatutos de la Mancomunidad La Montañona y su Acuerdo de Creación.	149
4.3.6. Contrato de Subvención (Núcleo de Desarrollo Local 1/04).	151
4.3.7. Convenio de Cooperación – Núcleo de Desarrollo Local (NDL) 1.	152
4.3.8. Convenio de Cooperación Entre La Universidad De El Salvador y Municipalidades de La Mancomunidad La Montañona, Chalatenango.....	155
CAPITULO 5	157
5.1. RESULTADO DE ENTREVISTA	158
5.2. RESULTADO DE ENCUESTAS	179
CAPITULO 6	199
6.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	199
6.1.1 Conclusiones.....	199
6.1.2 Recomendaciones	201
BIBLIOGRAFÍA	204

INTRODUCCIÓN

El presente informe contiene la investigación que se realizó como requisito de graduación para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas. El tema es: **La participación ciudadana en la elaboración y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial en la Mancomunidad La Montañona, Chalatenango, como instrumento para la búsqueda de mejores condiciones ambientales.**

La Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, exige como requisito previo a la obtención del título en Licenciatura en Ciencias Jurídicas, un documento escrito, es decir, la tesis de investigación que se realizara en Derecho Ambiental.

Según lo regulado en el artículo trece del Reglamento General de Procedimientos de Graduación de la Universidad de El Salvador, que no importando el tipo de investigación optada por el estudiante, comprenderá dos fases básicas:

La primera fase comprenderá la planificación de la investigación, el cual finalizara con el plan de anteproyecto de investigación.

La segunda fase es el desarrollo de la investigación la cual terminara con el informe final, es decir, la tesis requerida.

Y para cumplir con los lineamientos requeridos en el artículo antes mencionado el presente diseño se encuentra estructurado en un conjunto de capítulos, que guardan relación lógica, que a continuación se describen:

en el capítulo I se establece cual es el problema de la participación ciudadana en la elaboración y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial en la Mancomunidad La Montañona, Chalatenango, como instrumento para

la búsqueda de mejores condiciones ambientales, además de la justificación, objetivos, la delimitaciones y la metodología utilizada en la investigación.

El segundo capítulo se desarrollan los diferentes marcos histórico haciendo una breve reseña de cómo nacen la participación ciudadana y los planes de ordenamiento territorial a través de la historia a nivel mundial y nacional;

El capítulo tres se desarrolla el marco teórico en el cual se presentan los conceptos a que se deben de conocer para poder entender el desarrollo de la investigación, siendo el aspecto bibliográfico de nuestra tesis.

El capítulo cuatro se desarrolla en marco jurídico en el cual se desarrollan y se hace un análisis de la declaraciones y convenciones que sirven de fuente externa a nuestra investigación, así como a la constitución y leyes secundarias que tienen relación con la investigación.

El capítulo cinco comprende el trabajo de campo en el que dan los resultados de las entrevistas y las encuestas, que fueron los métodos que se utilizaron para la investigación

El capítulo seis contienen la conclusiones a las que se llegaron con la investigación y las recomendaciones que se hacen para el mejor funcionamiento del plan de ordenamiento territorial.

Finalmente la bibliografía utilizada para sustentar tanto el presente diseño así como su ejecución del mismo.

CAPITULO 1

1.1. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

1.1.1. Planteamiento del Problema

La Mancomunidad La Montañona es un territorio de 335 Km² que aglutina a siete municipios pertenecientes al departamento de Chalatenango, comparten una extensión territorial montañosa, en su mayoría de población rural cuya actividad principal es la agricultura de subsistencia y la ganadería. El desarrollo de este territorio a través del ordenamiento territorial busca proteger los recursos naturales renovables (flora silvestre, fauna silvestre, agua y suelos) cuyo deterioro afecta a la población de siete municipios.

La Mancomunidad La Montañona ha sido el resultado de diversos intentos de organización. A partir de ello se han formado instituciones enfocadas a la gestión ambiental coincidiendo con el período de reconstrucción de la post guerra, lo que origina un crecimiento organizativo orientado a proyectos de desarrollo local y de reconstrucción.

La Mancomunidad La Montañona permite la ejecución de proyectos comunes y el ordenamiento del territorio dejando de lado las diferencias partidarias entre los gobiernos locales.

Con la creación de La Montañona nace la necesidad de crear la Unidad Técnica (UTI), legalizada el 28 de Octubre de 1999, encargada de administrar el desarrollo de los proyectos de la mancomunidad, y una Mesa de Apoyo, ente interlocutor y consultivo ante la Asociación de Alcaldes.

Chalatenango es un territorio que ha estado marginado de las políticas nacionales de desarrollo, obligado a depender del Ejecutivo para impulsar sus avances por medio del Fondo para el Desarrollo Económico y Social para los Municipios (FODES) y gestiones de las ONG'S.

El programa Binacional de desarrollo fronterizo El Salvador-Honduras contribuyó al proceso de desarrollo por el que se creó La Mancomunidad impulsando la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial, a través de la alianza: MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA, UNION EUROPEA, UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR, CORDES, ASECHA, RAIZ Y CECADE; socios para la ejecución del plan.

En un país democrático, el involucramiento de los ciudadanos en los proyectos de desarrollo como lo es el proyecto en estudio es un elemento esencial para el progreso de un determinado territorio. Investigaciones y diversos textos bibliográficos comprueban que la participación ciudadana es fundamental para la democracia lo que permite la transparencia en la ejecución de proyectos debido a que es la población, por su diario vivir, quien debe identificar las fortalezas y debilidades del territorio que habitan.

La Participación Ciudadana tiene su contrapartida, así como puede impulsar el desarrollo también puede presentar efectos colaterales, y la asociación objeto de esta investigación no es la excepción. Se observa que gran parte de la población de la Mancomunidad La Montañona ha perdido la confianza, interés y credibilidad a las propuestas de desarrollo reflejando una inadecuada participación de los ciudadanos en la elaboración y ejecución del plan de ordenamiento territorial de la mancomunidad. La creciente desconfianza a involucrarse en la ejecución de proyectos es en parte debido a la idea que en los gobiernos locales y estatales persiguen intereses

particulares y no de una comunidad en general debido a la alternabilidad ideológica en las municipalidades.

En el proceso de creación de la Mancomunidad se estimó la problemática de que los diferentes gobiernos locales eran incapaces de buscar el desarrollo en el sector de común acuerdo, debido a que era difícil no enfocarse en los pensamientos ideológicos y formas independientes de realizar el trabajo, lo que conllevó a la creación de la UTI, con el objeto de ser una institución apolítica y que con el transcurso de la realización de sus atribuciones se ha apreciado que el objetivo no se ha cumplido debido a que la población del respectivo territorio aun no confía en que la ejecución del proyecto en estudio se realice con transparencia.

Sin la participación de la población posibilidad de éxito es menor en la búsqueda de soluciones del deterioro ambiental y del desarrollo económico, debido a que conocen, por su relación directa con el ambiente, las deficiencias de la zona y constituyen el eje fundamental para la solución de los problemas. No se puede ignorar, sino que se debe fomentar cada vez más el involucramiento concientizado de cada uno de los habitantes de la mancomunidad la Montañona.

Jurídicamente, la participación ciudadana tiene su fundamento legal en el Código Municipal, sin embargo, no representa ninguna garantía al cumplimiento al derecho de participar en proyectos de desarrollo local en las municipalidades. A pesar de estar contemplada en nuestra legislación no se fomenta como es conveniente con el objeto de obtener mejores resultados en los proyectos de desarrollo local. En cuanto al Ordenamiento Territorial, desde el año de 1951, año que entró en vigencia la Ley de Urbanismo y Construcción con el objeto de regular desarrollo urbanístico, no se ha creado una nueva legislación que se adapte a las necesidades del desarrollo

urbanístico de las últimas décadas. Las municipalidades más desarrolladas, por su crecimiento poblacional, han hecho intentos por organizar su territorio creando planes de ordenamiento territorial, pese a que no existe en El Salvador la legislación que controle, ordene y determine el uso adecuado de los suelos según sus potencialidades.

1.1.2. Enunciado del Problema

Con las consideraciones anteriores se establece el siguiente problema:

¿HA EXISTIDO PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA, COMO INSTRUMENTO PARA LA BÚSQUEDA DE MEJORES CONDICIONES AMBIENTALES?

1.2. JUSTIFICACIÓN

La importancia de realizar la investigación deriva de las siguientes consideraciones:

- ✓ Las causas que afectan en la concientización e involucramiento de la población para contribuir en proyectos que impulsan el aprovechamiento de los recursos naturales renovables beneficiosos a una o varias comunidades.
- ✓ La influencia que ha tenido el constante cambio de gobiernos locales y alternabilidad ideológica en las municipalidades, tomando en cuenta que con el solo hecho de cambiar al gobernante pudo generar

cambios significativos en la adopción de la administración del municipio y darle continuidad a proyectos iniciados.

- ✓ La organización participativa del gobierno local y de la población. El primero como facilitador de información y el segundo como contribuyentes en la realización de proyectos.

1.3. DELIMITACIÓN

1.3.1. Geográfica

La Mancomunidad La Montañona conformado por siete Municipios que son: La Laguna, Concepción Quezaltepeque, Comalapa, El Carrizal, Ojos de Agua, Las Vueltas y Chalatenango cabecera del departamento del mismo nombre.

1.3.2. Temporal

La investigación comprende desde la creación de la mancomunidad la Montañona, en el 2003 hasta el año 2008.

1.3.3. Teórica

El campo de estudio doctrinario de la investigación se enmarca en la rama de Derecho Publico, y dentro de este, Derecho Constitucional, Ambiental y Municipal, de igual forma se estudia la Constitución, Tratados Internacionales, el Código Municipal, Ley del Medio Ambiente y su Reglamento y La Ley de Urbanismo y Construcción y su reglamento. Así como si estas responden a las necesidades modernas del ordenamiento

territorial o si es necesario un nuevo ordenamiento jurídico para poder implementar este plan.

Dentro del Derecho de Medio Ambiente, como en el Código Municipal, la participación ciudadana es el eje fundamental para cualquier plan de desarrollo, recoge las formas de participación y control de las actividades de las municipalidades, así como las leyes vigentes que regulan el Ordenamiento territorial en El Salvador.

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. General

Investigar la incidencia que ha tenido la participación de la población de la Mancomunidad la Montañona en el Plan de Ordenamiento Territorial con el objeto de detener el deterioro del medio ambiente de ese lugar.

1.4.2. Especifico

- ✓ Identificar las formas de Participación ciudadana que se utilizaron en la elaboración del plan de ordenamiento territorial de la Mancomunidad la Montañona.
- ✓ Determinar los beneficios de la participación ciudadana en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial.
- ✓ Identificar las debilidades en la aplicación de los métodos de participación ciudadana en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial.

- ✓ Establecer el nivel de interés e involucramiento de la población en el Plan de Ordenamiento Territorial.

1.5. MÉTODOS Y TÉCNICAS A EMPLEAR

1.5.1. Nivel de la Investigación

La investigación es de descriptivo hipotético, porque no se tiene control de las variables que se encuentran presentes en el problema.

La metodología que se adopta es la Concepción Realista o Sociológica, que estudia la problemática ambiental y de participación ciudadana y las normas jurídicas que la regulan como variables dependientes de la realidad, dentro de un determinado contexto económico, social y político. La solución o respuesta que se pretende dar al problema planteado es de tipo descriptiva y explicativa.

1.5.2. Limitaciones para los Investigadores.

Las limitaciones que se presentaron en la investigación son las siguientes:

- ✓ Recurso económico insuficiente,
- ✓ Dificil acceso a los pobladores debido a las condiciones de vías de acceso,
- ✓ Distancia entre la ubicación de los investigadores y el objeto de estudio

- ✓ Dificil acceso a los informantes claves debido a las distintas actividades por parte de los informantes.

1.5.3. Población

Para la presente investigación se toma como universo los municipios de Chalatenango, Las Vueltas, Comalapa, Carrizal, Ojos de Agua, La Laguna y Concepción Quezaltepeque que conforman la Mancomunidad La Montañona. Cuya población es de 51,088 habitantes.

1.5.4. Métodos Técnicas e Instrumentos

Los métodos utilizar son los siguientes: síntesis bibliográfica, síntesis hemerográfica, síntesis de información en la fuente, síntesis de observación, muestreo selectivo de informantes clave y muestreo probabilística.

Las técnicas utilizar son los siguientes: sistematización bibliográfica, sistematización hemerográfica, concentración de información, observación ordinaria, entrevista estructurada o dirigida y encuesta

Los instrumentos a utilizar son los siguientes: ficha bibliográfica, ficha hemerográfica, guía de observación, cedula de entrevista y cedula de encuesta.

CAPITULO 2

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SALVADOR, CHALATENANGO

2.1.1. Enfoques conceptuales

La noción de Ordenamiento Territorial en El Salvador tiene distintas acepciones. El término se ha difundido desde hace un tiempo en algunas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, vinculadas al desarrollo urbano, regional y local. La cuestión conceptual del Ordenamiento Territorial establece cuatro enfoques:¹

- ✓ El que ubica el ordenamiento territorial como a concreción espacial de los procesos de desarrollo local, descentralización o de reorganización político administrativa. Este es el planteamiento de una buena parte de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo local y de organismos, que tienen como campo de acción el desarrollo local y regional y que impulsan procesos participativos de planificación.
- ✓ El que lo define el como un instrumento de planificación nacional y de regulación de los usos del suelo. Este está

¹ Revista ECA, “**Crisis en el sector vivienda en El Salvador**”, número monográfico; Julio-Agosto 2001; UCA. Págs. 612 y 613.

vinculado a las grandes políticas estatales y a la reorganización política y administrativa.

- ✓ El que lo enfatiza como un instrumento de planificación urbana y de regulación de los mercados de la tierra. Hace énfasis en la creación de los instrumentos que garanticen el papel regulador del Estado y la creación de una institucionalidad flexible.
- ✓ El que enfatiza en la conservación de los recursos naturales. Este busca incorporar la dimensión ambiental a las propuestas de ordenamiento territorial. Las propuestas se enfatizan en la conservación de los recursos a la incorporación de la variable vulnerabilidad ante desastres y riesgos ambientales.

Estos enfoques no están separados unos de otros y sirven de base para construir un concepto más aceptado. Estos enfoques coinciden en la necesidad de regular los usos del suelo.²

2.1.2. Antecedentes Históricos

No se sabe con exactitud hace cuantos años pobló el hombre primitivo a El Salvador, se afirma que hace más de cinco siglos antes de la llegada de los españoles ya existía en el territorio salvadoreño una sociedad que practicaba una agricultura bien desarrollada.³

² Ídem. Pág. 613.

³ BROWNING, David. •**El Salvador la tierra y el hombre**. 2o Edición. Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación, San Salvador, 1982, Pág. 31.

La región que se conoce como El Salvador, perteneció al territorio mesoamericano⁴ desde una fecha inexacta hasta antes de la conquista española.

La relación del hombre con el suelo, el clima y las plantas, era la base de sus posturas hacia el uso y la propiedad de la tierra. Para el indígena la propiedad privada e individual de la tierra no tenía sentido, como tampoco lo tenía la propiedad privada del cielo, clima o mar. La tierra, al igual que las plantas que en ella crecían, era para el uso del hombre y no podía reclamarse sobre ella una propiedad individual exclusiva.

Se reconocía el derecho de accesión de los miembros de una comunidad a una superficie de terreno que les rodeaba. Con frecuencia, la tierra que se consideraba como perteneciente a una comunidad determinada, comprendía un núcleo de tierra de humedad, de regadío y unas zonas más extensas en las laderas de las montañas adyacentes.⁵

El modelo del asentamiento del indio refleja la concepción de su relación con la tierra. Los cuatro siglos de influencia europea, en la tierra de El Salvador, representan una fracción del período total de los asentamientos humanos efectuados en ella. No se tiene ninguna prueba acerca de la extensión y naturaleza de los asentamientos pre-hispánicos⁶. Se sabe que

⁴ Meso América es el área cultural prehispánica constituida por la parte central y sur de México y la parte Norte de América Central.

⁵ Idem. Págs. 46-48

⁶ Dícese también precolombina a la época anterior a la llegada de los conquistadores españoles al continente americano. Se da el nombre de Precolombino por Cristóbal Colón (Cristobulo Colombo). Este adjetivo se utiliza para identificar aquellos objetos, costumbres, ciudades, personas y demás entes que tuvieron su origen durante la época que precedió a la llegada de los europeos. Este término es ampliamente aplicado y entendido en Latinoamérica, ya

durante el tiempo de la conquista, el país estaba relativamente bien poblado, con grupos que formaban sociedades sedentarias organizadas⁷.

La combinación de factores que hicieron atractivo al establecimiento humano, las tierras altas, en particular las de la cadena volcánica central del país, sería erróneo indicar que el asentamiento pre-hispano se limitó exclusivamente a esas tierras. La planta del maíz, alimento habitual del indio, tolera una amplia extensión de temperatura y de suelo, y su cultivo no restringió el asentamiento del indígena a ninguna parte del país. Según arqueólogos y las primeras informaciones españolas indican que el sistema de asentamiento precolonial fue mayor que el del período colonial. Hay indicios, que el distrito oriental y las tierras de la costa que permanecieron escasamente pobladas durante la colonia, habían contado con poblaciones extensas⁸.

2.1.3. Conquista de El Salvador

Los españoles, en sus primeras expediciones por la colonización del territorio Centroamericano, se desplazaban desde Guatemala hacia el sur y desde Nicaragua hacia el norte. En sus viajes se encontraron con un territorio que, en comparación con el resto de la región, estaba bien

que fue allí donde se vivió la conquista española. En regiones del norte de América este concepto no se aplica, ya que nunca fueron conquistados por los españoles. Aspecto Histórico: En general se dice prehispánico a todo aquello que proviene de antes de la llegada de los españoles. En particular, se puede considerar que este periodo a partir de 1452, año en que los españoles llegaron al Continente Americano (para estas fechas ya había habitantes nativos en todo este Continente que ellos bautizaron como "Nuevo Mundo", dado que para los españoles era desconocido hasta entonces. <http://es.wikipedia.org/wiki/Prehispanico>

⁷ Ob. cit. "El Salvador la Tierra y el Hombre". Págs. 49-51

⁸ Idem. Págs. 52-55

poblado por indígena que formaban grupos de múltiples tradiciones culturales, nuestro territorio era el más poblado de las parcelas centroamericanas desde antes de la llegada de los españoles.

Los Pipiles formaron el grupo mayor y se establecieron en las tierras al sur y al oeste del río Lempa; los Pokomanes se asentaron en el noreste y los Lenca junto con grupos aislados de Matagalpa, al norte y este del Lempa ⁹. Los Chortís según fuentes antropológicas e históricas, estos resultaron de la fusión de diferentes pueblos. En el salvador los principales asentamientos chortis se ubicaron en Metapán, CHALATENENGO, Tejutla, dulce Nombre de María, San Salvador, Santo Tomás, Tonacatepeque, Suchitoto, Cojutepeque, Zacatecoluca, Olocuilta, San Pedro Mazahuat, San Pedro Nonualco y san Antonio Masahuat ¹⁰

El 12 de Octubre de 1492 el navegante genovés Cristoforo Colombo, conocido como Cristóbal Colón, llegó por azar al continente americano, marcado como un referente histórico, pues marca el inicio del encuentro y enfrentamiento de dos grandes grupos humanos completamente distintos: las culturas y civilizaciones del continente americano, hoy llamadas precolombinas o pre-hispánicas, y las culturas y civilizaciones del continente europeo, conocido como occidentales.

El 6 de julio de 1524 el capitán Pedro de Alvarado enviado por Hernán Cortés, ingresó en el actual territorio salvadoreño, fundamentando la conquista del territorio mesoamericano por la violencia y crueldad.

⁹ Idem. Págs. 59 y siguientes

¹⁰ Bahamond, Astrid; Enciclopedia de El Salvador; Océano Grupo Editorial, S.A., págs. 170 y sigs.

Asentamiento territorial durante la colonia

En la región centroamericana, los colonizadores procuraban crear asentamientos donde los indígenas aún no habían poblado, excepto en El Salvador, pese a la prohibición de la Corona Real española de respetar los poblados de los indígenas y la recomendación que fundaran nuevos asentamientos.

La sociedad indígena había desarrollado grandes comunidades, unas más grandes que los poblados fundados por los españoles en la época colonial. Las diferentes guerras entre indios y colonizadores, trajo como consecuencia que los naturales fueran diezmados. Pese a lo anterior, la población indígena seguía siendo más numerosa que la de los españoles. El impacto de la conquista marcó un nuevo rumbo para el indio en cuanto a los fines y funciones de la tierra, expresándose en las nuevas formas de uso y tenencia de la tierra, creó procesos que desbarataron y redistribuyeron la población nativa.¹¹

No hubo una distinción geográfica clara entre las formas de asentamiento y de uso de la tierra de españoles e indios. Comunidades indígenas aisladas sobrevivieron conservando su forma propia de gobierno local, organización social y actividad económica basada en el cultivo de la tierra que se poseía en las comunidades. La autonomía varió de pueblo a

¹¹ La Encomienda: una esclavitud disfrazada. Repartimiento de los pueblos indígenas dominados, es la institución que sienta las bases de la economía colonial. Los indios sometidos eran repartidos entre los conquistadores como pago y premio de batalla.

pueblo, las tierras comunales permanecieron bajo el control de un grupo indio; los ladinos¹² pudieron ejercer su autoridad.

A menudo, se notaban diferencias en las funciones y tenencia de la tierra comunal, dentro de los límites de un mismo pueblo, originando la distinción entre tierra ejidal y tierra comunal¹³. La principal forma española de posesión de la tierra, la propiedad privada, fue introducida paralelamente a la forma de posesión de la tierra en comunal.

La explotación de indios por los españoles estimuló la latinización más rápida que la población nativa. A mediados del siglo XVIII, aunque la mayoría de los pueblos conservaban el lenguaje nativo había muy pocos en los que no fuese el español el idioma principal. A fines del siglo XIX se podía declarar que "casi todos los salvadoreños son los que se llaman ladinos, hay pocos pueblos en los que se hablan idiomas nativos, y aún en dichos pueblos sólo los más viejos hablan estas lenguas y todos entendían el español.

Con la permanencia de los españoles en el territorio salvadoreño, muchos de los pueblos indios, aun los más grandes, vieron transformar completamente su carácter, tamaño y función.

En términos de nuevas formas de asentamiento, la dispersión de los españoles por todo el país, los nuevos patrones de tenencia de la tierra y de innovación cultural, tuvo como efecto principal, desde el principio, el cambio de ideas y de actividades sobre las poblaciones indígenas que se realizó

¹² Mestizo (del latín vulgar *mixticius*, del latín *mixtus*, participio de *miscere*, «mezclar») es el término utilizado para designar a individuos cuyo origen esté compuesto de dos razas o culturas distintas. <http://es.wikipedia.org/wiki/Mestizo>. 28/05/2008.

¹³ Ejidos: tierras que se asignaban a las municipalidades; Tierras Comunales: llamadas a las tierras que reservaban para las comunidades indígenas.

de forma inmediata y extendida.

La reconstrucción de las formas en que el territorio de El Salvador se colonizó, presenta un aspecto complicado, varían en diferentes lugares del país, la forma de supervivencia de las comunidades indígenas, en las ideas y métodos de los aborígenes. Los resultados de la idea del español, de que la tierra es un premio que se ha de usar y distribuir para lucro personal, es aparente, el antiguo criterio indígena de la tierra que es accesible a todos y para el bien público persiste todavía. La estructura de la sociedad colonial que emerge de estas actitudes hacia la tierra, se distingue por la aparición de un sector ladino, ni español ni indio, que modifica la diferencia entre las culturas europeas y americanas.¹⁴

Los cambios principales que se produjeron en el período colonial sobre asentamiento fueron:

- ✓ la redistribución de las poblaciones en sitios diferentes,
- ✓ la introducción de las haciendas como núcleos de asentamiento rural igualmente importantes.

Comunidades indígenas de las tierras altas del norte, en la parte oriental del río Lempa y a lo largo de las llanuras costeras han desaparecido por completo. Esas zonas presentan una gráfica demostración del efecto que tuvieron dos siglos de absorción, de poblados por las haciendas, y de su abandono o reducción por despoblación y el movimiento forzado de su mano de obra hacia las haciendas.

¹⁴ Ob. Cit. "El Salvador la Tierra y el Hombre" Págs.154 y sigs.

En el territorio de El Salvador predominaban dos formas diferentes de uso y asentamiento de la tierra:

- ✓ El pueblo, una aldea de terratenientes que representaban la supervivencia de las comunidades indígenas tradicionales y,
- ✓ La hacienda, como propiedad privada de españoles, que se dedicaban a alguna forma de agricultura comercial y que atraía hacia sí colonos permanentes o trabajadores migratorios.

De las relaciones entre las comunidades indígenas y las haciendas surgieron comprometedoras exigencias impuestas por las haciendas entre las comunidades indígenas en cuanto a tierras y formas de uso y propiedad de la tierra originadas por el esfuerzo de los pueblos en preservar sus tradicionales sistemas de tenencia, con la resultante competencia entre ellas.

Las formas de posesión de la tierra que introdujeron los españoles eran novedosas para el indio, como las ideas acerca de su uso y asentamiento. Durante el período colonial fue posible el trabajo de la tierra a los indígenas y españoles. Durante el tiempo de dominio colonial, existió la idea antigua de posesión de la tierra, basada en los derechos de adquisición de la tierra por la comunidad, y el nuevo ideal de posesión individual y exclusiva, y ambos coexistieron y encontraron su expresión en el ejido y tierra comunal y la posesión privada (la hacienda).

Esta idea fue posible, no sólo por la política deliberada de la Corona de proteger las formas indígenas de posesión de la tierra, sino por el carácter de todas las formas de tenencia de la tierra en la colonia. La característica principal de la organización colonial de posesión de la tierra, fue la confusión, (se reconocía el principio de la propiedad privada pero eran desconocidos la asignación decretada y el traspaso de los títulos). Se tomaron

medidas para proporcionar parcelas de terreno a los pueblos para su uso en común, pero era completamente inadecuada la determinación del estado legal de tales tierras, de los sistemas con que debían administrarse y ser trabajadas, y los cambios de su propiedad. La confusión que acompañaba a las reclamaciones por derechos de tierra común y privada, permitió la aparición de una tercera forma de ocupación y uso de la tierra, la usurpación, que florece sobre títulos imprecisos y reivindicaciones competitivas de la tierra.

Los españoles estaban enterados del concepto de posesión comunal de la tierra, que encontraron en las sociedades indígenas en América, y estaban conscientes de la forma en que las comunidades nativas consideraban algunas partes de tierra de su dominio, para ser usados en beneficio de los miembros de la comunidad. En el siglo XV, la tierra de la Corona, la comunal y la propiedad privada, eran formas reconocidas de posesión de la tierra.

La tierra de la Corona, tierra realenga, se consideraba patrimonio del gobierno central, las tierras comunales eran patrimonio de los indígenas locales. Se distinguían dos categorías de tierras comunales, aunque había creciente confusión en las diferencias precisas entre las dos:

- ✓ las tierras comunes del vecindario, bajo el dominio de un concejo municipal o del conjunto de los ciudadanos o de los lugareños, consistían en bosques para pastos, tierras de cultivo y huertas accesibles a los lugareños para su libre uso, y
- ✓ el caudal de propios constituidos por la tierra destinada a

financiar el gobierno municipal, bien arrendándola a otros individuos o explotándola directamente por la municipalidad.¹⁵

La dificultad de la división administrativa, fue una contribución relativamente pequeña a la confusión que rodeaba el proceso de demarcación, establecimiento y administración de las tierras comunes y de las propiedades privadas durante el período colonial.

Para los españoles ocupados de la distribución de las tierras, las condiciones existentes en América después de la conquista tales como la confusión que siguió a la guerra, la existencia de tierras abandonadas e inadecuadas (ocupadas a menudo sin permiso), y la falta completa de límites definidos fueron semejantes a las que se habían dado en España. Los métodos que se usaron para ordenar el asentamiento y la propiedad de la tierra en el Nuevo Mundo se basaron en los que se habían aplicado en España.

En las primeras décadas de confusión, los instrumentos para legalizar la propiedad de la tierra, denominados confirmación de tierras, aparecieron entre 1589 y 1591, en El Salvador no entraron en vigor hasta un siglo más tarde. Los propósitos de la confirmación de tierras fueron tres:

- ✓ confirmar los títulos de terrenos ya existentes, adquiridos por indios y españoles;
- ✓ crear nuevos títulos para las tierras que habían sido ocupadas y mejoradas durante un período de cuarenta años;

¹⁵ Idem Págs. 156 y sig.

- ✓ recobrar el territorio arrebatado a la Corona, para el que no existía título y que no podía reivindicarse alegando posesión.¹⁶

A partir de 1856, para que una tierra comunal fuese otorgada era necesario ser cultivada en sus dos terceras partes de café, en caso de no hacerlo retornaba al Estado, dándose una serie de prerrogativas que favorecía al desarrollo de la caficultora, tales como el reparto de arbolitos de café por la municipalidad entre sus ciudadanos, la exención de impuestos municipales y de exportación de café.

Una de las características de la agricultura desde la conquista española y que aún persiste, fue orientada no a satisfacer las necesidades de los productores mismos, sino que fue producir bienes para la exportación dependiendo toda la economía de las fluctuaciones de los precios en el mercado mundial de los productos que en ese momento fuesen la principal exportación del país.

Para suprimir los obstáculos del desarrollo del café fue necesaria la supresión de las tierras comunales, de los ejidos y las comunidades de indios para que toda la tierra pudiese ser apropiada de manera privada.

Las comunidades se suprimieron por decreto legislativo del 26 de febrero de 1881 y los ejidos por decreto el dos de marzo de 1882. Con estos cambios producidos en la tenencia y uso de la tierra fue necesario un mayor control de la mano de obra para la cual los jueces rurales fueron creados por decreto oficial el, 17 de marzo de 1881, pudiendo obligar a los campesinos a trabajar en las plantaciones del café según las necesidades de la mano de obra de los productores del mismo

¹⁶ Idem. Págs. 160 y sig.

Todas estas reformas condujeron “a una rápida y sorprendente transformación total de la estructura agraria del país, pudiendo atribuírsele a la autoridad de una minoría oligárquica, en cuyo beneficio se hicieron los cambios”

La tierra más apta para el cultivo de café era la tierra de propiedad comunal.

Después de los primeros intentos de transformación de la estructura de la tierra con fines comerciales, un gobierno de cafetaleros tomó la decisión de abolir todo aspecto de tenencia, uso o asentamiento que pudieran obstaculizar el rápido establecimiento de plantaciones de café.¹⁷

El resultado final de esta decisión fue la abolición de la posesión comunal de la tierra, en favor de la propiedad privada. Con una serie de decretos que se aprobaron en muy corto tiempo, el gobierno procuró separar la estructura agraria, que había evolucionado gradualmente durante cuatro siglos, y sustituirla por un sistema fundado exclusivamente en la propiedad privada de la tierra, y lo que es aún más importante, a base de un concepto que consideraba la tierra y a sus habitantes, como los recursos capitales, que debían emplearse con eficacia, para extremar las fortunas personales.¹⁸

¹⁷ BROWNING, David. Ob. Cit. PP. 265.

¹⁸ DR. MONTES, Segundo. **El Agro Salvadoreño**. ob.cit. pp.45-51

2.1.4. Proceso de Urbanización en El Salvador

La primera urbanización de la que se tienen noticia en San Salvador, fue en 1897 y se trató de la urbanización, parcelación y venta de la zona nor-occidental de la Capital, al oeste del llamado Campo Marte¹⁹, y que constituyó uno de los primeros sectores residenciales de la clase de altos ingresos que habitaban la capital de país. La urbanización de la Capital se inició a mediados de la década de los 30, a través de una institución llamada “Mejoramiento Social”, la cual se crea con el objeto de controlar la aguda crisis de vivienda, llegando a construir para el año 1940 un total de 193 viviendas en San Salvador”. El crecimiento poblacional, el surgimiento de zonas excesivamente pobladas en forma desordenada y las migraciones internas, fueron algunas manifestaciones de ésta época como producto de una segregación social y espacial.

La emisión de leyes y planes de ordenamiento sectoriales, entre otras cosas, la problemática que el Banco Mundial señalaba a finales de los años 70's como era del rápido crecimiento demográfico por haber incrementado la población en un 91%, comparado con la época de 1930 a 1951 que solamente creció un 29%, considerando este como el problema más importante a largo plazo, dado el tamaño y base de los recursos naturales del país, con lo que se propició la migración campo-ciudad y con ello mayor presión sobre el uso de la tierra.

Para mitigar los efectos del fenómeno demográfico creciente, en 1950, se creó la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA) y el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), además se emiten los primeros instrumentos para

¹⁹ Zona en la que actualmente se ubica la Corte de Cuentas de la República.

regular el Desarrollo Urbano como es la Ley de Urbanismo Y Construcción en 1951 cuyo objetivo fue eliminar la forma desordenada del ensanchamiento urbano y fijar las normas básicas y fundamentales a que racionalmente debían sujetarse la urbanizaciones. Esta ley pretendía tener una función de Ley del Marco que regulara el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial a nivel nacional, sin embargo esto no fue posible por diferentes factores.

2.2 ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO

En el pasado que precedió a la Conquista, el territorio actualmente ocupado por la república de El Salvador se dividía en tres regiones que se correspondían con los tres señoríos precolombinos existentes:

- ✓ El señorío de los Izalcos.
- ✓ La comarca de Chaparrastique
- ✓ El reino de Payaquí (Norte-Centro del país).

Tras la conquista, de 1524 a 1542, el territorio pasó a formar parte de la gobernación de Guatemala, y luego a la jurisdicción de la Audiencia de los confines del Virreinato de la Nueva España, cuya sede era la ciudad de México. En 1568 este mismo territorio pasó a integrar la Capitanía General de Guatemala. Fue entonces cuando se efectuó la primera división administrativa colonial, con la creación de tres provincias adscritas a la Alcaldía Mayor de San Salvador:

- ✓ La provincia de los Izalcos o Sonsonete
- ✓ La provincia de Cuscatlán o San Salvador

✓ La provincia de San Miguel-Cholulteca

Tras la independencia, el 22 de diciembre de 1823, el territorio de la alcaldía mayor de Sonsonate fue segregado del Estado de Guatemala y anexado a la intendencia de San Salvador. Con esta medida el territorio salvadoreño adquiría, a grandes rasgos, una configuración muy parecida a la actual. El camino hasta la división departamental avanzó a través de diferentes actos administrativos de creación de departamentos.

Por artículo Constitucional del 12 de junio de 1824 se crearon los departamentos de Sonsonate, San Salvador, San Vicente y San Miguel.

El 13 de mayo de 1833, durante la administración del jefe de Estado Joaquín San Martín, se creó el departamento de Tejutla sobre la base territorial de los distritos de Tejutla y Metapán.

En virtud de un decreto ejecutivo, el 29 de abril de 1834 quedó extinguido el departamento de Tejutla, pasando el distrito homónimo al departamento de San Salvador. El 22 de mayo de 1835 se creó el departamento de Cuscatlán; y la ciudad de Suchitoto fue su primera cabecera, pero a partir del 12 de noviembre de 1861 lo fue la ciudad de Cojutepeque, constituían el departamento los distritos de Cojutepeque (creado en 1786) y Suchitoto (erigido el 22 de mayo de 1835).

Se constituyó el departamento de La Paz el 21 de febrero de 1852, y lo formaron los distritos de Zacatecoluca y Olocuilta (creados en 1786), San Pedro Masahuat (erigido el 7 de abril de 1892) y San Pedro Nonualco (constituido el 10 de abril de 1912).

El 8 de febrero de 1855 se erigió el departamento de Santa Ana y el 14 de febrero del mismo año el de Chalatenango. Los distritos del

departamento de Santa Ana fueron los de Santa Ana y Metapán, que ya habían sido creados en 1786, y el de Chalchuapa, erigido el 1 de marzo de 1880. Los distritos del departamento de Chalatenango fueron los de Chalatenango y Tejutal que también databan ambos de 1786, y el de Dulce Nombre de María, erigido el 15 de julio de 1919.

Por decreto del 28 de enero de 1865 se creó el departamento de La Libertad y el 22 de junio del mismo año se constituyeron los departamentos de Usulután y La Unión. Formaron el departamento de Libertad los distritos de Nueva San Salvador (creado el 28 de enero de 1865), Opico (que ya databa de 1786) y Quezaltepeque (constituido el 5 de mayo de 1915).

Los distritos del departamento de Usulután fueron los siguientes: Usulután (creado en 1786), Jucuapa (4 de febrero de 1867), Santiago de María (llamado antes de Alegría, el 26 de Octubre de 1948) y Berlín (el 12 de noviembre de 1947). Fueron distritos del departamento de la Unión: La Unión (antes de San Alejo del Pedregal, creado en 1786) y Santa Rosa de Lima (antes San Antonio El Sauce, erigido el 5 de marzo de 1827).

El departamento de Ahuachapán se constituyó el 9 de febrero de febrero de 1869 y estuvo formado por los distritos de Ahuachapan (creado el 4 de julio de 1832) y Atiquizaya (eregido el 26 de febrero de 1869).

El 10 de febrero de 1873 se creó el departamento de Cabañas con los siguientes distritos: Sensuntepeque (antes La Puebla de Tihuapa, creado en 1786) e Ilobasco (erigido el 20 de junio de 1835).

El 14 de julio de 1875 se constituyó el departamento de Gotera. Inicialmente la cabecera del departamento fue Hocicala, aunque sus competencias se trasladaron el 8 de febrero de 1877 a San Francisco Gotera, la nueva cabecera. El 14 de marzo de 1887 el departamento de Gotera cambió su nombre por el de Morazán; sus distritos fueron San

Francisco Gotera (creado en 1786), Hocicala (erigido el 17 de marzo de 1836) y Jocoaitique (antes El Rosario, creado el 19 de febrero de 1883).

2.3. HISTORIA DE CHALATENANGO

2.3.1. Orígenes y etimología

Esta población fue tomada en tiempos inmemoriales de la época precolombina por tribus lenca, pero a fines del siglo XV fue sometida por guerreros yaquis o pipiles procedentes de Cuzcatlán.

Su nombre vernáculo es de origen náhuatl, y proviene de chal, shal, arena; at, agua, río y tenango, valle. Su etimología es, por lo tanto, "valle de aguas y arenas".²⁰

2.3.2. Conquista y colonia

En 1550 Chalatenango tenía unos 600 habitantes.

El alcalde mayor de San Salvador, don Manuel de Gálvez Corral, dice que en 1740 San Juan Chalatenango tenía unos 125 habitantes, pues contaba con 25 indios tributarios o jefes de familia. Agrega que "es muy caliente y saludable".

²⁰ LARDE, Jorge, **El Salvador Historia de sus Pueblos, Villas y Ciudades**, CONCULTURA, publicaciones e Impresos, San Salvador 2000, Pág. 144

En 1770, según el arzobispo don Pedro Cortés y Larraz, Chalatenango era cabecera del curato de su mismo nombre, que comprendía como agregados a los pueblos de Arcatao, Concepción Quezaltepeque y Techonchogo (hoy San Miguel de las Mercedes), más 56 haciendas con prósperos valles o aldeas.

El referido curato estaba a cargo del presbítero don Bernardo López, hombre ya anciano y lisiado, que administraba la parroquia desde 1742. Se ayudaba de un colaborador, el presbítero Lorenzo Armenteros, ministro laborioso y de buen juicio, quien actuaba como tal desde 1748.

La población de Chalatenango en 1770 era de 325 indios repartidos en 73 familias y de 250 españoles y ladinos distribuidos en 39 familias. Totales: 575 personas y 112 familias.

Informa también el señor arzobispo que todos los moradores del curato hablaban con exclusividad el idioma castellano y que en Chalatenango había una escuela donde un maestro español enseñaba a doce niños.

Según el corregidor intendente don Antonio Gutiérrez y Ulloa, en 1807 el partido de Chalatenango se gobernaba por alcaldes ordinarios que ejercían jurisdicción civil y ordinaria y contaba con receptoría de alcabalas, estafeta de correos y estancos de aguardiente.

El referido partido comprendía 4 pueblos de indios. 20 aldeas de ladinos, 34 haciendas y 40 ranchos con 500 españoles, 10,829 ladinos y 1,822 indios.²¹

²¹ Ídem Pág. 144-145

2.3.3. Independencia

La población indígena ladina de Chalatenango y de todo el país, así como algunos criollos, abrazaron con júbilo la causa del Benemérito Padre de Centroamericana presbítero doctor José Matías Delgado y secundaron, brillantemente el primer Grito de Independencia el 18 de noviembre de 1811

2.3.4. Título de Villa De Chalatenango

El antiguo geógrafo don Guillermo Dawson dice que Chalatenango "en 1847 obtuvo el título de villa".²²

El doctor Santiago Ignacio Barberena y los demás autores nacionales siguen a Dawson en esta referencia histórica.

Sin embargo, un historiador contemporáneo e intachable, don Alejandro Marure, dice en sus "Efemérides":

"1831 (Febrero 16).-Se concede al pueblo de Chalatenango, en el Estado del Salvador, el título de villa".

Esta gracia fue otorgada a Chalatenango en reconocimiento a los importantes servicios prestados por su vecindario en el proceso de la independencia y en la contienda armada de 1827 a 1829 que culminó con el restablecimiento del orden constitucional en Centroamérica.

²² Ídem Pág. 145-146

2.3.5. Cabecera departamental

Los distritos de Chalatenango y Tejutla, separados del resto del país por la corriente impetuosa del río Lempa, se erigieron en departamentos, con el nombre de Chalatenango, por Decreto Legislativo de 14 de febrero de 1855 expedido durante la administración del coronel don José María San Martín.

Por esa misma ley, se erigió en cabecera departamental la villa de Chalatenango.

El 13 de agosto de 1857, en la hacienda San Cristóbal, falleció víctima del cólera morbus el coronel don José María San Martín ex presidente del Estado.

El 29 de agosto de 1863 Chalatenango fue atacada por el coronel Juan Ponce, con gente de Tejutla. A favor del capitán general Gerardo Barrios y en contra del licenciado Francisco Dueñas La defensa chalateca corrió a cargo del gobernador y comandante don José María Parilla.²³

2.3.6. Título de ciudad

Durante la administración del licenciado don Francisco Dueñas y por Ley de 26 de enero de 1871, se otorgó a la villa de Chalatenango el título de ciudad.

²³ Ídem Pág. 146-147

En abril del mismo año fue atacada la joven ciudad por el general José María Rivas, como parte del plan revolucionario acaudillado por el mariscal de campo don Santiago González y destinado a derrumbar la administración conservadora del licenciado Francisco Dueñas. La defensa de la plaza estuvo a cargo del gobernador y comandante don José María Parilla.²⁴

2.3.7. Últimos sucesos

En el mes de mayo de 1885 los generales Horacio Parker y Alejandro Orellana atacaron la plaza militar de Chalatenango, como parte del plan revolucionario acaudillado por el general Francisco Menéndez y destinado a derrocar la administración reeleccionista del doctor Rafael Zaldívar. Esta plaza fue defendida por el gobernador y comandante don Luciano Morales.

El 14 de marzo de 1890 el general Manuel Rivas asaltó el cuartel chalateco defendido por el general Luis Parilla; pero se vio obligado a abandonarlo porque se aproximaban fuerzas gobiernistas del general Francisco Menéndez a las órdenes del coronel Próspero Aguilar.

En 1890 tenía Chalatenango 5,980 habitantes alojados en los barrios llamados Concepción, Las Flores, La Habana y El Chile. "Sus principales edificios públicos -dice el geógrafo don Guillermo Dawson el cabildo, el hospital y la iglesia parroquial".

²⁴ Ídem Pág. 147-148

A orillas del río Tamulasco, en el paraje denominado "Poza de las Chabelonas", fue fusilado el 9 de mayo de 1893 el honorable doctor Jesús Alvergue, consumándose así un asesinato más en la larga serie de crímenes políticos que acusó la administración del general Carlos Ezeta. El 19 de mayo de 1894 el general y doctor Luis Alonso Barahona atacó el cuartel de Chalatenango, como parte del plan revolucionario acaudillado por el general Rafael Antonio Gutiérrez y destinado a derrocar la administración de los Ezeta. La plaza fue defendida por el coronel Francisco Quintanilla.

La jurisdicción municipal de Chalatenango se agrandó por Ley de 23 de abril de 1906, pues en tal fecha se le anexaron los valles de La Ceiba y La Laguna, que pertenecían al pueblo de Las Vueltas.

Los municipios de Comalapa y La Laguna se segregaron del distrito de Chalatenango y se incorporaron en el de Dulce Nombre de María, por Ley de 15 de julio de 1919.

Por Decreto Legislativo de 1° de junio de 1926 perdió el municipio de Chalatenango a favor del municipio de El Paraíso, los cantones de Valle Nuevo y Angostura.

Por Ley de 29 de junio de 1932 se incorporó en el distrito de Chalatenango el pueblo de La Laguna.

Por Ley de 8 de abril de 1943 se segregaron del municipio de Chalatenango, y se anexaron en el de Las Vueltas, los cantones La Ceiba, La Laguna y San José.

El 30 de octubre de 1925 se inauguró en Chalatenango el campo de aviación "Alfonso Quiñónez Molina" y hubo un accidente aéreo que protagonizaron los aviadores Juan Ramón Munés y Herman Barón.²⁵

2.4. DEMOCRACIA

2.4.1. Antecedentes Universales

La democracia aparece por primera vez en Grecia en el año 500 a de C. Las pequeñas dimensiones y la escasa población de las polis (o ciudades griegas) explican la posibilidad de que apareciera una asamblea del pueblo de la que formaban parte todos los ciudadanos hombres libres. Esta asamblea fue el símbolo del gobierno popular, sin embargo solo participaba el 25% de la población (apenas 40.000 ciudadanos ya que estaban excluidos las mujeres libres, los esclavos y los extranjeros residentes). En la democracia griega no existía la representación, los cargos de gobierno eran ocupados alternativamente por todos los ciudadanos y la soberanía de la asamblea era absoluta. Todas estas restricciones y la reducida población de Atenas (unos 300.000 habitantes) permitieron minimizar las obvias dificultades logísticas de esta forma de gobierno.

En Roma, la caída de la monarquía condujo al pueblo al poder conformándose así la República Romana. En ella, el poder legislativo correspondía al Senado y el poder ejecutivo lo conformaban las

²⁵ Ídem Pág. 148-149

magistraturas, cuestores²⁶, pretores²⁷ y cónsules entre otros cargos, que eran elegidos por los ciudadanos con derechos, los patricios²⁸ inicialmente y posteriormente también la plebe, en verdaderas campañas electorales en las que se renovaban, por elección directa, multitud de cargos públicos. Con la expansión territorial la República se convirtió en difícilmente gobernable y degeneró en los Triunviratos²⁹ para convertirse, finalmente en Imperio de manos de Julio César y, sobre todo de Augusto.

²⁶ jueces encargados de los casos de asesinato y de insurrección o alta traición. Con el tiempo su denominación más común fue *Decumviri Perduillionis et parricidii*. Eran nombrados para cada caso y no constituían una magistratura permanente. A fines del Siglo III adC los *decumviri* o cuestores perdieron sus atribuciones judiciales que pasaron a los *triumviri nocturni*. Simultáneamente a estos cuestores judiciales existieron los cuestores administrativos, en los cuales delegaba el rey la administración de los fondos públicos. Con la república sus funciones pasaron a los cónsules que las delegaron en dos cuestores civiles (para el Tesoro público) y dos cuestores militares (para las arcas del Ejército). Más tarde su nombramiento pasó a los comicios tribunados. <http://es.wikipedia.org/wiki/Cuestor> 28/05/2008

²⁷ (del latín *Prætor*) era un magistrado romano cuya jerarquía se alineaba inmediatamente por debajo de la de cónsul. Hoy juez menor. En los primeros tiempos de la república romana, el término *pretor* servía para designar a los cónsules, porque estaban colocados al frente de los ejércitos. Pero en el año 366 adC se creó en Roma con el título particular de *pretor*, una nueva magistratura, cuya función consistía en administrar justicia. Los plebeyos no llegaron a la pretura sino hasta el 337 adC. <http://es.wikipedia.org/wiki/Pretor> 28/05/2008

²⁸ conformaban una clase romana formada inicialmente por el padre de familia (Pater familias) o bien por hijo de padre de familia vinculado a la obediencia paterna (los hijos varones no alcanzaban la condición de *padre de familia* hasta que el padre moría y se independizaban, pero se daba por descontado que alcanzarían esta condición). Se les llamaba también Patres. Estos *Patres* y sus descendientes que componen las personas de las treinta *curias* primitivas forman la clase de los patricios, «*patricii*». Ellos constituyen una nobleza de raza y ellos solos participan del gobierno del Estado y gozan de todos los privilegios del ciudadano romano. Eran los descendientes de las familias más antiguas de la ciudad. Constituían la clase aristocrática y formaban el verdadero pueblo romano. Eran considerados superiores al resto de los habitantes, gozaban de todos los derechos, poseían tierras y eran los llamados a formar parte del ejército romano, la Legión. <http://es.wikipedia.org/wiki/Patricios> 28/05/2008

²⁹ es una forma de gobierno ejercido por tres personas aliadas entre sí. En la antigua Roma, en la época de la república, a veces surgían alianzas para controlar el escenario político.

Aunque durante la Edad Media se utilizó el término de democracias urbanas para designar a las ciudades comerciales, sobre todo en Italia y Flandes, éstas eran gobernadas en realidad por un régimen aristocrático. También existieron algunas democracias llamadas campesinas, como la de Islandia, cuyo primer Parlamento se reunió en 930, y la de los cantones suizos en el siglo XIII. En escritores como Guillermo de Ockham, Marsilio de Padua y Altusio³⁰ aparecen concepciones sobre la soberanía del pueblo, que fueron consideradas como revolucionarias y que más tarde serían recogidas por autores como Hobbes, Locke y Rousseau.³¹

Las instituciones inglesas influyeron en el continente europeo a través de escritores que, como Montesquieu, encontraban en ellas la realización perfecta de la libertad ciudadana, que quedaría definitivamente incorporada a la democracia occidental con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Para los filósofos del siglo XVIII la esencia de la democracia consistía en el derecho del pueblo a designar y controlar el gobierno de la nación. A partir de la revolución estadounidense se inspiraron en este ideal las instituciones políticas de varios países que, junto con las ideas democráticas expandidas por la Revolución Francesa, y las ideas liberales, constituyeron la base ideológica sobre la que se desarrolló toda la evolución

Este término concretamente fue acuñado para describir las alianzas entre Cayo Julio César, Cneo Pompeyo Magno y Marco Licinio Craso (primer triunvirato) y entre Marco Antonio, Marco Emilio Lépido y César Octavio (segundo triunvirato).
<http://es.wikipedia.org/wiki/Triunvirato> 28/05/2008

³⁰<http://www.monografias.com/trabajos26/participacion-prioridades/participacion-prioridades.shtml> , 12-07-07

³¹ Idem. Pág. 22

política del siglo XIX. La suma de estas revoluciones se conoce como las Revoluciones burguesas

Las constituciones de 1812 en España y de 1848 en Francia ya eran prácticamente democráticas, aunque la democracia española vivió ciertos retrocesos durante el siglo XIX. La evolución democrática inglesa fue mucho más lenta y se manifestó en las sucesivas reformas electorales que tuvieron lugar a partir de 1832 y que culminaron en 1911 con la Parliament Act, que consagró la definitiva supremacía de la Cámara de los Comunes sobre la de los Loores.

Actualmente la mayoría de la población de los países democráticos asume que el desarrollo histórico de la democracia termina con la democracia representativa³², que es la solución más ampliamente implantada a nivel mundial, y que ésta puede ser refinada pero no sustancialmente mejorada. Sin embargo, algunos colectivos e individuales a lo largo del mundo defienden que se puede seguir profundizando en la democracia, de ahí el cierto auge del debate en torno a la democracia representativa y la democracia directa.

³² el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres. Estas autoridades en teoría deben actuar en representación de los intereses de la ciudadanía que los elige para representarlos. http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_representativa

2.5. RASGOS HISTÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

2.5.1. Universales.

Por primera vez en la Constitución de Suecia de 1809, aparece la figura del Ombudsman, como figura que tiene atribuciones para defender los intereses de las personas asumiendo su representación. Ya en 1713, el Rey de Suecia designó un funcionario que sería conocido con el nombre de Canciller de Justicia, para investigar las denuncias en contra de los funcionarios reales. Al aprobarse la Constitución democrática de 1809, con el antecedente histórico de la figura del Canciller de Justicia, se crea la figura del Ombudsman³³ como el símbolo de la separación de poderes, y con la función de controlar el cumplimiento y respeto de las leyes por parte de las instancias administrativas y de los tribunales de justicia. Este primer

³³ El Defensor del Pueblo es un funcionario del Estado encargado de representar los intereses de los ciudadanos ante abusos que puedan cometer los funcionarios de un Estado. La figura procede de la Constitución Sueca que estableció dicha figura en 1809 para dar respuesta inmediata a los ciudadanos ante abusos de difícil solución por vía burocrática o judicial. De ahí que en muchos idiomas se haga referencia a su nombre en sueco: Ombudsman. Su efectividad queda limitada por la incapacidad de sancionar las actuaciones de la administración, autoridades e instituciones a las que se dirige. También la propia dejadez de funciones, no declarando entorpecedoras a esas instituciones, autoridades e administraciones que se niegan a colaborar hacen del Defensor del Pueblo una figura que necesita fórmulas de revitalización que le ayuden a lograr los teóricos objetivos que tiene marcado. Se puede decir por tanto que su capacidad de control tiene un carácter más político que judicial. Habitualmente no tiene potestad sancionadora. En algunos países, el Defensor del pueblo tiene capacidad para presentar acciones o recursos ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, por lo general, es una capacidad muy poco utilizada. <http://es.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>

funcionario, fue designado en 1809 por el Parlamento sueco con la misión de investigar los reclamos de los ciudadanos.

Esta iniciativa fue luego adoptada por Finlandia en 1919 y por Dinamarca en 1953. Con posterioridad a su inicial introducción en países nórdicos como Suecia, Finlandia y Dinamarca, luego de la Segunda guerra Mundial, otros países asumieron la figura del Ombudsman con otras denominaciones, por ejemplo en Gran Bretaña: “Parliamentary Commissioner For Administración”, en Francia: “Mediateur”, en Portugal: Proveedor de Justicia y en España: Defensor del Pueblo.

2.5.2. Latinoamérica.

Luego de las experiencias vividas en la mayoría de los países de la región durante las décadas de los años 70 y 80, donde múltiples dictaduras militares dejaron una secuela de más violaciones a los derechos humanos, al instalarse gobierno constitucionales en la década de los 90, el interés de la sociedad por establecer mecanismos de protección estatal de los derechos humanos posibilitó el surgimiento de instituciones inspiradas en las experiencias europeas del Ombudsman. A partir de la década de los noventa, etapa que cuenta con puntuales antecedentes, se incorporan a los ordenamientos jurídicos nacionales la figura del Ombudsman con denominaciones tales como Defensor del Pueblo, Procurador de los Derechos Humanos, Defensor de los Habitantes o Comisionado Nacional de Derechos Humanos³⁴.

³⁴ http://idriinfo.idrc.ca/archive/corpdocs/121837/docs_PRISMApdf

En orden cronológico esta figura se incorporó en Puerto Rico en 1977, Guatemala en 1985, México en 1990, El Salvador en 1991, Colombia en 1991, Costa Rica en 1992, Paraguay en 1992, Honduras en 1992, Perú en 1993, Argentina en 1993, Bolivia en 1994, Nicaragua en 1995, Ecuador en 1996 y finalmente Venezuela en 1999.

2.5.3. Centroamérica.

Los países Centroamericanos, con la notoria excepción de Costa Rica, han tenido a lo largo de su historia prolongados períodos de dominación autoritaria; en los últimos años la democratización de las estructuras políticas de cada uno de los países parece haberse convertido en un objetivo compartido por la gran mayoría de centroamericanos. Este debe realizarse en circunstancias en que las realidades de la región se han transformado profundamente y continúan en proceso de cambio, tanto en los aspectos políticos, económicos y sociales, como a las condiciones del entorno internacional.

En 1993 y 1994 El Salvador con la colaboración de el Programa El Salvador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo encontraron en la Fundación Ford el apoyo necesario para la ejecución del Proyecto –“Experiencias innovadoras de Participación ciudadana y gestión de gobierno local”.

EL resultado final del estudio sobre El Salvador contuvo un diagnóstico de la problemática municipal del país, y la descripción y análisis de experiencias seleccionadas de participación ciudadana en las decisiones del gobierno local.

2.5.4. Participación Ciudadana En El Salvador.

La participación ciudadana ha ocurrido dentro de un nuevo contexto político y jurídico, se ha caracterizado por las transiciones democráticas que han vivido los países Centroamericanos. Durante la década de los 80's, Centro América no se quedó al margen de esta compleja transición hacia formas políticas más democráticas que han caracterizado al proceso político latinoamericano. Durante esta década, se presenció la realización de las elecciones, que de acuerdo con los analistas ha sido más libres y competitivas que las que habían precedido. Esto ha llevado a que los regímenes políticos en Centroamérica entraran en procesos de transformación con distintas características y a diferentes niveles.

En la época de los 90's, se presenció una tendencia a la finalización de los conflictos armados. En el caso de El Salvador fue una negociación (acuerdos de paz 1992) exitosa para institucionalización de compromisos y re-estructuración del sistema político, con un importante proceso de desmilitarización.

En el campo propiamente jurídico, se trata de la aplicación de las nuevas leyes o código municipal promulgados recientemente. La base legal de la autonomía municipal quedó definida en las constituciones promulgadas en la década de los 80's. (Honduras 1982, El Salvador 1983, Guatemala 1986 y Nicaragua 1987), con la excepción de Costa Rica en donde esto había ocurrido en 1949. Esta nueva visión de las municipalidades aparece desarrollada en las leyes y códigos en el caso de El Salvador en 1983. La nueva legislación municipal en El Salvador introdujo figuras específicas para promover la participación ciudadana tal como "los cabildos Abiertos", concebidos como mecanismos para informar públicamente de la gestión municipal, tratar las materias que los vecinos hubieren solicitado y los que el

mismo concejo considere conveniente; y las consultas populares entendidas como mecanismos para conocer la voluntad ciudadana respecto a un determinado proyecto o política a desarrollar. De cualquier forma, debe enfatizarse que para esa época la participación ciudadana no impulsaba una nueva situación jurídica, si no que la situación jurídica fue creada durante la segunda mitad de los 80's.³⁵

El Código Municipal aprobado en 1986 definía y regulaba cuatro mecanismos de participación ciudadana: Cabildo Abierto, Consultas Populares, Asociaciones Comunales y el cuarto mecanismo que establecía el Código es a través de la incorporación de personas y representantes de la comunidad en Comisiones asesoras permanentes o especiales del propio Concejo” o “Comisiones o Juntas de carácter administrativo a los cuales se les encomienda gestiones específicas de orden cultural, cívico, moral y otras”. De todos estos mecanismos el más utilizado y polémico fue el Cabildo Abierto. La utilización de este mecanismo va ligado a la implementación del programa Municipalidades en Acción. Durante la época del Conflicto Armado.³⁶

La aprobación del Código Municipal en 1986 y el establecimiento de los Cabildos Abiertos como Mecanismo de Participación Ciudadana llamó la atención de la USAID³⁷, a quien se le ocurrió que este podía ser un

³⁵Ídem. Págs. 13, 15 y sigs.

³⁶ Ídem. Págs. 79 y sigs.

³⁷ La **United States Agency for International Development (USAID)** o **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional** es la agencia estadounidense encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no-militar. A pesar de ser un organismo independiente, recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado.

mecanismo ideal para identificar las necesidades más sentidas por las comunidades y que los Concejos Municipales en esa época, recientemente dotados de mayores niveles de legitimidad y autonomía, se consideraron como un excelente vehículo para la implementación de proyectos. Así, en 1987 se inició el proceso “Municipalidades en Acción (MEA)”. Dos rasgos de este proceso merecieron ser destacados: el primero fueron las auditorías realizadas por Price Waterhouse mostrando que menos de uno por ciento de los gastos fueron de alguna manera cuestionables. En segundo lugar, estudios de eficiencia demostraron de una manera consistente que los proyectos iniciados a través de las municipalidades con fondos MEA, son mucho más eficientes que proyectos similares realizados por instituciones del gobierno central. El programa MEA nunca fue un proyecto formal de USAID, mas bien fue un mecanismo de transferencia de fondos del gobierno central a las municipalidades para obras de infraestructura menor o básica.

Lo importante y novedoso del proceso MEA tiene que ver con la institucionalización de los requisitos para que un proyecto fuera elegible para ser financiado dentro del programa. El proceso MEA logró ser un mecanismo ágil para canalizar recursos a las municipalidades para la construcción de obras de infraestructura básica. Todos los proyectos MEA tuvieron que ser seleccionados como prioritarios por las mismas comunidades, a través de los cabildos abiertos. Este logro fue particularmente significativo dado al impulso

Directamente o a través de agencias subsidiarias su objetivo es el de reforzar la política exterior estadounidense, cooperando con los países receptores en las áreas económica, agrícola, sanitaria, política y humanitaria. La agencia ha sido objeto de duras críticas, acusándosele frecuentemente, al igual que en el caso de la Fundación Nacional para la Democracia, bien de trabajar en colaboración con la CIA, bien de realizar actividades propias de la misma en diversos escenarios.

que se dio para incrementar la participación ciudadana y democratizar los procesos de toma de decisión a nivel local, así como el proceso de fortalecimiento y legitimación de los Concejos Municipales.

2.5.5. La Actualidad.

La participación ciudadana se puede concebir como el medio de reconocimiento y expresión de los intereses sociales marginados. Especialmente se debe entender que la participación ciudadana es ante todo y sobre todo un conjunto de instrumentos y procedimientos que las instituciones democráticas ponen a disposición de los grupos sociales más desfavorecidos para facilitar su intervención en la vida política y para estimular su desarrollo colectivo. Los Concejos Municipales, en este caso, quienes a través de la práctica de la participación ciudadana impulsan a la población organizada o individual a tomar parte en la toma de decisiones en los temas que los Concejos Municipales consideren conveniente que los ciudadanos decidan sobre todo en los temas en que las decisiones ciudadanas tengan especial interés para la resolución de los problemas o necesidades planteadas. Los Concejos Municipales son los facultados a promover la participación ciudadana y los ciudadanos mismos los que deban practicarla como actores directos de esta relación gobernante y gobernados.

Para finales de la época de los 80's y principio de los 90's, surge como alternativa de la población el tema de la participación ciudadana para poder pronunciarse sobre aquellos temas que más les atañen en la circunscripción geográfica donde reside, sobre todo de poder participar en la toma de decisiones de los gobiernos municipales o locales implicando dicho termino que se tomará parte en actividades públicas. Entendiendo a la participación

ciudadana como la intervención de los particulares en actividades públicas como portadores de intereses sociales, esta implica nuevos causes de relación entre la sociedad civil y la esfera pública pueden ser muy variados, desde la posibilidad de presentar alegaciones y observaciones a un proyecto de disposición , un plan de urbanismo; consultas y reuniones periódicas con asociaciones y organizaciones sociales; integración de representantes de asociaciones en órganos consultivos de la administración, participación de miembros de asociaciones en órganos de decisión , como concejos, patronatos, fundaciones, concejos de barrios, etc., es evidente que las modalidades o formas que adopte la participación ciudadana varían sustancialmente al menos por dos factores:

- Los niveles³⁸ y ámbitos en los que recaiga la participación
- El carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y/o órganos públicos.

En muchos casos el ejercicio de la participación ciudadana no supone la creación de órganos o procedimientos especiales, si no la asimilación de los sujetos a estructuras existentes. En otros casos la participación se

³⁸ *La macro-participación* que recae sobre procesos que determinan el orden publico (político, social y económico) y dentro del os cuales se invoca el interés general y otros valores de poder de la sociedad, se trata por tanto, del ámbito de lo propiamente político que se refiere a decisiones que comprometen el destino de la colectividad en su conjunto.

La Participación de nivel intermedio que tiene por objeto las políticas públicas de alcance sectorial o regional, que si bien afectan a amplios conglomerados, no comprometen la sustancia del régimen político. Por otra parte, el plano de la gestión es el que se vincula más estrictamente con la generación de bienes y servicios públicos y con las actividades de apoyo de estos, figurando las distintas modalidades de intervención de particulares en el ejercicio de tales funciones públicas desde la ejecución privada de ellas hasta el asocio de usuarios, terceros o interesados en la gestión, servicio o programa publico. Pueden ser actividades, relacionadas con la fiscalización o de mera consulta.

instituye a través de medios expresos. Atendiendo al grado de organización de estos medios, puede distinguirse entre la participación ejercida a través de órganos.

La intervención ciudadana basándose en el grado de involucramiento de los sujetos sociales, distingue entre: información, consulta, poder compartido, poder delegado y control ciudadano siendo las dos últimas modalidades la forma en que el Estado cede su poder.

Una participación de los actores directos entendidos estos como ciudadanos organizados o no permite que las decisiones tomadas sean decisiones concretas sobre problemas o situaciones que la resolución del mismo permitiría a mediano o largo plazo el beneficio concreto es la resolución de los problemas principales al punto que la intervención de los sujetos sociales termina revistiéndoles de su carácter autónomo. Sin embargo la autonomía de los municipios en relación con el Estado se reduce a situaciones meramente formales a tal grado que si los gobiernos locales no poseen autonomía para la administración de los recursos de su propio municipio simple y sencillamente no hay autonomía municipal en este sentido no hay participación ciudadana.

El gobierno municipal no puede otorgar facultades a terceros que permitan a estos tomar decisiones ya sean resolutivas o fiscalizadoras en las distintas situaciones que se plantean cotidianamente puesto que estaría cediendo facultades que son de su competencia en este sentido la autonomía y la democratización de el poder municipal es el eslabón de la cadena de los 90's, solamente ha sido formalismos o intentos de generar participación ciudadana lo cual implica democratizar los gobiernos municipales y hacer prevalecer la autonomía municipal citación que genera

un choque frontal entre las políticas locales y las políticas nacionales anteponiendo el interés de la nación al local.³⁹

2.6. ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA.⁴⁰

ANTECEDENTES

El proceso de ordenamiento territorial en la Montaña no es nuevo, es un proceso que comienza cuando se conforma legalmente la Asociación de Municipalidades que se posicionan alrededor del Macizo montañoso la cual es denominada como Mancomunidad La Montaña, al principio su visión era mas bien de desarrollo Territorial (aprovechar los recursos para aumentar la productividad y desarrollar la economía de las comunidades sin estrategias para ordenar el territorio), pero con ciertas similitudes al actual proceso de Ordenamiento Territorial.

El interés por implementar acciones de desarrollo territorial fue y sigue siendo básicamente por que la Montaña es considerada como una zona de

³⁹ CORDOVA MACÍAS; Ricardo, FUNDAUNGO/FLACSO **Participación Ciudadana y Gobierno Local en El Salvador**, Primera Edición, septiembre 1996, pág 72

⁴⁰ Estrategia Básica de Desarrollo Territorial de la Mancomunidad la Montaña Chalatenango 2001-2003 Chalatenango, Marzo de 2001 Elaborado por la Comisión de Planificación, con el apoyo técnico de: FUNDALEMPA, ASECHA, Comité Interinstitucional, NACION 21/PNUD, FISDL.

recarga hídrica, en donde se ha establecido una intensa y conflictiva relación entre las comunidades rurales y el ambiente, relación que ha causado severos impactos debido a las fuertes y continuas presiones sobre los recursos naturales, explotados por poblaciones marginadas que viven en condiciones de pobreza. Esta relación contribuye al deterioro de todos los recursos con los que cuenta el territorio y produce un bajo desarrollo del potencial agrícola y por ende un creciente desempleo.

Las razones que han fundamentado la necesidad de emprender este Desarrollo Territorial son las siguientes:

- La búsqueda del desarrollo económico y social.
- Deforestación excesiva por la extracción de madera y leña con fines comerciales y/o domésticos.
- Uso inadecuado de los suelos con respecto a su vocación, especialmente granos básicos y hortalizas sin realizar obras de conservación de suelos.
- Alto índice de erosión por falta de cobertura vegetal y fuertes pendientes, que permiten altas velocidades de esorrentía.
- Incendios forestales provocados por propietarios de tierras y población, con el fin de obtener madera y leña y/o justificar el cambio en el uso de la tierra.
- Reducción de los caudales de los ríos que nacen en los corredores del macizo montañoso, algunos de los cuales se secan completamente en la época de caudal mínimo.
- Especies de plantas y animales que se desarrollan en un

ecosistema determinado y que con la intervención humana se ha modificado a tal grado, que muchas especies se han extinguido y otras se hallan en peligro de extinción.

- Poca participación e inclusión de las mujeres en diferentes procesos de desarrollo.

- Todo esto ha obligado a la necesidad de crear ordenanzas y regular las actividades socioeconómicas del territorio, contaminación de los mantos acuíferos (superficiales y subterráneos) por el uso indebido de pesticidas principalmente.

- Necesidad de contar con unas herramientas operativas y metodológicas de desarrollo territorial.

- Contaminación de los mantos acuíferos por la evacuación de excretas y aguas servidas por parte de la población que anualmente aumenta.

- La inaccesibilidad, conectividad vial entre municipios, cantones y caseríos, provoca un aislamiento de los asentamientos humanos y las oportunidades de desarrollo que se puedan generar en estos espacios aislados es muy remota y se refleja en la poca cobertura de las redes de servicios básicos y de zonas recreativas y deportivas.

- Por otra parte, la baja capacidad de recaudación financiera de los gobiernos locales, no permite contar con recursos económicos para impulsar procesos planificados de desarrollo municipal y regional obliga a la dependencia del estado y de las gestiones de ONG'S.

Todo esto se refleja en desigualdades sociales en cada uno de los

municipios de la mancomunidad, por ejemplo, las oportunidades existentes en el municipio de Chalatenango no son las mismas oportunidades que hay en el municipio de Ojos de Agua, las Vueltas o el Carrizal, esa carencia de oportunidades de desarrollo genera desigualdades y desequilibrios territoriales, donde la estructura productiva, es cada vez menos competitiva y menos productiva y donde el capital social como recurso humano, es cada vez menos importante en los procesos de desarrollo.

Estas razones planteadas han dado pie para que muchos actores y agentes de desarrollo se interesen por darle una atención especial a la Montañona y generar oportunidades desde las potencialidades existentes en el territorio.

Desde el final de la década de los años setenta y principios de la década de los ochentas, hubo un intento institucional del Estado a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para realizar acciones planificadas para el manejo de suelo y agua en la cuenca del Río Tamulasco. Por razones del conflicto armado, dicho intento no pudo llevarse a cabo según lo planificado y fue hasta después de la firma de los Acuerdos de paz en enero de 1992, que se reanudaron los esfuerzos para proteger y desarrollar en forma sostenible este macizo montañoso y sus territorios circundantes, aunque ninguno de los esfuerzos anteriores ha comprendido la totalidad del territorio ni considerado todos los componentes para un proceso de desarrollo integral como corresponde a un territorio estratégico no solo para

el desarrollo departamental sino también para el desarrollo regional y nacional⁴¹.

A partir de 1997, se inicio un proceso de planificación, en todo el departamento de Chalatenango, el territorio de la Mancomunidad, fue incluido como Unidad Ambiental de gran importancia para la región, dando como resultado, el Plan Departamental de Manejo Ambiental (PADEMA), el cuál ha constituido una orientación estratégica para revertir la crisis ambiental y sus repercusiones socioeconómicas en el departamento de Chalatenango. Sus objetivos principales fueron:

- Disminuir la vulnerabilidad social reduciendo la pobreza;
- Superar las debilidades institucionales, abriendo más espacios a la participación ciudadana;
- Modificar las condiciones que determinan la fragilidad ambiental revirtiendo los desequilibrios territoriales y la crisis socio ambiental
- Contribuir a la prevención de desastres y gestión de riesgos.

El Plan Departamental de Manejo Ambiental tiene cuatro ejes o elementos principales:

1. Reordenamiento Territorial,

⁴¹ Estrategia Básica de Desarrollo Territorial de la Mancomunidad la Montañona Chalatenango 2001-2003 Chalatenango, Marzo de 2001 Elaborado por la Comisión de Planificación, con el apoyo técnico de: FUNDALEMPA, ASECHA, Comité Interinstitucional, NACION 21/PNUD, FISDL.

2. Reconversión económica, combate a la pobreza y cambio en los patrones de consumo
3. Reforma Institucional y
4. Rescate Cultural.

Cada municipio ha realizado planes de inversión, y planes de desarrollo; sólo es hasta octubre del 2000, que la Mancomunidad decide invertir esfuerzos en la construcción de una visión de desarrollo de corto, mediano y largo plazo en forma concertada y asociada de su territorio.⁴²

La mancomunidad La Montañona se creó formalmente el 21 de octubre de 1999, logro su constitución legal el 21 de julio de 2000 (Diario Oficial, Tomo 348), y desde esa fecha sus esfuerzos han sido dirigidos hacia la concertación y planificación territorial, gestión de proyectos mancomunados y especialmente a la realización del proyecto de infraestructura vial que asegurará la conectividad terrestre, como eje estratégico de unión y comunicación entre los 7 municipios.

La Comisión Nacional de Desarrollo, propuso acciones territoriales para la zona Norte, cuenca Alta y media del Río Lempa, que comprende el territorio de la Asociación de Municipalidades La Montañona, haciendo énfasis en la asociatividad intermunicipal, como elemento clave para la descentralización y la reducción de la marginalidad y exclusión territorial de este departamento, así como el desarrollo internacional de la cuenca

⁴² Estrategia Básica de Desarrollo Territorial de la Mancomunidad la Montañona Chalatenango 2001-2003 Chalatenango, Marzo de 2001 Elaborado por la Comisión de Planificación, con el apoyo técnico de: FUNDALEMPA, ASECHA, Comité Interinstitucional, NACION 21/PNUD, FISDL

hidrográfica del Lempa y su importancia para el país, la necesidad de conectividad territorial interdepartamental e internacional, para superar el aislamiento con el resto del país, y propone la construcción y mejoramiento de una red perimetral que conecte los siete municipios entre sí⁴³.

El objetivo consistió en la elaboración de una Estrategia de Desarrollo como instrumento técnico para orientar y ordenar el desarrollo físico, funcional y humano de los municipios que conforman la Mancomunidad denominada la Montañona, es un paso de gran trascendencia en la búsqueda de lograr el desarrollo integral y sustentable.

La estrategia Básica de Desarrollo Territorial de la Mancomunidad fue elaborada, sin embargo, nunca pudo ser aplicada por razones administrativas de las municipalidades y de la mancomunidad misma, el aspecto político partidario fue un factor que obstaculizó en su momento dicha implementación.

2.6.1. Programa Binacional De Desarrollo Fronterizo.

Es la Unión Europea la que retoma, en el marco de un programa mucho más amplio de carácter transfronterizo y binacional El Salvador-Honduras, estableciendo una proyección de ordenamiento y planificación del desarrollo en la Montañona.

En el año 2004, llega a la Montañona el Programa Binacional, con los objetivos siguientes:

⁴³ Idem.

1. “Aumentar la capacidad de los gobiernos locales, instituciones y sociedad civil organizada para identificar, formular e implementar en forma concertada acciones de desarrollo local y binacional basadas en procesos de integración y planificación estratégica participativa”;

2. “Incrementar el número de familias vinculadas a procesos económicos enmarcados en las dinámicas de integración y desarrollo local en la franja fronteriza”;

3. “Crear las condiciones para la gestión autónoma y sostenible de los recursos naturales a nivel local y binacional”.

Este programa contribuyó al proceso de creación del Plan de Ordenamiento Territorial que ya se venía desarrollando, permitiendo su construcción a través de la alianza: MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA, UNIÓN EUROPEA, UNIVERSIDAD NACIONAL, CORDES, ASECHA, RAÍZ Y CECADE; socios para la ejecución del Plan.

Del 2001 al 2004 se impulsó la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial, en coordinación a la gestión de creación de la Mancomunidad La Montañona. El CID (Centro de Integración y Desarrollo) propició la participación de técnicos expertos en ordenamiento territorial.

En la Mancomunidad La Montañona, se había creado la Unidad Técnica Facilitadora, posteriormente Unidad Técnica Institucional (UTI), y fue ésta la encargada de dirigir la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial en su primera fase. Dentro de las normativas se establecía que cada dos meses se informaría al Comité Ambiental Chalateco (CACH) de los avances del POT.

A finales del 2004 el proceso del POT, inicia una fase de descenso. Pueden identificarse como características del declive en la construcción del POT, la finalización del apoyo del CID, la falta de sistematización en la gestión de otros proyectos de agua, la falta de coherencia y profundidad informativa y formativa sobre el POT, la carencia de objetivos concretos y estratégicos precisos, priorizados y limitados, la realización de actividades con altos costos y de limitado beneficios como las giras, las contradicciones personales y colectivas generadas por la situación y perspectivas del manejo de proyectos relacionados con el manejo ambiental del Departamento como el proyecto de agua y el cambio de personal a cargo de la Unidad Técnica Institucional.

El descenso en el proceso de construcción del POT, coincidió con el ascenso de procesos de apoyo a la construcción de soluciones binacionales de países con fronteras comunes que habían tenido experiencias conflictivas, por parte de la Unión Europea.

El periodo del 2000 al 2004, la gestión encaminada hacia la sistematización de los esfuerzos en la construcción del POT fructifico en el año 2004, en el decidido apoyo que la Unión Europea dio a la constitución del Núcleo de Desarrollo Local Numero 1 “Apoyo al proceso de Desarrollo Territorial en la Montaña Chalatenango” en el cual se encontraba el Plan de Ordenamiento Territorial.

En el apoyo al proceso de Desarrollo Territorial de la Montaña, se formulo un marco lógico⁴⁴ que orienta el accionar de las entidades que participan. En esta fase se impulso la firma de convenios entre La

⁴⁴ Ver anexos.

Mancomunidad La Montañona y las entidades estatales y no Gubernamentales, a fin de ejecutar las acciones de Desarrollo Territorial de la mancomunidad.⁴⁵

⁴⁵ Estrategia Básica de Desarrollo Territorial de la Mancomunidad la Montañona Chalatenango 2001-2003 Chalatenango, Marzo de 2001 Elaborado por la Comisión de Planificación, con el apoyo técnico de: FUNDALEMPA, ASECHA, Comité Interinstitucional, NACION 21/PNUD, FISDL

CAPITULO 3

3.1. DEMOCRACIA

El término Democracia proviene de vocablos griegos demos que significa gente y kratos que significa autoridad o poder.

La palabra "democracia" se utiliza como sinónimo de democracia liberal. Aunque estrictamente el término "democracia" sólo se refiere a un sistema de gobierno en el cual la ciudadanía ostenta la soberanía; el concepto de "democracia liberal" amplía esta definición con una serie de condiciones⁴⁶:

- ✓ Una normativa constitución que limita los diversos poderes y controla el funcionamiento formal del gobierno, y constituye de esta manera un Estado de derecho;
- ✓ División de poderes
- ✓ El derecho a votar o ser votado en las elecciones
- ✓ Libertad de expresión
- ✓ Libertad de prensa, así como acceso a fuentes de información alternativa a las propias del gobierno
- ✓ Libertad de asociación
- ✓ Ciudadanos educados e informados acerca de sus derechos y deberes

⁴⁶ <http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia#Historia>, 12-07-07

A partir de lo anterior, autores han sugerido la siguiente definición de democracia:

- ✓ "... un gobierno conducido con el consentimiento libremente otorgado por el pueblo".
- ✓ "...un sistema de gobierno en el que la autoridad suprema recae en el pueblo."
- ✓ "Gobierno del pueblo ejercido directamente o por medio de representantes."
- ✓ "La forma de gobierno en el que el control político es ejercido por todo el pueblo, directamente o a través de la elección de representantes."

"La palabra democracia significa 'gobierno del pueblo'. Una democracia es un sistema en el cual los habitantes pueden cambiar sus gobernantes de una manera pacífica y al gobierno se le concede el derecho a gobernar porque así lo quieren⁴⁷.

Se puede definir la democracia de la siguiente manera: **La democracia**, es un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas, donde están previstas y propiciadas la más amplia participación posible de los interesados.⁴⁸

⁴⁷ <http://www.democraciaparticipativa.net/documentos/DefinicionDemocracia.htm> ,12-07-07

⁴⁸ <http://democraciaparticipativa.net/documentos/participMex.htm>, 12-07-07, Centro Humano de Liderazgo, Ciudad de México, 2002

3.1.2. Formas de Ejercer la Democracia

Las formas de manifestaciones de la democracia dependen de cada Estado, de acuerdo a la forma de gobierno con la cual se gobierne en cada país, aunado a esto el pensamiento ideológico de los representantes de cada gobierno.

En América Latina los gobernantes son elegidos a través de elecciones con el ejercicio del derecho al voto que posee cada ciudadano, en estos casos es una Democracia Representativa.

En el caso Salvadoreño, se ejerce una Democracia Representativa, debido a una forma de gobierno previamente establecida en preceptos constitucionales, los cuales determinan que debe ser un gobierno Republicano, Democrático y Representativo⁴⁹, el constituyente tuvo la combinación perfecta entre gobernantes y gobernados; es difícil de alcanzar en un Estado como El Salvador por considerarse grande como para ejercer una democracia directa. A continuación se establecen algunas formas del ejercicio de la democracia, de entre las cuales se mencionan las siguientes:

3.1.2.1. Democracia Representativa

El pueblo delega la soberanía en personas elegidas de forma periódica mediante elecciones libres. En teoría deben actuar en

⁴⁹ BERTRAND GALINDO, Francisco y otros, "Manual de Derecho Constitucional", Centro De Información Jurídica Ministerio De Justicia Tomo II, 3ra. Edición, págs. 1038 y sig.

representación de los intereses de la ciudadanía, como bien indica el adjetivo representativo.⁵⁰

El poder legislativo es el encargado de aprobar o reformar las leyes, lo ejerce una o varias asambleas o cámaras de representantes, que reciben distintos nombres dependiendo de la tradición de cada país, por ejemplo parlamentarios, diputados, senadores o congresistas. Los representantes normalmente están organizados en partidos políticos, y son elegidos por la ciudadanía de forma directa mediante listas abiertas o bien mediante listas cerradas preparadas por las direcciones de cada partido, en lo que se conoce como elecciones legislativas como se da en nuestro país es de esta última forma..

El poder ejecutivo recae en un gobierno compuesto por ministros encargado de una parte de gobierno o ministerio, encabezado por un jefe de estado, presidente o primer ministro, dependiendo de cada país concreto.

En algunos países como Chile, Argentina, Colombia, Perú, México o El Salvador, el jefe de gobierno es elegido directamente por la ciudadanía mediante un proceso electoral independiente del legislativo, es decir, mediante elecciones presidenciales. En otros países como España, Gran Bretaña, Italia o Japón, se elige de manera indirecta por los representantes de la asamblea, normalmente como culminación de las correspondientes elecciones legislativas.

Existe un amplio acuerdo a nivel mundial que la democracia representativa es el mejor sistema de gobierno posible.

⁵⁰ Ídem Pág. 1039

3.1.2.2. La Democracia Participativa

Se refiere a la capacidad real de la mayoría de los ciudadanos ha decidir sobre los principales asuntos públicos de la nación. Se trata de una ampliación cualitativa de la democracia formal, donde el único poder de decisión política reside en el sufragio periódico a partidos o personajes políticos. En la democracia participativa, la capacidad no será coyuntural y exclusiva de la esfera política, sino que se hará permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social, a los que trabajan en las fábricas, los militares, hasta los estudiantes y profesionales de las universidades y medios de información.⁵¹

La idea de la Democracia Participativa surgió de los trabajadores brasileños en su forma de organización en las luchas de los años 70 y 80, que cada vez iban perfeccionando según su experiencia y resultados, concluyendo en un proyecto político y la creación del Partido de los Trabajadores (PT) en el año 1979, la Central Única de los Trabajadores (CUT) en 1983 y el Movimiento de los trabajadores sin Tierra (MST) en 1985. De esa experiencia y de la necesidad de cubrir las carencias más elementales dieron lugar a numerosas organizaciones sociales en defensa de viviendas, centros de salud, educación, mejora del transporte, de los derechos de la mujer, la infancia, derechos de los negros, indios, homosexuales... así es como se crearon estas Organizaciones en Brasil, siendo uno de los fundadores del Partido de las Trabajadores el actual presidente Ignacio Lula de Silva.⁵²

⁵¹ <http://www.puk.de/puk/article.php?sid=162>, 12-07-07

⁵² Idem.

Beneficios De La Democracia Participativa

- ✓ Aprovecha las experiencias y la capacidad de todos
- ✓ Promueve la legitimidad
- ✓ Desarrolla nuevas capacidades
- ✓ Mejora la calidad de vida

3.2. MUNICIPIO

Según el Art. 2 del Código Municipal el Municipio constituye la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del municipio esta encargado de la rectoría y el bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente.

El municipio es una base o célula soberana de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. La localización que es sede de su gobierno se denomina cabecera municipal.⁵³

El municipio esta compuesto por elementos objetivos, subjetivos y organizacionales de la institución.

⁵³ <http://www.definicion.org/municipio> 10-11-2007

Los elementos objetivos son: población y territorio.

3.2.1. Territorio.

Es el ámbito espacial o espacio físico dentro del cual ejerce su poder un municipio determinado. Para la creación de un municipio es necesario concurrir a un territorio determinado, correspondiendo a la Asamblea Legislativa fijar los límites territoriales de cada municipio. Esta relimitación generalmente obedece a criterios arbitrarios, más que a razones de conveniencia comunal y de desarrollo local o regional.⁵⁴

3.2.2. Población.

Para la creación de un municipio según el Art. 20 C.M. debe de concurrir una población de no menor de 50 mil habitantes, entre hombres y mujeres que forman la unida organizativa llamada municipio.

Este es el elemento humano del municipio. El elemento constitutivo no es el simple agregado numérico de personas a que alude el termino población y con el cual se hace relación al conjunto de personas que residen en el territorio que corresponde a un municipio determinado, el elemento es la mismas personas pero vistas como constitutivas de la sociedad local, considerada en sus diversos grupos en que se integran y las diversas formas en que interrelacionan e interactúan entre si. El elemento humano, tiene ciertos elementos que los vinculan y dentro de ellos están los fines que lo

⁵⁴ Ídem, pág. 18

persiguen que son: a) la consecución del bien común del grupo, b) su libertad personal sostenida y defendida por el grupo a que pertenecen. Estos fines unen a las personas, asociaciones y las impulsan a hacer vida de proximidad, de vecindad y como paso lógico a constituirse en comunidad. De ahí que el municipio no se le conciba en lo que a su elemento humano se refiere, si no en relación a lo comunal, en relación con su ámbito y sus relaciones derivadas de la vida de vecindad comunidad, así como de los anhelos comunes y problemas que juntos hay que enfrentar.⁵⁵

El elemento subjetivo se refiere al ordenamiento jurídico, la autonomía y la organización político administrativa.

3.2.3. Ordenamiento Jurídico.

Se incluye toda la normativa jurídica aplicable al municipio. Su importancia es que sirve como el elemento que da unidad a los demás elementos y rige las relaciones y participación de las personas dentro del municipio, articula a este dentro del Estado, establece las relaciones con este y otras organizaciones estatales, reconoce y da personalidad jurídica propia, define y da las características, atributos y funciones propias al municipio. El ordenamiento jurídico cumple dos funciones primordiales. a) estructura y determina la posición del municipio dentro de la vida estatal, señalando sus facultades y obligaciones dentro del Estado, b) rige dentro de la sociedad local los derechos y obligaciones de los ciudadanos entre si y en relación al municipio.

⁵⁵ Ídem, pág. 20

3.2.4. Unidad Política Administrativa Primaria.

En este aspecto hay que distinguir tres cosas: La primera de ellas es, una unidad política, entiendo a la política como todo lo relativo al ejercicio del poder público o poder superior a cualquier otro poder, como elemento necesario para: a) organizar la sociedad a fin de ser posible la convivencia social, y b) resolver los conflictos que se pueden dar en la sociedad. Entendida así la política, el municipio es una unidad política que ejerce cierta dosis de poder supremo, en sentido de organizar la sociedad local haciendo posible la convivencia social y busca resolver aquellos problemas que generan conflicto social. La administración precisamente tiene relación con el llamado proceso administrativo en virtud del cual toda actividad humana para que de resultados deseados debe planificarse, organizarse, dirigirse, ejecutarse y controlarse. El municipio y cada una de sus competencias deben estar dispuestos a someterse a ese proceso⁵⁶.

El enunciado indica que el municipio es, además, una unidad primaria dentro de la organización estatal. Ello es así porque, en la parte de la organización territorial de Estado esta más inmediata a los administrados y estos en primer lugar deben recurrir al efecto de satisfacer sus necesidades colectivas.

⁵⁶ RODRÍGUEZ FLORES, José Mauricio; **Legislación Municipal**, Modulo 7, Instituto Salvadoreño de Administración Municipal, ASCIA, págs. 18 y sig.

3.2.5. Autonomía Municipal. Poder autoridad.

Dentro de los elementos del municipio que surgen de la definición dada se encuentra también el elemento Autonomía para cumplir sus funciones.

La autonomía implica la capacidad del municipio para auto administrarse a sí mismo en orden al cumplimiento de sus fines y sin ninguna intervención a otros órganos del Estado. Para ello cuenta con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y facultades suficientes para dar sus propias normas jurídicas y organizarse administrativamente⁵⁷.

Consecuentemente la autonomía municipal supone:⁵⁸

- ✓ Personalidad Jurídica (Art. 2 C.M.)⁵⁹

Por ella se convierten en sujetos de derecho, puede actuar por sí, en nombre propio y estar en juicio como actores o demandados, celebrar contratos en su nombre y en general ejercer derechos y contraer obligaciones. El alcalde es el representante legal y administrativo del municipio, al síndico le corresponde representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del municipio en todo lo relacionado con los bienes, derechos y obligaciones municipales conforme a la ley y las instrucciones del concejo.

⁵⁷ Ídem, pág. 22

⁵⁸ Ídem, Pág. 23

⁵⁹ **Código Municipal**, Decreto Legislativo No. 274, de fecha 31/01/1986 publicado D.O.23 Tomo 290.

✓ Patrimonio Propio (Art. 2 C.M.)

El municipio está dotado de sus propios bienes e ingresos para la realización de sus fines. A la hacienda municipal le comprenden los bienes, ingresos y obligaciones del municipio, entendiéndose que son bienes del municipio los de uso público como plazas, áreas verdes y otros análogos, los bienes muebles e inmuebles, derecho o acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal, haya adquirido o destinado a un establecimiento público municipal.

✓ Capacidad Normativa Propia (Art.3 número 5 C.M.)

Los municipios pueden crear sus propias ordenanzas que rigen en el ámbito territorial que les corresponde. De acuerdo a su autonomía, el municipio está facultado para emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos, los cuales se consideran de obligatorio cumplimiento para los particulares y de las autoridades nacionales, departamentales y municipales.

✓ Capacidad de Administrarse Así Mismo (Art. 2 C.M.)

Las municipalidades tienen: a) Autonomía política: capacidad de elegir de sus propias autoridades administrativas, b) Autonomía administrativa: tienen sus propios órganos de gobierno y la capacidad para organizarse como mejor les parezca a fin de prestar los servicios públicos y locales; nombrar y remover a los funcionarios y empleados públicos municipales, c) Autonomía financiera: están dotados de facultad para crear sus propios recursos económicos y aplicarlos a la satisfacción de las necesidades públicas locales que crean convenientes. Tienen facultad de imponer

contribuciones locales y darse su propio presupuesto de ingresos y egresos.⁶⁰

3.3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El territorio representa el espacio construido de forma voluntaria por las sociedades humanas y constituyentes, el principal marco de las prácticas sociales que dan lugar a los diversos espacios físicos, que se identifican, como espacios geográficos. Dentro del territorio se hace necesario lograr un ordenamiento para que los habitantes del mismo logren un desarrollo completo y una mejor condición de vida, bajo una visión de sostenibilidad.⁶¹

En El Salvador existe la necesidad de planificación y gestión territorial como una condición sustantiva que permita alcanzar la óptima utilización de la tierra y el uso de sus recursos, que facilite orientar el ordenamiento de las actividades y sobre todo que permita poner en orden la relación entre la población y el espacio geográfico que habitan, sin menoscabo de los recursos naturales.

⁶⁰ Ídem, pág. 24

⁶¹ NAVARRETE LÓPEZ, Guillermo, **Análisis territorial en la región del golfo de Fonseca**. Ministerio del Medio ambiente. San Salvador, 2002-2003. Pág. 18-19.

3.3.1. Definición

En América Latina se ha definido el ordenamiento territorial de la siguiente manera:

La doctrina Colombia se define como: “una política de estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización política administrativa de la nación, y la proyección espacial de las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y conservación del medio ambiente”.⁶²

Según la doctrina de Costa Rica, “constituye una proyección espacial de políticas sociales, económicas, ambientales y culturales, como una gama amplia de instrumentos de planificación y de mecanismos de gestión que facilitan una apropiada organización del uso de la tierra y la regulación de la dinámica socio económica de la sociedad”⁶³

En El Salvador el ordenamiento territorial es definido en el anteproyecto (aun no aprobado) de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial como: la zonificación, regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales y la promoción de las

⁶² Ídem. Pág. 31

⁶³ Ídem. Pág. 31

actividades productivas, como objetivo fundamental del desarrollo integral de carácter sostenible.⁶⁴

En el marco doctrinario de Colombia se toma como una política de Estado e instrumento de planificación que pretende garantizar un nivel de vida adecuado para la población, mediante la protección espacial de las políticas de desarrollo ambiental y la conservación del medio ambiente.

En el marco doctrinario de Costa Rica, se visualiza como una proyección espacial de políticas e instrumentos de planificación, regulación de la dinámica social económica de la sociedad y mecanismos de gestión que facilitan una apropiada organización del uso de la tierra.

En El Salvador no se define, pero se entiende como la localización de los asentamientos humanos, de las actividades socioeconómicas la promoción del ordenamiento territorial con el fin de lograr una armonía entre el bienestar de la población y la conservación y protección de los recursos naturales.⁶⁵

Para ordenar y desarrollar el territorio, de acuerdo a sus potencialidades y capacidades para buscar el desarrollo sostenible, en El Salvador se promueve a través de la iniciativa de la formulación de un plan de ordenamiento y desarrollo territorial, con un enfoque integral.

⁶⁴ NAVARRETE LÓPEZ, Guillermo, ob. Cit. Pág. 31.

⁶⁵ NAVARRETE LÓPEZ, Guillermo. Ob. Cit. Pág. 32

3.3.2. Esquema del Ordenamiento Territorial.

Los planes de ordenamiento territorial doctrinariamente se desarrollan en tres fases: análisis, planificación y gestión territorial, pero existe una cuarta que se establece en el POt de En El Salvador que es la política de ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial es la proyección de desarrollo en el espacio de las políticas sociales, económicas y ambientales.⁶⁶

Análisis⁶⁷ territorial: esta fase conduce al conocimiento de la realidad y evolución del territorio; complementado por la formulación de un diagnóstico que cumpla con objetividad a través de la descripción de las acciones de los pobladores en el territorio; en esta fase se debe definir: el ámbito o espacio geográfico, recopilar y preparar la información que sea necesaria para comprender la estructura del sistema territorial y su funcionamiento, emitir un diagnóstico para interpretar y valorar la situación actual de la organización en vista de su trayectoria histórica y su evolución.

Planificación territorial: en esta fase se busca la formulación y aprobación de los planes de ordenamiento territorial, se definen objetivos, se formulan alternativas, se da una evaluación y selección de dichas alternativas y a partir de la alternativas aprobadas se genera una instrumentación.

⁶⁶ MARCIA, Oscar, **Ordenamiento Y Desarrollo, Pautas Metodologías Para La Planificación Participativa Local**, FELPAD, San Salvador, Noviembre, 2003

⁶⁷ **Analizar:** Capacidad humana que nos permite estudiar un todo cualquiera, en sus diversas partes componentes, en busca de una síntesis o comprensión o de sus razón de ser. (Renny Yagosesky (escritor) <http://www.psicopedagogia.com/definicion/analizar> 16/07/2008

Gestión territorial: se busca la viabilidad de la transformación del territorio a través de la realización de acciones enmarcadas en el plan y ejercitada por distintas instituciones encargadas de tal ejecución.

Dentro de las políticas del estado existen política territorial: se fundamenta en el Derecho Internacional siempre y cuando no contradigan el marco de la Constitución. Las estrategias se traducen en planes los cuales se fundamentan en las leyes. En El Salvador la política territorial es una de las fases de la estructura del ordenamiento.

Es importante que los planes de ordenamiento territorial deban partir de los principios generales planteados en la Constitución, convenios y tratados marcos ratificados por El Salvador. Esto constituye un aspecto clave dentro de la política territorial de todo país, cada gobierno le impregna la ideología de su partido previamente autorizado a toda política u obra que desea desarrollar, para las políticas territoriales esto no es muy aplicable, las políticas ambientales no son dadas por ideologías que se manejan por un gobierno sino que toman como base en derecho ambiental.⁶⁸

3.3.3. Esquema director.

Los planes de ordenamiento territorial se desarrollan a partir de un esquema director, que constituye el plan urbanístico general de toda la planificación del territorio, este define objetivo, directrices y estrategias de desarrollo y se convierten en obras físicas y territoriales.

⁶⁸ Ídem. Pág. 3

El esquema director define simultáneamente el ordenamiento territorial de forma general y las reglas de transformación del territorio, formulando las modalidades en la que se podrá formar la estructura urbana y la organización y creación de calles y caminos, así como la protección y conservación del medio ambiente, en este último punto, el esquema director debe construir un marco de referencia para la política de conservación y manejo de los recursos culturales, ambientales y paisajísticos.

El esquema se desarrolla a partir de un proceso de investigación, para conocer las características socioeconómicas y físicas del territorio que se va a planificar, y las condiciones en las que se llevará a cabo el desarrollo, Este proceso se realiza a partir de una responsabilidad interdisciplinaria en función de dos partes:

1. Territorio, sociedad y economía: se analizan los aspectos de crecimiento y planificación, su marco institucional y legal, características sociodemográficas de los asentamientos humanos, el equipamiento y la infraestructura.
2. Medio ambiente: se analizan las características geográficas, hídricas, bióticas y los niveles de calidad y fragilidad de los principales ecosistemas.

3.3.4. Componentes.⁶⁹

Un esquema director se constituye de tres componentes bases:

Ordenamiento territorial: consiste en establecer estrategias generales y desarrollo urbano a través de la localización de las actividades urbanas, habitacionales, industriales, recreativas, institucionales y comerciales a través de la regulación de uso del suelo, edificación y planeación de la red vial de mayor circulación.

Sistema vial: el objetivo principal es la construcción de un esquema vial, definiendo un diseño unificador, que sirva de estrategia al desarrollo propuesto y brinde una solución a los principales problemas actuales de circulación a través de las distintas acciones que conlleven al plan trazado.

Ordenamiento ambiental: esta dirigido a la programación y valoración del uso del suelo no urbanizable, las áreas de desarrollo restringido y a la gestión de los recursos naturales del territorio.

Su objetivo es crear un marco ambiental de referencia, normativo e institucional cuyo fin será la gestión, protección y valorización de todos los recursos ambientales del territorio hacia su desarrollo sostenible⁷⁰.

⁶⁹ **Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. Análisis PLAMADUR- AMSS**, OPAMSS (Biblioteca), El Salvador, 1998. Pág. 12-19

⁷⁰ **DESARROLLO SOSTENIBLE**: Es el mejoramiento de la calidad de vida de las presentes generaciones, con desarrollo económico, democracia política, equidad y equilibrio ecológico, sin menoscabo de la calidad de vida de las generaciones venideras. **Ley del Medio Ambiente, D.L. 233 del 02/03/1998; D.O. 79 Tomo 339.**

El ordenamiento ambiental en el esquema director es el elemento que sostendrá y coordinará las políticas ambientales a nivel del territorio, en coherencia con su objetivo específico de definir el uso potencial del suelo que es sostenible a través de las distintas acciones que cada plan específico tenga para este componente. Dentro de este apartado es necesario conceptualizar los siguientes aspectos:

Dimensión ambiental: esto se entenderá como la estrecha relación que debe de existir entre el ambiente y el desarrollo, ya sea local, regional, nacional o global, y que se expresa en la necesidad de tener en cuenta la situación ambiental existente y su proyección futura.⁷¹

Desarrollo sostenible y sustentable: se definió como "un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus carencias". Esta definición fue empleada por primera vez en 1987 en la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU por la ministra sueca Brods, que fue creada en 1983. Sin embargo, el tema del medio ambiente tiene antecedentes más lejanos. En este sentido, las Naciones Unidas han sido pioneras en tratar el tema, enfocándose inicialmente en el estudio y la utilización de los recursos naturales y en la lucha para que los países ejercieran control de sus propios recursos naturales.⁷²

⁷¹ Ley del Medio Ambiente, D.L. 233 del 02/03/1998; D.O. 79 Tomo 339. Art. 5

⁷² http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm 10- 11- 2007

Impacto ambiental⁷³ es la alteración, modificación o cambio en el ambiente o en alguno de sus componentes, de cierta magnitud y complejidad originado o producido por los efectos de la acción o actividad humana. Esta acción puede ser un proyecto de ingeniería, un programa, un plan, o una disposición administrativo-jurídica con implicaciones ambientales. Debe quedar explícito que término impacto no implica negatividad, ya que éste puede ser tanto positivo como negativo.⁷⁴

Estudio de impacto ambiental: Documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretende llevar a cabo o modificar. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos.⁷⁵

Evaluación ambiental: El propósito es asegurar al planificador que las opciones de desarrollo sean ambientalmente adecuadas, y que toda consecuencia ambiental sea reconocida de forma rápida en el proyecto tomada en cuenta para el diseño del mismo.⁷⁶

⁷³ **Ley del Medio Ambiente**, D.L. 233 del 02/03/1998; D.O. 79 Tomo 339. Art. 5

⁷⁴ <http://www.santacruz.gov.ar/recursos/educacion/impacto.htm>, V.R. Potter, 12-07-07

⁷⁵ <http://www.fortunecity.es/expertos/negocios/171/eia2.html#GALDAMES%20%20%20%20MUÑOZ>, 12-07-07 y **Ley del Medio Ambiente**, D.L. 233 del 02/03/1998; D.O. 79 Tomo 339. Art. 5

⁷⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Evaluaci%C3%B3n_ambiental, 12-07-07 y **Ley del Medio Ambiente**, D.L. 233 del 02/03/1998; D.O. 79 Tomo 339. Art. 5

3.3.5. La Participación Local en los Procesos de Planificación de los Planes de Ordenamiento Territorial.⁷⁷

3.3.5.1. Generalidades.

La Participación de la comunidad es un elemento que facilita el desarrollo, los sectores y actores locales son fundamentales para dinamizar el proceso de ordenamiento y desarrollo territorial en el municipio. Esto es posible al aporte de las ideas que realizan, lo que permite encontrar mejores respuestas a los problemas que afectan el territorio, optimizar los recursos y alcanzar la sostenibilidad de las acciones realizadas.

Los sectores participantes son: instituciones gubernamentales, organismos no gubernamentales, empresas privadas, comunidades y municipalidades. Todos ellos tienen una función importante en el desarrollo territorial. Las municipalidades por medio de ordenanzas controlan el uso y el cuidado del territorio; las instituciones y la empresa privada colaboran en el cumplimiento de dichas normativas y comunidades le dan la sostenibilidad a las acciones del ordenamiento territorial.

3.3.5.2. Principios Básicos.

La participación local requiere del cumplimiento de los siguientes principios básicos: representatividad, práctica de valores, objetivos comunes, análisis democrático.⁷⁸

⁷⁷ Ordenamiento Y Desarrollo Territorial, Pautas Metodológicas Para La Planificación Participativa Local, FESPAD, San Salvador, Noviembre, 2003,

La representatividad se logra involucrando a todos los sectores y actores del territorio, teniendo en cuenta el enfoque de género; lo que dará sostenibilidad a los procesos de planificación del ordenamiento territorial. La práctica cotidiana de valores humanos favorece a que la participación local sea efectiva. Tener un objetivo común se convierte en un vínculo que sumado al democrático sirve para que las decisiones sean acertadas.

Para que la participación local tenga incidencia en los procesos de planificación es recomendable tener en cuenta los siguientes pasos:

1. APERTURA DE ESPACIOS. tiene un papel relevante la voluntad política de las autoridades locales y la decisión de las comunidades e instituciones involucradas uniendo esfuerzos para lograr un adecuado ordenamiento y un posterior desarrollo de los territorios. Cuando se habla de tomar decisión de las comunidades sobre el territorio debe hacerse referencia a la propiedad privada como función social, es decir, que a pesar que partes del territorio sean propiedad de particulares siempre son esenciales para la satisfacción de necesidades de la comunidad, en otras palabras, la utilización de las propiedades por parte de sus titulares debe estar enfocada a la satisfacción de las necesidades del sector, siendo necesaria la intervención, coordinación y esfuerzo conjunto de las instituciones estatales, los grupos sociales y todos los individuos para su progresivo cumplimiento.

⁷⁸ Ídem. sin número de página

2. BÚSQUEDA DE CONSENSO. Los diferentes sectores (políticos, económicos, sociales, culturales, etc.) deben buscar de manera conjunta los aspectos del desarrollo territorial que requieran atención.
3. TOMA DE DECISIÓN. En este paso se da por excelencia la máxima expresión de la participación local. Es donde la población de la comunidad puede tener su propia opinión, ser parte para tomar decisiones que incidirán en el desarrollo del territorio.
4. REALIZACIÓN. La decisión por si sola no basta para que la participación local tenga efecto en las transformaciones del territorio. Es necesario llevarlo a la práctica y velar porque estas no se salgan del marco de lo acordado. Debe actuarse y realizar los proyectos conforme a la decisión tomada.

El ordenamiento territorial debe analizarse e incentivarlo de acuerdo al proceso de crecimiento de los sectores urbanos y al proceso de mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las áreas rurales, compatibilizar los recursos naturales con la conservación y promoción de los valores culturales y productivos de la sociedad para que esto conlleve al desarrollo sostenible o sustentable, el cual va encaminado a mejorar las condiciones de vida de presentes generaciones, que deben de incluir: desarrollo económico, político, equidad y equilibrio ecológico, para que se alcance el fortalecimiento de las actividades productivas y la mejoras de las condiciones de vida de toda la población, sin deteriorar el ambiente para que puedan gozar del mismos las futuras generaciones.

Los ámbitos territoriales para el desarrollo de la participación y planificación definen tres conceptos:⁷⁹

Región: constituye la más amplia división del territorio de El Salvador para fines de gestión y planificación territorial. Resultan de una estructura social y modelo de desarrollo sobre el marco territorial concreto que las condicionan. Se consideran los ámbitos apropiados para la definición y concreción de la estrategia de desarrollo en el ámbito territorial.⁸⁰

Sub-región: los espacios delimitados de una determinada región que presentan características de tipo territorial, de ocupación del espacio y productiva relatividad homogénea dentro del contexto regional. Aquellos que da paso a problemas y oportunidades específicos de ordenamiento y desarrollo territorial, por lo que resultan ser los ámbitos apropiados para la definición y concreción de planes de ordenamiento y desarrollo territorial que compatibilicen e integren las acciones de la Administración Nacional y Locales en materia de desarrollo territorial.⁸¹

Micro región: es el resultado de municipios estrechamente relacionados por actividades productivas, comerciales y de servicio a la población. En ellos suelen destacarse ciudades que por su potencialidad y centralidad constituyen una base y referente de la importancia para el desarrollo de los servicios urbanos, de las actividades culturales y recreativas de la población, y se consideran como los ámbitos apropiados para la

⁷⁹ **Ordenamiento Y Desarrollo Territorial, Pautas Metodológicas Para La Planificación Participativa Local**, FESPAD, San Salvador, Noviembre, 2003,

⁸⁰ Ídem. sin número de página

⁸¹ Ídem. sin número de página

integración de esfuerzos municipales que promuevan el desarrollo local y una mejor prestación de servicios a la población.⁸²

3.3.5.3. Instrumentos de Planificación.

Existen diversidad de instrumentos de planificación, unos más enfocados a aspectos físicos, otros dirigidos a identificar y realizar estrategias de desarrollo, algunas tendientes a definir proyectos específicos y otros que integran conceptos encaminados a lograr un desarrollo a través de un ordenamiento territorial.

Los instrumentos de planificación considerados por el Viceministerio De Vivienda y Desarrollo Urbano, en el plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial, se mencionan los instrumentos de planificación (plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial, planes regionales de ordenamiento y desarrollo territorial y planes especiales) y los instrumentos locales de ordenamiento y desarrollo (planes locales de ordenamiento y desarrollo territorial, parciales urbano, de áreas rurales y esquemas municipales)

En la planificación local se fortalecen los centros urbanos para cumplir mejor sus funciones como centro de servicio para las áreas rurales. En el caso que se trate de una micro región se deberá de identificar el centro principal de servicio de la misma y elaborar un plan local, para los restantes se podría diseñar esquemas municipales.

⁸² Ídem. sin número de página

Acuerdo con la ley de ordenamiento y desarrollo territorial, se dice que el ámbito de los planes locales de ordenamiento territorial, podrán ser municipales o micro regionales, para lo que deberá abarcar siempre municipios completos.

3.3.6. Principios Orientadores.

La planificación del ordenamiento territorial debe tener en cuenta principios básicos los cuales son:

Visión global. Debe integrar todos los aspectos que conforman la realidad local. Esto permite tener un modelo integrado para el desarrollo futuro del municipio, que supere la visión sectorializada y descoordinada existente en el pasado, facilitando la toma de decisiones y evitar que se produzca acciones atomizadas en el ámbito local.

Funcional. Debe de considerarse la utilidad final del proyecto, como instrumento facilitador de la gestión del ordenamiento territorial.

La participación activa de los sectores locales. Deben verse como los protagonistas de su propio desarrollo. Los actores locales desarrollan diagnósticos, escenarios y definen las imágenes futuras que desean alcanzar para su localidad, mediante la identificación de acciones, proyectos y estrategias de actuaciones. De esta manera, forman vínculos, se motiva el espíritu local y se asegura la viabilidad y puesta en marcha del plan de una manera eficaz.

Flexibilidad. El POT debe de tener en cuenta la posibilidad de presentar variaciones sin que sean arbitrarias y se adapten a las constantes evoluciones o transformaciones.

3.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.4.1. Conceptualización.

La Participación fue entendida de diferentes formas y significados careciendo de una conceptualización unívoca y que se vincula a categorías teóricas como ciudadanía, Estado, Democracia, sociedad civil, entre otras, donde sobre abundan posiciones teórico- prácticas muchas veces en abierta contradicción, es decir, con una alta carga valorativa que muchas veces son contradictorios en sí mismos.⁸³

La Participación Ciudadana ha surgido como una aspiración de múltiples sectores sociales y políticos aún cuando el contenido más importante del discurso participativo genera profundas discusiones.

En sentido genérico, la participación tiene que ver con “ la pretensión del hombre de ser autor de su propio destino que se desenvuelve en un escenario preconstruído donde simultáneamente, están presentes otros actores con variados libretos” (Flisfish, 1992)⁸⁴, a consecuencia la participación se enmarca en una acción colectiva con cierto grado de organización, es un proceso social que “abarca múltiples escalas y espacios” (Hopenhayn, 1988)⁸⁵

⁸³<http://www.monografias.com/trabajos26/participacion-prioridades/participacion-prioridades.shtml>, Roger Cartay Gilly, 12-07-07

⁸⁴ FLISFISH, ANGEL. “**Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación**”. CEPAL, ILPES. Santiago de Chile, No. 16, Julio 1992

⁸⁵ RAMÍREZ GONZÁLEZ, José Luis. “**Ponencia para la Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en Municipios**”. Córdoba, 1992

El discurso de la Participación Ciudadana no puede separarse de su entorno histórico. Así ha sido concebido por los estudiosos de la materia: para algunos (Castells, Touraine, Cunill), este concepto debe estar inserto en la modernidad (logro de una sociedad más participativa). Los teóricos de la marginalidad (Harnecker) lo plantearon como un instrumento para incorporar a los sectores marginados a la dinámica del desarrollo. Y finalmente para otros autores (Bobbio, Darherndof) se plantea la participación ciudadana como elemento que hace frente a la pérdida de representatividad del sistema político. Los gobiernos y los partidos la plantean como un instrumento óptimo para crear una nueva relación concertada entre Sociedad Civil, Democracia y Estado.⁸⁶

3.4.2. Los Niveles de la Participación.

Para que exista la participación es necesario que se cumplan los siguientes pasos:

1. Información. Tener información suficiente sobre cualquier actuación pública es imprescindible para que pueda existir la participación de los vecinos y afectados por dichas actuaciones. Estar informados implica también Formación: los datos no comprendidos no son útiles, es necesaria una labor previa de enseñanza-aprendizaje. Por ejemplo, para iniciar un proceso de participación ciudadana en urbanismo es necesario informar no sólo de lo que se quiere realizar sino, previamente, de las diferentes posibilidades existentes con arreglo a las normativas

⁸⁶ Idem. Sin número

legales, las repercusiones económicas y sociales de los procesos urbanísticos, etc.

2. Consulta y Debate. Significa que los asistentes den su opinión, realicen sugerencias y alternativas, y se abra una fase de diálogo entre administración-representantes del poder elegido y los ciudadanos, que posibilitará llegar a conseguir acuerdos por consenso. En la legislación salvadoreña la consulta popular está regulada en el Código Municipal en los Artículos 115 y siguientes donde se desarrollan los mecanismos de participación ciudadana y la transparencia municipal.⁸⁷

Mediante una adecuada información-formación y la consulta se posibilita la existencia de un control real y público (control social)⁸⁸ sobre las actividades del Estado y Mercado.

3. Gestión compartida o trabajo en común (Cogestión)⁸⁹. Toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad para buscar el desarrollo económico, social.⁹⁰

⁸⁷ **Código Municipal**, Decreto Legislativo No. 274, de fecha 31/01/1986 publicado D.O.23 Tomo 290.

⁸⁸ **Control Social**: “es el conjunto de mecanismo e instancia de los cuales toda sociedad, de una u otra forma, induce a sus miembros a comportarse acorde con las normas, valores y pautas culturales predominantes”

⁸⁹ **Cogestión**. Participación de los trabajadores en la gestión de la empresa a través de representantes suyos en el directorio y en algunas otras instancias de gestión: gerencias, departamentos, etc.

3.4.3 Fines de la Participación Ciudadana.

- Fortalecer la democracia, basada en el principio de la soberanía popular y de conformidad con los derechos humanos.
- El desarrollo individual y colectivo de las personas, en lo social, político, y familiar, económico entre otros.
- Consolidar una sociedad democrática pluralista, tolerante, participativa, crítica, libre, solidaria y protagónica.
- Fomentar las diversas formas de organización social.
- Fomentar el efectivo control ciudadano en los asuntos públicos a través de un adecuado y oportuno suministro de información por parte del Estado.
- Establecer la educación como un componente indispensable para el ejercicio de la participación.
- Consolidar la solidaridad social como eje de la participación en todos los ámbitos del poder público.⁹¹

3.4.4. Principios de la Participación Ciudadana.

- Es un derecho humano: el Estado debe respetar y garantizar. No sólo reivindica derechos y responsabilidades frente al poder político o al

⁹⁰ www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/participacion_ciudadana.htm, Román Reyes, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Páb. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2002. 12-07-07

⁹¹ <http://www.ucab.edu.ve/ucabnuevo/cdh/recursos/anexo4.doc>, Grupo de Trabajo sobre Participación, Foro por la Vida, Julio 2002. Pág. 2

Estado en sus niveles centrales o descentralizados, sino que el Estado debe velar porque los demás actores sociales la respeten por igual.

- **Transparencia:** La rendición de cuentas en aspectos económicos como los resultados de las actuaciones, por parte de los funcionarios y funcionarias, es esencial para la incidencia de las personas en la actividad pública, en especial en la planificación y evaluación de las políticas.
- **Interdependencia:** la participación resulta un componente indispensable para la exigencia y garantía de los derechos humanos también está relacionada con otros derechos humanos que hacen posible su ejercicio, tales como: petición, conciencia, información, expresión, reunión, asociación, y educación, entre otros.
- **Voluntaria:** es libre, no es impuesta ni decretada. El Estado debe fomentarla pero no exigirla ni condicionarla. Es un derecho de las personas.
- **Solidaridad social:** es el eje rector que debe orientar todas las iniciativas de participación y las obligaciones del Estado, entendida como la capacidad de ordenar, articular y equilibrar, en función del bien común, los intereses de los distintos sectores con acuerdos institucionales estables que permitan a éstos actuar con autonomía y reglas claras, sin que se produzcan desequilibrios, resguardando principalmente los intereses de aquellos que tienen menos poder de negociación social con el fin de superar la exclusión.
- **Educativa:** el proceso de socialización para la democracia puede ser desarrollado a través del proceso de participación, incluyendo el

aprendizaje de valores y la práctica de habilidades y procedimientos democráticos.

- Pluralidad: La participación debe incluir la mayor diversidad de intereses y opiniones que permitan enriquecer el proceso de resolución de problemas y planificación para el desarrollo.
- No discriminación: se debe garantizar los espacios necesarios para que todas las minorías o grupos de determinada raza, color, étnia, género, tendencia sexual, religión, cultura, idioma, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, entre otras, puedan expresar sus ideas o propuestas a todo nivel, e involucrarse activamente en los procesos de elaboración de políticas públicas, especialmente en las que les afecten.⁹²
- Corresponsabilidad: el Estado y la sociedad comparten responsabilidades en la gestión pública. La sociedad contribuye con el bienestar social pero no debe sustituir las responsabilidades del Estado.
- Deliberación pública: las decisiones no pueden ser tomadas a espaldas de la población, más bien son el resultado de la interacción entre líderes, funcionarios, funcionarias y ciudadanos y ciudadanas. Alude al espacio donde los ciudadanos y ciudadanas interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, mediante la deliberación colectiva acerca de los

⁹² Ídem. Pág. 3

temas de interés común. Los ideales e intereses, son organizados, articulados y negociados a nivel social. Esto implica que también la definición de agenda política se haga públicamente.

- Reconocimiento a todos los actores sociales: la participación puede ejercerse tanto de forma individual como colectiva. Se debe incorporar a los nuevos actores en la construcción del proyecto político democrático y reconocer que algunos grupos están, potencial o realmente en situación de desventaja.
- Diversidad de medios y mecanismos: Además de los medios ya establecidos en los Tratados internacionales se deben respetar nuevas iniciativas.
- Autonomía: Cada uno de los actores debe conservar su rol en la sociedad velando que la responsabilidad del Estado no se diluya, ni se pretenda estatalizar todos los espacios de la vida social. Se trata de una autonomía frente al Estado.
- La Información: debe ser plena, permanente y totalmente accesible. Los propósitos de los programas, los recursos que van a utilizar, sus fuentes de financiamiento, y los procesos de ejecución debe ser información tan accesible como cualquier información administrativa elemental. Debe existir siempre disponibilidad de la información, es decir, el acceso a la información debe de estar al alcance de cualquier individuo u organización social que la estime necesaria.
- Valoración de los saberes populares: promover el diálogo entre lo técnico y la experiencia comunitaria y el saber popular a, través de la realización de diagnósticos participativos de problemas, negociación de propuestas con sectores interesados, y rendición de cuentas.

Su límite son los derechos humanos: El Estado debe velar porque ningún ejercicio de participación vulnere otros derechos humanos⁹³.

3.4.5. Democracia y Participación Ciudadana.

La participación ciudadana se enlaza con democracia participativa y la democracia directa. Basado en varios mecanismo para que la población tenga participación en las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte del gobierno o de un partido político⁹⁴.

El cabildo abierto es un mecanismo de participación que se da en municipios, distritos, localidades, comunas o corregimientos. Cada uno de estos entes territoriales está representado por concejos municipales o distritales, que a lo largo de su período de sesiones ordinarias (es decir, a lo largo del tiempo que estén a cargo de la representación de los habitantes de esos sectores), deben dedicar al menos dos sesiones a las peticiones que el pueblo desea que sean analizadas y tenidas en cuenta

De los casos de intervención ciudadana en las decisiones del gobierno. Otra de las formas de participación ciudadana es a través de Organización no gubernamental (ONG'S) las cuales pugnen por ciertos temas sociales sin sustituir en las funciones del gobierno sino evaluándolas o apoyándolas.

⁹³ídem. Pág. 6

⁹⁴ <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli46.htm> 12-07-07

También relacionado con la Democracia deliberativa, en cuanto a poner a discusión los temas de importancia de los ciudadanos en foros organizados o por otras vías.⁹⁵

Últimamente, organismos estatales forman consejos ciudadanos para la administración o evaluación de las políticas públicas, formados de ciudadanos interesados y expertos independientes.

3.5. LA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL⁹⁶

La Asociatividad Municipal consiste en la integración de dos o más municipalidades que con objetivos comunes y la disposición de recursos humanos, técnicos y financieros, tienen la intención de trabajar de manera conjunta para aprovechar sus potencialidades y aumentar sus capacidades⁹⁷. A través de la asociatividad, las municipalidades pueden alcanzar objetivos que por su complejidad, magnitud y demanda de recursos, difícilmente podrían hacerlo individualmente.

La asociatividad depende de los objetivos y la voluntad de las municipalidades involucradas; no puede ser obligada. No está restringida a la proximidad geográfica de los municipios y tampoco a que todos pertenezcan al mismo departamento.

⁹⁵ Ídem.

⁹⁶ **Código Municipal**, Decreto Legislativo No. 274, de fecha 31/01/1986 publicado D.O.23 Tomo 290. Art. 15 y sigs.

⁹⁷ ISDEM, **Asociatividad Municipal, Guía Para La Cooperación Intermunicipal**, San Salvador, 2001, Pág. 15 a 26

Con la asociación municipal se pretende unificar esfuerzos que conlleven al fortalecimiento en la acción de las municipalidades, es decir: compartir recursos, sean estos humanos, financieros, técnicos, con los que se puedan alcanzar la solución de sus problemas. Se trata de potenciar y optimizar los recursos concertados entre las municipalidades intervinientes, así como generar acciones asociadas, un impacto socio-económico y ecológico mayor, en contraposición al que se lograría desarrollando proyectos aislados.

3.5.1. Modalidades De Asociatividad Municipal.

3.5.1.1. Convenio de Cooperación Intermunicipal.

Se pueden realizar acciones puntuales y concretas, tales como: campañas de diverso objeto, construcción o arreglos de caminos vecinales o de puentes, apoyos para prestación de servicios, capacitaciones e intercambios entre técnicos, entre otras.

3.5.1.2. La Asociación de Municipalidades.

Es una entidad local con personalidad jurídica creada por varias municipalidades de manera voluntaria á partir del principio de asociación contemplado en la Constitución de la República, con fines específicos. (Art. 15 y siguientes C.M.)

La asociación no está por encima de las municipalidades. En la asociación se conserva la municipalidad con todos sus atributos, sin

menoscabar la descentralización de la administración del municipio mediante la prestación de los servicios de interés común.

Para constituir la asociación de municipalidades, bastará el acuerdo previo de cada una de ellas aprobando el objeto de la asociación y los estatutos correspondientes. El acto constitutivo puede ser un acta suscrita por acuerdo de los concejos involucrados, en su carácter de representantes legales de sus municipios o en su defecto, por alguno de los Regidores debidamente autorizado. También puede otorgarse en escritura pública. Será necesario publicar la certificación del acta o el testimonio de la escritura en el Diario Oficial para efectos de formalizar su existencia.

Para darle personalidad jurídica a una asociación se deberá cumplir con la aportación a que se haya comprometido. La asociación rinde cuentas directamente a la Corte de Cuentas de la República.

Esta modalidad de asociatividad es más recomendable para acciones conjuntas que se proyecten en el desarrollo integral de una región.

Una asociación de municipalidades debe dotarse de una estructura organizativa y de dirección que debe contemplarse en el documento de constitución.

Existen algunas experiencias de asociaciones de municipalidades como la Mancomunidad de la Montañona, en la que participan los Municipios de: Chalatenango, Las Vueltas, Ojos de Agua, El Carrizal, La Laguna, Concepción Quezaltepeque y Comalapa; la Asociación de Municipalidades de la Región Norte del Departamento de San Vicente, integrada por los Municipios de Santo Domingo, San Sebastián, San Lorenzo, San Esteban Catarina, Santa Clara y San Ildefonso.

3.5.2. Procesos de Constitución de Micro- región y Macro - Región.

Los municipios se unen para impulsar un proceso de desarrollo local con participación de la población en un territorio más amplio, que les permita contar con más recursos para buscar mejores condiciones de vida y articular el proceso de desarrollo local de este conjunto de municipios del país.

La micro-región es el nuevo espacio territorial, social, político, económico y cultural, que resulta de unir los esfuerzos de dos o más municipios en busca de su desarrollo, podrán unirse unos con otros para conformar una mancomunidad o asociación de municipios, que busca resolver necesidades comunes o tratar algún tema de interés común.

Los municipios, contarán con más posibilidades de impulsar sus procesos de desarrollo local y vincularlos al desarrollo nacional, tendrán más posibilidades de resolver sus problemas y alcanzar sus proyecciones. Ejecutar proyectos en forma asociativa o mancomunada les ayuda a:

- a) Ser escuchados con más atención;
- b) Apoyarse y fortalecer solidaridad entre los municipios;
- c) Mejorar sus relaciones y entenderse mejor;
- d) Estrechar lazos de amistad y culturales;
- e) Intercambiar o compartir experiencias;
- f) Mejorar las capacidades locales;
- g) Ahorrar recursos y energías;
- h) Gestionar proyectos conjuntamente;

- i) Impulsar proyectos comunes;
- j) Facilitar el apoyo de las instituciones a los municipios;
- k) Fortalecer la economía, mejorando la producción y el comercio, ampliando el mercado;
- l) Tener más capacidad propia y no depender de instituciones; y
- m) Fortalecer su autonomía.

Las mancomunidades, se rigen por el mismo proceso de creación de la micro-región, solamente difieren en la finalidad por la que fue creada, siendo esta la unión de diferentes comunidades de distintos municipios para la persecución de un fin común, cambia solamente la denominación, siempre buscan el desarrollo que por si solos no podrían alcanzar.

MACRO REGIÓN

Las macro-regiones son definidas como uniones socio-económicas.

En El Salvador no existe legalmente una diferencia en la creación de un micro o macro región, el nombre se diferencia de la asociación de municipios por la finalidad con la que nace, siendo principalmente de la creación de macro-regiones el aprovechamiento de las características que comprenden cada una de las regiones.

Dentro de las características que deben comprender las regiones para la constitución de una macro-región es: una buena alternativa para alcanzar un desarrollo sostenible o sustentable que comprende: aspectos demográficos, un sistema de cuencas y espacios ecológicos, ambiente, biodiversidad y aspectos económicos.

En países como Bolivia, la creación de macro regiones es utilizada como una alternativa viable a la descentralización.⁹⁸

3.6. ELABORACIÓN DEL POT EN LA MANCOMUNIDAD, UN ESFUERZO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad La Montañona, ha sido un esfuerzo colectivo de especialistas para elaborar un trabajo en conjunto y participativo sobre la base de consultas desarrolladas a través de talleres, seminarios, entrevistas, conversatorios, reuniones con sectores claves y socios estratégicos de la Mancomunidad.

El propósito ha sido unificar una imagen con objetivo de futuro, considerando las orientaciones y prioridades identificadas en cada una de las fases de diagnóstico que se implementaron durante la formulación del Plan.

En el nuevo proceso de Ordenamiento Territorial se trazaron grandes objetivos con sus respectivas actividades y resultados esperados los cuales se plantean de la siguiente manera⁹⁹.

⁹⁸ <http://www.cipca.org.pe/cipca/webir/regpiura/MRNORTE.pdf>, 12-07-2007

⁹⁹ Tomados de la Cuarta reunión de la mesa técnica de monitoreo, Chalatenango, 23 de agosto de 2006.

3.6.1. Objetivo General Del Pot.

Contribuir a potenciar la competitividad del territorio de la micro región de la Montañona, mediante el impulso al proceso de Ordenamiento Territorial.

3.6.2. Objetivos Específicos.

1. Consolidar una visión compartida de enfoque territorial del desarrollo.
2. Impulsar un proceso de cambio de comportamiento en los patrones de uso del territorio basado en una plataforma de participación y negociación local.
3. Apoyar la generación de capacidades técnicas y normativas en los actores locales.

Metodológicamente el POT ha sido considerado y abordado a partir de tres etapas o fases fundamentales; estas fases son:

3.6.3. Fase Diagnóstica.

En esta fase se busca tener una radiografía de las condiciones que dominan en el territorio en cada uno de los subsistemas a abordar, en otras

palabras, se hace una descripción y un análisis de las condiciones del territorio¹⁰⁰.

3.6.4. Fase Prospectiva.

En base al análisis desarrollado en la Fase diagnóstica, se construyen escenarios tanto Alternativos como Tendenciales y Concertados, que nos dirán como seguirán las cosas en caso que se ejecuten o no acciones orientadas a resolver los principales problemas sociales, urbanísticos, culturales y ambientales encontrados en el territorio.

El escenario tendencial es una proyección que se hace en base al análisis de las condiciones actuales en cada subsistema, es decir, plantea como están las cosas actualmente y como estarán a futuro en caso de continuar la dinámica desordenada en el territorio.

El escenario alternativo, tiene que ver con las propuestas que surgen en base al análisis de las condiciones actuales y de los escenarios tendenciales, es decir, como queremos que esté cada uno de los subsistemas dentro de 20 años.

El último escenario es el concertado teniendo relación con las acciones que se emprenderán entre los diferentes actores involucrados en cada uno de los subsistemas.

¹⁰⁰ Resumen ejecutivo del PLAN DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, presentado por INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA TIERRA FACULTAD DE CIENCIAS NATURALES Y MATEMATICA, UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR. Julio 2007

3.6.5. Fase de Implementación.

La implementación es la última fase del POT, en esta se deben construir los instrumentos que van a operativizar las propuestas que darán pie a los escenarios alternativos previamente construidos, como instrumentos institucionales, legales y operativos para implementar políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo.

A continuación, se describirán las diferentes acciones que han desarrollado los actores que han protagonizado la elaboración del POT y como estos han estimulado la participación de la sociedad civil en el cumplimiento de los objetivos trazados no solamente en la elaboración de la presente investigación, sino también los objetivos trazados en el marco de la elaboración del POT.

Para la formulación del POT se constituyó un equipo de especialistas en diferentes disciplinas principalmente en las áreas de Desarrollo rural y uso de suelos, geología, biología, arquitectura, agronomía, sociología, economía, ciencias jurídicas, ingeniería civil, desarrollo urbano, regional e hidrología y especialistas en Sistemas de Información Geográfica, conformando un Equipo Multidisciplinario del Instituto Ciencias de la Tierra de la Facultad de Ciencias Naturales y Matemática de la Universidad de El Salvador. Se contó con participación ciudadana en talleres de diagnóstico, validación y entrevistas con las comunidades, talleres con socios estratégicos y la Unidad

Técnica Intermunicipal para construcción de matrices de desarrollo y ordenamiento territorial.¹⁰¹

De esta manera se continúa con los esfuerzos del desarrollo territorial de la Montañona, que es abordada como un núcleo de desarrollo que debe apoyarse y es por eso que se denomino “Apoyo al Proceso de Ordenamiento Territorial de la mancomunidad La Montañona”.

Se contaba con una información base para darle continuidad al proceso, durante la negociación que se tenía a nivel institucional de los fondos para la elaboración del POT, hubieron cambios de funcionarios municipales y de personal que ocupaba un estatus determinante en las instituciones negociadoras provocando un descontento por dichos cambios y por las diferencias de visión del Ordenamiento Territorial, este descontento se reflejo en la no socialización de la información ya procesada y obligo prácticamente a iniciar el proceso de recopilación de información y procesamiento de la misma.

En este proceso, han estado presentes desde las negociaciones con el gobierno central y con la unión europea, la Junta Directiva de la Mancomunidad la Montañona, conformada por los acaldes de las siete municipalidades, la Unidad Técnica Institucional (UTI) de la Mancomunidad, la Universidad de El Salvador (UES), El Instituto para el Rescate Ancestral Indígena Salvadoreño (RAIS), el Centro de Capacitación para la Democracia

¹⁰¹ Resumen ejecutivo del PLAN DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, presentado por INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA TIERRA FACULTAD DE CIENCIAS NATURALES Y MATEMATICA, UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR. Julio 2007

(CECADE), la Coordinadora de Comunidades Para de Desarrollo (CORDES) y la Asociación Ecológica de Chalatenango (ASECHA).

Algunas de estas instituciones aún continúan en la ejecución de proyectos ajenos al POT, en el transcurso del desarrollo de este trabajo surgieron cambios de personal que estuvo protagonizando la negociación para el apoyo del Ordenamiento Territorial y hasta incluso cambios en el abordaje político metodológico y operativo del Ordenamiento Territorial.

La diversidad de actores y la frágil visión que se venía construyendo a nivel micro-regional ha provocado aspectos negativos que más adelante abordaremos a la hora de mencionar los avances y retrocesos que se tienen con el POT.

3.7. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En la investigación se encontró que el proceso de elaboración del POT fue a través de las organizaciones involucradas y se desarrolló de la siguiente manera: A) se selecciono cada organización tomando en cuenta las funciones que cada una de ellas realiza en otros proyectos de desarrollo B) se realizó para la elaboración del POT, por cada una de estas organizaciones un trabajo diferente correspondiente a su especialidad, utilizando en su momento los mecanismos de participación para el cumplimiento de los objetivos y posteriormente se abordaran los avances que se tuvieron. Los socios estratégicos son los siguientes:

.3.7.1. Centro de Capacitación para la Democracia (CECADE).

Esta institución elaboró un diagnóstico rápido de la situación en la que se encontraba el tejido social comunitario en la mancomunidad este diagnóstico se elaboró en el 2005.

El diagnóstico se realizó en cada uno de los siete municipios, el propósito del mismo, era tener un conocimiento de cómo está conformado el tejido social y como eran sus niveles de participación en los municipios a los que pertenecen.

Entre los organismos que contribuyeron a participación ciudadana en la mancomunidad identificados en el diagnóstico son:

- ADESCOS (asociación de desarrollo comunal)
- Juntas Directivas o Vecinales
- Comités de Desarrollo Sectoriales
- Comités de Desarrollo Micro regional del Agua
- Comité Ambiental de Chalatenango
- Presupuestos Participativo de Inversión
- Cabildos Abiertos
- Mesa Micro regional de Pago y Compensación por Servicios Ambientales

El tejido social a nivel municipal se refleja a partir de la creación de los diferentes mecanismos e instancias por ejemplo, ADESCOS, Comités Sectoriales, Comités de Agua, Comités de Paz, Centro de Desarrollo Local, sin embargo estos no cuentan con apoyo financiero que estimule su incorporación de manera integral. En la mayoría de los municipios no existe un instrumento jurídico que promueva, avale y regule la participación ciudadana.

A nivel micro regional se pudo encontrar los siguientes entes de participación:

- Comité representativo de Beneficiarios de la Montañona (CORBELAM). Este comité está compuesto por 155 beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierra (PTT).
- Coordinadora de Comunidades Rurales (CCR). Es una organización que aglutina a 60 comunidades con trabajo en varios municipios de la mancomunidad y en otros fuera de ella
- Comité Ambiental de Chalatenango (CACH). Este comité es considerado como el comité ambiental para el departamento de Chalatenango que integra a diversos actores, basándose en la participación y la toma de decisiones apoyadas por el debate.
- Comité Mancomunal del Agua. Este comité está representado por líderes de cada uno de los municipios y de los comités sectoriales ambientales existentes de la mancomunidad teniendo 18 miembros; uno de la zona rural y uno de la zona urbana de cada municipio.
- Mesa permanente de Pago y Compensación por Servicios Ambientales. Son miembros de la mesa el Ministerio de Agricultura, el

apoyo PROCAFE, CACH, PRISMA, UES, UCA Y FUNDACOATEPEQUE. Esta mesa buscaba establecer un pago y compensación económica por un servicio que se recibe para lograr una gestión sostenible de los recursos naturales en una determinada región o municipio

- Una vez teniendo la información del diagnóstico, y tomando en cuenta cada una de las organizaciones identificadas en la mancomunidad, se estableció una propuesta para la conformación del COMITÉ DE DESARROLLO MICRO REGIONAL SOCIAL Y SECTORIAL, la cual se definió como la máxima instancia de participación y legitimación de procesos en la toma de decisiones que afectan la vida de la mancomunidad, este comité de pago y compensación por servicios ambientales trabajará para apoyar en la identificación y ejecución de proyectos y planes.

Entre las funciones planteadas esta:

- La articulación de las organizaciones sociales y sectoriales
- Crear Instancias de concertación, negociación y participación Ciudadana
- Crear espacios de legitimación de propuestas
- r Establecer espacios para las instituciones públicas y privadas
- Crea un ente de reconocimiento del tejido social en la mancomunidad
- Buscar la canalización de las demandas de los ciudadanos a las instancias públicas y privadas

- Realizar una contraloría social
- Contribuir al proceso de desarrollo de cada uno de los municipios.

En el comité de desarrollo micro regional están considerados los siguientes actores:

- ADESCOS,
- JUNTAS DE AGUA
- COMITÉ MANCOMUNAL DEL AGUA
- COMITÉ AMBIENTAL CHALATECO
- JUNTAS VECINALES
- COORDINADORA DE COMUNIDADES RURALES (CCR)
- COMITÉ DE GESTIÓN DE RIESGO
- CORBELAN
- COMITÉ DE PAZ
- COOPERATIVAS

Todo lo anterior es un espacio donde convergen organizaciones del tejido social y sectoriales de la Mancomunidad.

Además, se propuso una Mesa de Apoyo Institucional para el Desarrollo Territorial de la Montañona y POT.

Esta mesa, se considera como la rectora del POT. Esta será la instancia de concertación y negociación de los intereses de los actores claves que también puede servir de apoyo a la instancia de pagos por servicios ambientales. Las líneas generales que se tienen en relación a esta mesa son: Se tomarán las finalidades planteada por la Mancomunidad cuando hace referencia a las instituciones de apoyo al desarrollo del POT; La articulación entre estas instituciones que forman parte de la mesa ampliada de coordinación debe ser la junta directiva de la mancomunidad; Debe existir un alto grado de coordinación entre la máxima instancia de la organización social (Comité de desarrollo Micro regional), la junta directiva y la mesa de amplia coordinación institucional, siendo sus funciones como un solo elemento las siguientes:

- Instancia de negociación y concertación de los actores claves para la gestión integral de la Montañona
- Contribuir a la gestión de mejoramiento del territorio
- Incorporar a la gestión local y regional la intervención de representantes de la población
- Crear espacios de diálogo y concertación de intereses que adquieran la forma de mesas de concejos de desarrollo
- Es poseedora de espacios de coordinación de las distintas acciones de los actores
- Es un espacio de articulación de demandas y soluciones de problemas de la población

- Instancias de amplia coordinación institucional y participación local en procesos de diseño y ejecución del POT
- Apoyo al proceso de descentralización
- Mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales

En la mesa de apoyo institucional para el desarrollo territorial están consideradas:

- PLAN INTERNACIONAL
- COSUDE
- PRISMA
- RAIS
- ASECHA
- CORDES
- CECADE
- CORBELAM
- COOPERATIVAS
- UES
- PROGRAMA BINACIONAL

Esta mesa es un espacio donde convergen instituciones gubernamentales, no gubernamentales y de cooperación internacional con el objetivo de crear lineamientos para mejorar la Montañona

La definición que se le dio al comité de desarrollo micro regional de ser la máxima instancia de participación y legitimación de procesos de toma de decisiones en el POT no fue real, ya que las verdaderas decisiones no fueron tomadas por dicho comité, mas bien era invitado a avalar lo que en algún momento no lograban entender por la complejidad del POT, siendo los miembros líderes de las comunidades quienes carecen de capacidad de entendimiento para poder captar el contenido del proyecto.

La Mesa de Apoyo Institucional fue la rectora del POT y los mecanismos de concertación se limitaron a los intereses puestos en las mesas técnicas donde las instituciones tenían el dilema de cómo abordar el POT.

La coordinación entre la mesa de apoyo institucional, el comité micro regional y la junta directiva de la mancomunidad estaba determinada por la mesa y por la junta directiva y, es necesario aclarar que aun cuando las decisiones eran tomadas sin tomar en cuenta la intervención del comité micro regional no siempre las decisiones eran compartidas por las otras partes, de por medio existen intereses particulares, y no se ha podido unificar criterios.

- ✓ Los logros o resultados que se plantearon en la cuarta mesa técnica en relación al trabajo de CECADE son :
- ✓ Elaboración de Diagnostico Rápido del tejido social
- ✓ Constitución del Comité de Desarrollo Micro regional de concertación y apoyo a la implementación del POT.
- ✓ El fortalecimiento instancias existentes de amplia coordinación institucional y participación local en el proceso de diseño y ejecución del POT

En los municipios donde no existen ADESCOS solo se han establecido grandes líneas para estimular la participación, pero no se dedicaron a conformarlas, considerando que es una atribución que le compete a la alcaldía, igualmente se establecieron grandes líneas para estimular la participación en los procesos de desarrollo local, en el caso que en un municipio no exista un Centro de Desarrollo Local, esta institución se propuso conformarlo y a capacitarlo en alguna medida, para que estos Centro de Desarrollo Local puedan elaborar sus planes de desarrollo municipal.

La participación en los procesos de desarrollo es sinónimo de participar en política, y esto no se limita a accionar la democracia, significa participar, decidir y sobre todo incidir en las decisiones definitivas que se toman en el desarrollo de un pueblo. Elaborar planes de desarrollo comunitario, locales y que estos sean tomados en cuenta por las estructuras de poder político.

En el marco del POT, los Planes de desarrollo municipal siguen viéndose de forma aislada al desarrollo micro regional y al POT, no se han creado lineamientos de participación ni ordenanzas que regulen las actividades que ponen en riesgo los recurso naturales deberían crearse políticas de desarrollo social, económico, ambiental, cultural fundamentadas en un marco jurídico regulatorio a nivel micro regional.

La visión que se tenía desde un inicio fue básicamente verificar si existen o no Centro de Desarrollo Local y donde deben ser reforzados, donde no hay crearlo y una vez que todos los municipios contaron con Centros de Desarrollo Local se tenía que conformar y capacitar a un Comité Micro Regional, lo cual se hizo.

Un cuestionamiento que se ha tenido a lo largo del proceso lo que se busco únicamente fue crear figuras que no tenia la facultad de generar espacios de participación en sus bases, y tampoco tenia la capacidad de participar e incidir por si sola, existen muchas desiciones que se toman en otros niveles y son otras estructuras las que al final deciden que se hace y nos referimos al nivel político que conforma la junta directiva de la mancomunidad, formada por los alcaldes y a nivel institucional que tiene el conocimiento del proceso, por un lado se pone el conocimiento del proceso por otro el poder político y por el otro donde se refleja la verdadera participación queda como a la espera de hacer lo que se decide en los dos niveles anterior.

3.7.2. Asociación Ecológica de Chalatenango (ASECHA).

El trabajo de Asociación Ecológica de Chalatenango en el marco del POT es básicamente darle seguimiento a lo que ya habían comenzado años atrás y se pretendía que con el apoyo del programa binacional y la mancomunidad la Montañona, la mesa de Pago por Servicios Ambientales y Asociación Ecológica de Chalatenango (ASECHA) continuara trabajando para fortalecer los conocimientos del Pago y Compensación por Servicios Ambientales de los pobladores de la micro región a través de capacitaciones e iniciativas. Todo esto con el objetivo de organizar y capacitar una mesa de coordinación para la elaboración del plan de pago y compensación por servicios ambientales que contribuyan a implementar mecanismos micro regionales que desarrollen iniciativas piloto, para ello, se fortalecerá los conocimientos de los actores de la mancomunidad con capacitaciones y talleres, se crearán instancias que den seguimiento al proceso de compensación por servicios ambientales y se implementará iniciativas piloto

pago y compensación por servicios ambientales que contribuyan a consolidar el proceso.¹⁰²

Para la Asociación Ecológica de Chalatenango (ASECHA), los servicios ambientales son aquellos que se brindan a partir de las funciones, condiciones y procesos naturales que permiten los ecosistemas y se les define como servicios que brindan los recursos naturales a la sociedad y que inciden directa o indirectamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente y por lo tanto en la calidad de vida de las personas, mientras que el Pago y Compensación por Servicios Ambientales se entiende como el pago y compensación económica o con trabajo por un servicio que se recibe para lograr una gestión sostenible de los recursos naturales en una determinada región o municipio.¹⁰³ Los resultados que se esperan en el marco del POT son:

1. Desarrollar 11 talleres comunitarios con los socios estratégicos, actores locales y la población involucrada para fortalecer los conocimientos del Pago y Compensación por Servicios Ambientales,
2. Organizar y capacitar una mesa de coordinación del Pago y Compensación por Servicios Ambientales (PCSA) y,
3. Elaboración del plan de seguimiento de la misma, desarrollar iniciativas piloto del Pago y Compensación por Servicios Ambientales

¹⁰² *Crítico Pago y Compensación por servicios Ambientales, Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo*

¹⁰³ Diciembre 2005 crítico de fondo ambiental de Pago por Servicios Ambientales. ASECHA, Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo

(PCSA) con la junta administradora del sistema de agua del barrio la Sierpe.

Dentro de las actividades planteadas están:

- Construcción de obras físicas para conservar el agua en zonas importantes de infiltración
- Monitoreo de calidad de agua
- Reforestación de fuentes de agua y zonas de bosque de galerías (micro cuencas)
- Capacitación y divulgación sobre uso y protección del recurso hídrico
- Construcción de obras de conservación de suelos a nivel de fincas en zona crítica y de escorrentía

En este último caso, se elaboró un Plan de manejo integral del Área Natural de la Montañona (ANM), con el objetivo de generar insumos para la propuesta de Plan de Manejo del Área Natural Protegida La Montañona, mediante la identificación de elementos que afecten el estado de conservación presente o futuro del área natural, el cual dio como resultado, la identificación de cuatro tópicos críticos para el buen manejo del Área Protegida La Montañona, estos son: plagas (especies invasoras), zonas de cacería, zonas vulnerables a incendios y zonas en peligro de derrumbes.

En mucho del trabajo desarrollado por ASECHA, se coordinó con las unidades ambientales que ya estaban conformadas en la mancomunidad.

El comité interinstitucional para la protección del Río Tamulasco es un espacio donde convergen muchos actores locales como institucionales y

organizaciones sociales que estuvieron trabajando en la elaboración de un plan de manejo integral de la micro cuenca como una de las metas planteadas en el POT

También se desarrollaron en el marco de Pago y Compensación por Servicios Ambientales campañas de reforestación en las zonas de recarga.

Se conformaron y capacitaron brigadas contra incendios para contar con una organización que le diera atención a los incendios sobre todo en época de verano, los cuales están conformados por habitantes de la región.

Se estableció una Propuesta de manejo integral del macizo montañoso. En esta propuesta se espacializó zonas de convergencia de fauna y flora en peligro de extinción y se crearon algunos tópicos de desarrollo eco turístico de la Montaña. En este programa se establece que no es permitida la caza, pero solo en el sentido deportivo, ya que hay que entender que en algunas ocasiones los habitantes de la Montaña es lo único que tienen para comer.

De acuerdo a los logros o resultados que se plantearon en la cuarta mesa técnica en relación al trabajo de ASECHA son los siguientes.

- Instancias locales de compensación por servicios ambientales (CSA) establecidas, fortalecidas y funcionando en apoyo a formulación e implementación del POT.
- La Mancomunidad tiene establecida la base metodológica y el funcionamiento de mecanismos de Compensación por Servicios Ambientales con énfasis en el manejo de bosques y micro cuencas.

- La Mancomunidad cuenta con mecanismos activos para la gestión del riesgo en una subcuenca priorizada por el POT.

3.7.3. CORDES (Coordinadora de Comunidades para el Desarrollo).

La Coordinadora de Comunidades Para de Desarrollo (CORDES) es una organización social de carácter productivo de la zona nororiental de la Mancomunidad La Montañona, sus objetivos y metas en el marco del apoyo al proceso de ordenamiento territorial gira alrededor de la reconversión productiva en el territorio con el fin de conservar el tejido natural de la zona de recarga hídrica y reducir los grados de presión y explotación de los recursos naturales.

Para logara estos objetivos, CORDES dio capacitación y asistenta técnica a agricultores de la zona, con estas actividades, ahora se cuenta con 70 iniciativas demostrativas de reconversión productiva establecidas y varias iniciativas irradiadas por efecto multiplicador, se han capacitado a todos los beneficiarios en labores culturales y productivas; utilizando técnicas de aprendizaje aprender mirando y haciendo. Los resultados concretos han sido, la Mancomunidad aplicando iniciativas demostrativas y replicables para la reconversión productiva agropecuaria y sostenible, apoyando el proceso organizativo de los (as) productores (as) y el mejoramiento de caminos de acceso a centros de comercialización.

La participación en la selección de estos 70 productores fue excluyente, porque tenían que cumplirse ciertos criterios para dicha selección, entre ellos era: tenia que ser un propietario que hubiera tenido

beneficios por parte de CORDES; que la parcela fuera propia; que la parcela estuviera ubicada del anillo perimetral hacia arriba, con el propósito de conservar el macizo montañoso.

Estos 70 agricultores desarrollaron replicas con otros agricultores de la zona y se han comenzado a ver los resultados.

3.7.4. RAIS (Instituto para el Rescate Ancestral Indígena Salvadoreño).

El objetivo principal del Instituto para el Rescate Ancestral Indígena Salvadoreño (RAIS) era elaborar un Diagnostico para identificar iniciativas económicas a partir de los aspectos culturales, para ello, se realizaron dos talleres por municipio, uno para recabar la información y el otro para socializar y validar lo sistematizado.

La participación de la sociedad civil en este sentido fue asistiendo a los talleres tanto de recolección como de socialización de la información recogida, las características de las personas que participaban en los talleres eran hombres y mujeres adultas, ya que por la naturaleza del trabajo, requería contar con personas que tuvieran el conocimiento de cómo se vivía antes para sondear el patrimonio cultural tanto material como inmaterial y así descubrir la identidad de los pueblos, como parte fundamental del POT

En estos diagnósticos se encontró un conocimiento muy rico en términos culturales que debía apostarse en la implementación del POT, se elaboro un mapa de sitios arqueológicos para efectos de crear rutas culturales y potenciar al turismo y conservar los recursos naturales con los que cuenta el macizó montañoso.

El resultado que se obtuvo fue el Diagnósticos culturales municipales y micro regional y el mapa de sitios arqueológicos.

Las gestiones que se hicieron para potenciar los aspectos culturales en el POT no partieron como iniciativa consiente de las personas, si no más bien de la institución y las gestiones nunca tuvieron fruto alguno, quedando al descubierto la verdadera importancia que se le dio al subsistema sociocultural de la Montañona y generando expectativas en las personas que participaron y que humildemente y con anhelo comentaron sobre sus vidas y comunidades.

3.7.5. UES (Universidad de El Salvador).

La universidad de El Salvador es un organismo que tenía a su cargo el sistematizar la información recabada y procesada por cada una de las instituciones socias en el marco de la elaboración del POT, pero también divulgarla.

Pero no solo tenía a su cargo sistematizar la información, también implemento un Sistema de Información Geográfico, incorporo la Gestión del Conocimiento como un tema orientado a capitalizar experiencias de desarrollo, Diagnostico económicos, sociales, Revisión de normativas jurídicas en relación al POT, Gestión de Riesgo y Estudios urbanísticos.

3.7.5.1. Sistema de Información Geográfico.

Es necesario mencionar que por ser una zona fronteriza la posibilidad de adquirir los mapas eran y fue difícil ya que estos eran de uso propiamente militar durante la guerra y no estaba a disposición del público, por lo tanto,

los mapas que se encuentran en las monografías donde aparece la división político administrativa de las municipios, es una información muy desfasada.

En el marco de mejorar la información Geográfica, se crearon cuadros técnicos locales formados en el uso de tecnología de información espacial y teledetección, a través de la implementación de un diplomado sobre el Sistema de Información Geográfica, a miembros de concejos municipales, representantes de municipalidades e instituciones locales, representantes de la Unidad Técnica Institucional y de comités conformados y funcionando.

Se crearon mapas en base a satélites para delimitar al máximo detalle posible cada uno de los límites municipales en donde la participación de la población fue únicamente validando los mapas en los talleres participativos que se desarrollaron. También se zonificaron los espacios urbanos, se especializaron las micro-cuencas y zonas forestales y de cultivo.

3. 7.5.2. Gestión del Conocimiento.

La gestión del conocimiento buscaba entrar en un proceso de enseñanza y aprendizaje, en el cual se creara y sistematizara conocimiento orientado al ordenamiento y desarrollo territorial. En el marco de la gestión del conocimiento, uno de los espacios de participación que se crearon, fue la radio chalateca, en ella se tenían espacios de media hora los días sábados (durante 24 jornadas), este espacio fue creado en el marco de la gestión del conocimiento, en donde los radio escucha tenían la libertad de participar opinando, proponiendo, haciendo comentarios e incluso hasta denuncias sobre problemas específicos del OT. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, muchas personas que participaron en esos espacios eran personas que estaban directamente involucradas en el OT principalmente

(socios estratégicos, alcaldes, gerentes de núcleos mancomunidad etc.) estos mas bien informaban a los radioescucha y en cierta medida se les motivaba a los habitantes a ser parte del OT, mientras que las personas que no conocían sobre el OT se limitaban a escuchar la radio.

Una de las dificultades que se tuvieron con este espacio es que no se sistematizo la información recabada y no se le dio continuidad a la apertura del espacio.

También se cuenta con una pagina Web ubicada en el servidor de la UES (<http://monta.cimat.ues.edu.sv>), la cual hay que alimentar y contratarle el servidor definitivo y con un formato montado para la pagina Web desde agosto de 2006, en el servidor de la UES.

3. 7.5.3. Diagnóstico Socioeconómico.

Para la elaboración de los diagnósticos económicos y sociales de la mancomunidad la Montañona se desarrollaron talleres participativos en cada uno de los municipios para recabar la información, se convocaron a líderes comunitarios de cada uno de los asentamientos humanos de los municipios para que participaran en dichos talleres.

Durante el desarrollo de los talleres, se formaban tres mesas de trabajo, en cada una de las mesas debía haber un representante por cada asentamiento humano para efectos de que la información recabada fuera representativa y complementaria a las otras dos mesas, en estas mesas se abordaron temas SOCIALES, ECONOMICOS Y DE AMENAZAS.

En la mesa social, se trataba temas sobre los servicios básicos que se prestaban en cada una de las comunidades, agua, salud, educación, recolección de desechos sólidos, tratamiento de desechos líquidos, conectividad vial, población, entre otros.

En la mesa económica se discutían puntos sobre la producción, productividad, los problemas que los productores tienen a la hora de producir y comercializar sus productos, el tipo de productos, etc. Lamentablemente no se logró obtener una información que describiera la estructura productiva tanto del territorio como de la población que habita en dicho territorio.

La otra mesa que se conformaba en estos talleres, fue la mesa de amenazas tanto naturales como socio naturales y antropicas que afectan directamente a las personas, sus bienes y sus cultivos. Aquí es necesario decir que durante la elaboración de el POT la mancomunidad y la UES gestionaron fondos con la Cooperación Suiza para el desarrollo (COSUDE) para que estos financiaran estudios sobre amenazas que sería abordado como un elemento transversal en el POT.

En este estudio se conformaron tres equipos de consultores que trabajarían en los siete municipios tomando como base, la información que se sacaría de la mesa de amenazas, estos consultores realizaron las visitas para levantar la información y analizar los niveles de riesgo en la comunidad. El equipo estaba conformado por un sociólogo, un ingeniero civil, un ing. Agrónomo, y un geólogo. En este estudio la participación de las personas en la comunidad no se logró percibir, los consultores llegaban a las comunidades pero no se creaba un ambiente de participación.

3. 7.5.4. Marco Jurídico .

Se hizo una revisión de normativas jurídicas en relación a Planes de Ordenamiento Territorial, con el fin de descubrir las oportunidades y debilidades jurídicas existentes en el marco del POT para crear una normativa acorde a las condiciones del territorio.

Entre los puntos de discusión que se tenían durante todo el proceso de elaboración del POT y que se expresaban en las mesas técnicas, están:

- Ordenanzas de uso de suelo
- Ordenanzas de participación ciudadana
- Políticas de desarrollo social
- Políticas de empleo local
- Ordenanzas sobre la contaminación
- Etc.

A la que más se le apostó fue a la ordenanza de participación ciudadana, sin embargo, esta no ha tenido los resultados que se esperaban desde su discusión.

3. 7.5.5. Estudios Urbanísticos.

De igual manera se elaboraron diagnósticos urbanísticos en cada uno de los municipios de la montaña, en estos diagnósticos se buscaba ver como están distribuidas las ciudades y centros urbanos, hacia donde están

creciendo las ciudades y como están generando presión sobre el territorio que cada vez lo hacen más desordenado.

El trabajo que se desarrollo en este sentido, no incorporo la participación ciudadana, ya que los ingenieros y arquitectos que realizaron el levantamiento de la información, llegaban a las principales ciudades con su equipo técnico y lo que hacían no se fundamentaba en consultas ciudadanas. Esto tiene lógica, por que generalmente el OT es abordado para orientar acciones de infraestructura física en las principales ciudades y no en orientar comportamientos y relaciones sociales, institucionales, culturales que hacen más humanas a las personas.

CAPITULO 4

4.1. TRATADOS Y DECLARACIONES INTERNACIONALES

En materia de medioambiente los convenios, declaraciones internacionales son fuentes externas para la legislación interna en la materia. Se desarrollara primero las declaraciones y convenios y luego la normativa constitucional salvadoreña.

4.1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁰⁴

Esta declaración establece principios que aparecen claramente dentro de la normativa constitucional, y en la declaración son los siguientes:

Articulo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Articulo 2. Hace referencia a la no discriminación sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Los dos artículos anteriores se refieren a la libertad que todo ciudadano tiene a participar en cualquier actividad sin ningún tipo de

¹⁰⁴ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217, del 10 de diciembre de 1948

discriminación, lo que se ha realizado en la elaboración del Plan de Ordenamiento territorial en Chalatenango.

Otro principio protegido es el contenido en el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece el derecho de igualdad sin ninguna distinción ante la ley, lo que no se ha cumplido en la mancomunidad debido a la falta de espacios para que sus habitantes participen en la realización del plan.

La Declaración de los Derechos Humanos fue creada con la finalidad de que al ser humano se le fuera reconociera en cualquier circunstancia sin hacer excepción en el ejercicio de sus derechos como persona y/o ciudadano, el contenido de esta declaración es amplio, por tanto concierne al tema de investigación, debido a que para elaborar o ejecutar cualquier proyecto, en este caso, la búsqueda del desarrollo a través del POT, no se puede ignorar que cada ser humano debe ser valorado como tal de forma íntegra. El POT es un proyecto donde cada ciudadano de la localidad es un elemento importante para ejercer la democracia a través de la Participación Ciudadana, y ésta última para elaborar y ejecutar con transparencia todo proyecto de desarrollo local o regional.

4.1.2. Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, " Protocolo de San Salvador".¹⁰⁵

Al igual que la Declaración de los Derechos Humanos, este instrumento normativo, reafirma los principios con los que se debe regir cada ser humano para el desarrollo de sus actividades dentro de un estado democrático, sin menoscabar la dignidad humana.

Los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocido como "Protocolo de San Salvador", reafirman su propósito de consolidar en este continente las instituciones democráticas, régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Este protocolo ha sido ratificado por los países del continente Americano a excepción de Estados Unidos y Canadá

El Artículo 3 de este protocolo hace referencia a la no discriminación de ninguna índole como lo proclama el Art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

El Art. 11 de este protocolo establece que “Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”

¹⁰⁵ Adoptado en: San Salvador, El Salvador el 17 de noviembre de 1988

Ha sido importante que en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de la Montañona se le preste la debida atención a este instrumento para alcanzar con mayor exactitud los objetivos propuestos, siendo común la falta de recolección de los desechos sólidos y las aguas servidas, no solo en ésta área (La Mancomunidad La Montañona) sino en todo el territorio salvadoreño, facilitando que los pobladores vivan con mejores condiciones ambientales, aumenten la calidad de vida; y en consecuencia sean respetados otros derechos como la integridad humana.

4.1.3. Declaración Americana De Los Derechos Y Deberes Del Hombre.¹⁰⁶

Los Estados Americanos declaran que la persona humana es el centro de sus Constituciones nacionales y reconocen que las instituciones jurídicas y políticas tienen como fin la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y materialmente.

Esto se relaciona con la Mancomunidad en cuanto que tiene que velar por la protección de los derechos fundamentales de sus habitantes de la zona y realizar obras que vayan encaminados a crear mejores condiciones de vida para los habitantes de la región. El estado tiene la obligación de realizar obras que mejoren las condiciones de vida de la Mancomunidad.

¹⁰⁶ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948

Esta declaración protege el Derecho al sufragio y el de participar en el gobierno. El artículo 20 de la declaración regula la democracia siendo esta indispensable para la aplicación de la participación ciudadana

Dicha Declaración fomenta el derecho de asociación, en el Artículo 22; éste es la base para que toda persona natural o jurídica pueda asociar libremente como lo han hecho los municipios que conforman Asociación de Municipio o Mancomunidad la Montañona.

4.1.4. Declaración de Estocolmo.¹⁰⁷

Se declara que el ser humano es obra y artífice del medio que lo rodea, que le da sustento material y brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente.

La protección y mejoramiento del medio humano es fundamental para brindar bienestar a los pueblos y potenciar el desarrollo económico mundial, debe ser lo primordial de los pueblos y un deber de todos los gobiernos.

En los países en desarrollo, los problemas ambientales están motivados por buscar mejores condiciones de vida.

Millones de personas viven muy por debajo de los niveles mínimos como en la Montañona para una existencia humana, privadas de alimentación, vestido, vivienda, educación, sanidad e higiene adecuadas.

¹⁰⁷ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Reunida en Estocolmo, Suecia, 5-16 de junio de 1972

El crecimiento de la población plantea problemas de preservación del medioambiente; es necesario adoptar normas y medidas apropiadas, para hacer frente a esto.

La Mancomunidad no es la excepción ante los problemas ambientales y como consecuencia al desarrollo; esta micro región como cualquier otra por largo tiempo ha enfrentado problemas con el deterioro de los recursos naturales en general que ha debilitado cualquier posibilidad de desarrollo; Ordenar el territorio, establecer y poner en práctica el uso adecuado de los suelos ha sido una necesidad para la sobre-vivencia humana, tomando en cuenta el aprovechamiento de los recursos para las generaciones venideras.

Para la realización del POT en la Montañona, fue necesario que la población y los gobiernos locales hayan entendido la importancia de la protección de los recursos naturales renovables para facilitar y alcanzar el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de todos.

En la Montañona, sus habitantes no reúnen las condiciones mínimas de vida, no cuentan con alimentación y vivienda adecuada para su subsistencia; son obstáculos para la educación las escasas vías de acceso de la zona y de recursos económicos, la falta de sanidad e higiene adecuada son comunes en esta zona, no se cuenta con servicios básicos como el agua potable y la recolección de desechos sólidos fuera del casco urbano de cada municipio.

La creciente población de la zona se plantean problemas como la deforestación del macizo montañoso y como consecuencia la destrucción de las zonas de infiltración de agua lo que empobrecen los ríos del lugar, deteriorando el medio ambiente del lugar y para protegerlo se ha adoptado la creación del plan de ordenamiento territorial.

La Declaración de Estocolmo expresa la convicción común en los principios siguientes:

Principio 1: “La igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

Este principio ha sido fundamental para el impulso de este proyecto. El POT, y su política, buscan mejorar las condiciones de vida de los pobladores.

Principio 2: “Los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”.

En la Montañona se ha creado un plan integral para el manejo del macizo montañoso con la finalidad de aprovechar el bosque de una forma adecuada para que las futuras generaciones lo puedan aprovechar.

Principio 8: “El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida”.

La Fundación Para La Cooperación Y El Desarrollo Comunal De El Salvador (CORDES) desarrolló, a través del POT, el plan de apoyo al proceso de ordenamiento territorial que gira alrededor de la reconversión productiva en el territorio con el fin de conservar la naturaleza, las zonas de recarga hídrica y reducir los grados de presión y explotación de los recursos naturales.

Principio 13. “A fin de lograr un racional ordenamiento de los recursos y mejorar las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de planificación y desarrollo de modo que

quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población”

Con el POT la mancomunidad pretende el aprovechamiento de los recursos naturales de una forma eficaz, por ejemplo: la reconversión productiva y el plan de manejo integral del macizo montañoso con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la Mancomunidad a través de la creación de nuevas formas de aprovechar los recursos naturales renovables.

Principio 15. “Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista”.

El POT se crea para regular y crear mecanismos o proyectos que ayuden a las formas de crear las nuevas urbanizaciones en la Mancomunidad afectando el medio ambiente lo menos posible, a través del uso adecuado de los suelos.

Principio 17. “Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio”.

El POT en la mancomunidad, ha sido posible por el esfuerzo de muchas instituciones, tanto gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, como La Mancomunidad La Montañona, La Universidad De El Salvador (UES), 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), El Centro De Capacitación Y Promoción De La Democracia (CECADE),

Desde sus inicios ha sido un esfuerzo compartido, sin embargo, son los gobiernos locales quienes enfrentan la responsabilidad del proyecto. Por los que se deduce que es necesario que los gobiernos sean los primeros en asimilar cualquier obra de desarrollo, pues de ellos depende la administración del territorio.

Principio 18. “Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y por el bien común de la humanidad”.

Este aspecto se tomó muy en cuenta en este proyecto, difícilmente un proyecto como este puede realizarse si no se cuenta con un apoyo multidisciplinario y tecnológico, para lo cual se conformó un equipo multidisciplinario para que realizara el POT.

4.1.5. Declaración de Río.¹⁰⁸

La declaración de Río establece principios referentes al desarrollo sostenible o sustentable (siendo el fin que persiguen los planes de ordenamiento territorial) y la participación de los ciudadanos en la

¹⁰⁸Esta declaración fue adoptada por los gobiernos participantes en la cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil, 14 de junio de 1992

planificación y ejecución del mismo. A continuación se explican los siguientes principios:

PRINCIPIO 4: “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe constituir parte integral del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”

El POT en La Montañona, como cualquier otro proyecto de desarrollo y debe tener como meta principal alcanzar el desarrollo sostenible o sustentable para el territorio y la población.

El gobierno, con el apoyo de organizaciones internacionales y regionales, examino y reviso el sistema de planificación y ordenamiento para facilitar un plan integrado. Para este fin, se debe de adoptar:

a) sistemas de planificación y ordenación que faciliten la integración de los componentes ambientales

b) marcos estratégicos que permitan integrar a un tiempo los objetivos del desarrollo y del medio ambiente;

c) Establecer un marco general para planificación y aprovechamiento de las tierras y medio físico para el desarrollo de planes de desarrollos especializados y sectoriales más detallados.

d) Fortalecer sistemas que orden la tierra y recursos naturales.

e) Examinar y establecer criterios innovadores y flexibles para financiar los proyectos;

PRINCIPIO 10: los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos, además, deberán establecer procedimientos

innovadores que facilitaran y fomentaran la participación activa de todos los sectores en el proceso de adopción y ejecución de decisiones.

En el 2006 se hizo una reforma al código municipal para mejorar los sistemas de participación ciudadana y la creación de la transparencia en la gestión de los gobiernos locales.

4.1.6. Cumbre de Johannesburgo.

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se celebró en Johannesburgo (Sudáfrica) del 26 de agosto al 4 de septiembre. Participaron 190 Jefes de Estado o de Gobierno, acompañados de sus delegaciones nacionales.

En la cumbre se establece el compromiso de ejercer la vigilancia de los logros, metas y objetivos del desarrollo sostenible, de actuar conjuntamente, para salvar el planeta, promover el desarrollo humano y alcanzar la prosperidad universal y la paz por lo que realiza la siguiente declaración:

Se asume la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos¹⁰⁹ del desarrollo

¹⁰⁹ . Acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales. || 2. *Biol.* Concurso activo y concertado de varios órganos para realizar una función. **Microsoft® Encarta® 2007. © 1993-2006 Microsoft Corporation.**

sostenible. En Nuestro país se esta impulsando la elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial.

En la Montaña a través del POT se reconoce que el desarrollo sostenible o sustentable exige una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas.

El POT se esta elaboró para que pueda aplicarse en los próximos 10 años y es necesario que se realizan obras a mediano y largo plazo para que estos den resultados en la zona y para sus habitantes como la reforestación de los bosque y el desarrollo económico y social.

4.2. LEGISLACIÓN INTERNA

4.2.1. Constitución de la República de El Salvador.¹¹⁰

El Art. 117 declara de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales; siendo este articulo la base para la creación de una ley especial que tienda a la conservación y mejoramiento de los recursos naturales, las cuales son la Ley del Medio Ambiente, la Ley Forestal y la Ley de Conservación de la Vida Silvestre.

Contar con un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, protege la salud, para gozar de una vida óptima y digna, de todas las personas.

¹¹⁰ D.O. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, publicado en el D.O. N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983

El Art. 117 Cn establece que es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la biodiversidad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible y sustentable. La protección de los recursos naturales es lo que motivo a la realización del plan de ordenamiento territorial en Chalatenango, ya que se están secando los ríos por la falta de protección del macizo montañoso y por la deforestación del mismo.

La Corte Suprema de Justicia establece la siguiente jurisprudencia del Art. 117; que se resume a continuación:

Sobre el contenido de esta disposición, “De los recursos naturales no sólo dispone el Estado, sino principalmente los particulares; pero en este aspecto, el Art. 117 Cn. obliga al Estado a incentivar -mediante políticas fiscales, financieras, etc.- y dar asistencia técnica a aquéllos, a fin de evitar la explotación irracional de esos recursos; más aún, la responsabilidad del Estado incluye la planificación y ejecución de programas que tiendan a la protección de los mismos y plantea los siguientes principios:

1. Principio proteccionista, el cual tiene relación con las medidas preventivas que impidan el deterioro de los bienes ambientales cuya conservación se pretende.
2. Principio conservacionista que implica, la retirada del mercado de algunos bienes naturales cuya utilización racional prácticamente se reduce al exclusivo ejercicio del derecho a disfrutar del medio.
3. Principio de restauración o sustitución de recursos, el cual es un complemento de los dos anteriores.

Finalmente, la garantía de la utilización racional de los recursos naturales se encuentra de la mano con el desarrollo sostenible.¹¹¹

Sobre el sentido de la política estatal ambiental: en el Art. 117 Cn., "la política estatal ambiental es concebida como una política integral que comprende la concurrencia de participación del Estado y los particulares en la protección del medio ambiente, para lo cual el Estado tiene la obligación de incentivar a los particulares y darles la asistencia técnica necesaria para el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, así como fomentar y proteger las asociaciones económicas que tengan por objeto incrementar la riqueza nacional mediante la racional utilización de los recursos naturales, con posibilidad que el Estado intervenga activamente en la constitución y funcionamiento de tales asociaciones"¹¹².

. Sobre el racional aprovechamiento de los recursos naturales: que significa la generación de riqueza -en el sentido de satisfacción de las necesidades económicas de las personas-, mediante la utilización de los mismos, procurando su protección -que comprende la conservación, restauración, mejoramiento y desarrollo-, a fin que tal aprovechamiento beneficie no sólo a la presente sino también a las nuevas generaciones, así como al mayor número de habitantes"¹¹³.

Sobre el derecho a gozar de un medio ambiente sano: hay que decir que si bien nuestra Constitución no enuncia expresamente dentro del catálogo de derechos fundamentales el

¹¹¹ Sentencia de 26-VI-2003, Amparo. 242-2001, Considerando IV 2.

¹¹² Sentencia de 2-VII-1998, Inc. 5-93, Considerando IV 1 D.

¹¹³ Sentencia de 2-VII-1998, Inc. 5-93, Considerando IV 2

derecho a un medio ambiente sano, es imprescindible reconocer que las obligaciones prescritas en el Art. 117 y otras disposiciones de la Ley Suprema no le interesan un contenido prestacional en favor de los recursos naturales -lo cual es jurídicamente imposible-, sino de las personas que conforman la colectividad, es decir, de quienes satisfacen sus necesidades materiales mediante el aprovechamiento de tales recursos. En consecuencia, la regulación de las obligaciones del Estado en relación con la política ambiental, y los límites prescritos a esa actividad, son establecidos en favor de la persona humana, lo que conlleva ineludiblemente al reconocimiento de tal derecho a gozar de un medio ambiente sano tiene rango constitucional.

Para el tribunal, el derecho al medio ambiente tiene en la Constitución un carácter implícito.¹¹⁴

Respecto del contenido de este derecho: Disfrutar de los bienes ambientales entraña un acto de libertad que se ve amenazada por el uso abusivo de los recursos naturales. Al mismo tiempo, el ejercicio de otros derechos, como el de propiedad o la libertad económica, sólo puede concebirse colindando con el ejercicio del derecho a un ambiente adecuado.

Los titulares del derecho pueden exigir del Estado medidas suficientes de protección, lo que indica que el derecho en estudio presenta una vertiente prestacional y una estructura típica de los derechos sociales.

Los poderes públicos deben limitar el aprovechamiento de los recursos naturales para asegurar su preservación, puesto que están

¹¹⁴ Sentencia de 26-VI-2003, Amparo. 242-2001, Considerando IV 1.

obligados a poner a disposición de los titulares del derecho los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute.¹¹⁵

Respecto de la titularidad del derecho al medio ambiente, ha dicho que, "tratándose de un derecho implícito, el Art. 117 Cn. tampoco hace referencia expresa a los titulares del derecho. En consecuencia, al no haber determinación en cuanto a los sujetos activos, debe comprenderse como tales a todas las personas, sean éstas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras.

Con los extranjeros, resulta claro que el ejercicio de este derecho por parte de los mismos estará razonablemente supeditado a las limitaciones de entrada y permanencia en el territorio nacional"¹¹⁶.

Sobre los límites a este derecho, ha afirmado que, "aun cuando el derecho al medio ambiente goce del carácter de un derecho fundamental, no cabe colegir de ello que éste sea absoluto, carente de limitaciones. Sin embargo, lo que sí debe destacarse es que, dado su carácter de derecho fundamental, las limitaciones a su ejercicio sólo pueden realizarse por la Constitución o por ley formal. En relación con los límites internos del derecho al medio ambiente es posible manifestar que el reconocimiento constitucional del Art. 117 Cn. no ampara cualquier goce y uso del entorno sino sólo aquel disfrute con vistas a la finalidad concreta de asegurar el desarrollo de la persona.

¹¹⁵ Sentencia de 26-VI-2003, Amparo. 242-2001, Considerando IV 2

¹¹⁶ Sentencia de 26-VI-2003, Amparo. 242-2001, Considerando IV 3.

El ejercicio del derecho queda condicionado por su función social, porque es evidente que la adecuación del objeto del derecho y su finalidad se predicen de todas las personas.

También pueden encontrarse límites externos. Desde el momento que los poderes públicos actúan desplegando una política ambiental, el resultado de dicha política condiciona, decisivamente, el ejercicio del derecho que siempre debe ser compatible con la preservación y la mejora de los bienes ambientales.¹¹⁷

Respecto de la resolución de colisiones entre el derecho al medio ambiente y otros derechos, ha señalado que "el derecho al medio ambiente se relaciona con otros también protegidos por el ordenamiento constitucional, pero esa relación no siempre es de complementariedad sino que presenta en ocasiones carácter conflictivo. Por ello, existe la tendencia a encubrir frecuentemente el derecho ambiental con el contenido de otros derechos y en consecuencia, se plantean ante los tribunales constitucionales pretensiones ambientalistas fundadas en otros derechos tales como la vida, la integridad física y moral, la protección de la salud y hasta el derecho a la intimidad personal y familiar. En ocasiones se producen recíprocas limitaciones entre el derecho ambiental y otros derechos. Específicamente, con el derecho de propiedad y el de libertad económica, la relación se produce de manera ambivalente y compleja."¹¹⁸

El Art. 203 Cn hace referencia a la creación del Código Municipal y que las municipalidades deben de colaborar en la creación de planes de

¹¹⁷ Sentencia de 26-VI-2003, Amparo. 242-2001, Considerando IV 4.

¹¹⁸ Sentencia de 26-VI-2003, Amparo. 242-2001, Considerando V.

desarrollo nacionales o regionales como el Plan de Ordenamiento Territorial en Chalatenango.

El Art. 206 Cn establece que los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el Consejo municipal. La forma de impulsar el desarrollo por las municipalidades son los planes de ordenamiento territorial es un mecanismo para impulsar el territorio.

El Art. 207 de la Constitución de la República consagra el derecho de asociación de las municipalidades. Esta es la basa para la creación de la Mancomunidad la Montañona.

La Constitución enuncia en su Capítulo VI a los Gobiernos Locales y en la Sección Segunda a las Municipalidades, dando aspectos como la autonomía municipal en lo económico, técnico y administrativo regulado en el Art. 204 Cn., concede la facultad ha los gobiernos locales para la creación de ordenanza. Para la implementación del POT es necesaria la creación de ordenanzas para aplicar el plan.

4.3. LEGISLACIÓN SECUNDARIAS

4.3.1. Código Municipal.¹¹⁹

Las alcaldías poseen autonomía (Art. 23 Cn) en el establecimiento de tasas y contribuciones públicas, decretar presupuesto de ingresos y egresos, la promulgación de decretos, ordenanzas y reglamentos municipales, etc.

En el Código Municipal en su Art. 4 establece las funciones de las municipalidades las que se apegan a esta investigación son los siguientes numerales:

1. La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local, es decir, el municipio trasciende a los campos de la prevención mediante la elaboración de planes de desarrollo local. En este mismo orden el Art. 30 numeral 5 confirma la facultad de aprobarlos. Este se relaciona con el Art. 203 Cn.

8. La promoción de la participación ciudadana que es un método importante para la solución de los problemas locales. El fin es el bien común local sólo se puede lograrlo con la intervención de todos los habitantes como se hizo en Chalatenango con la elaboración del POT.

10. La regulación y el desarrollo de planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de acuerdo a la ley. Los

¹¹⁹ Código Municipal, Decreto Legislativo 274, D.O. 23 Tomo 290, publicado 02-05-1986

recursos naturales renovables, la ley forestal la define como todo material, fuerza capacidad y condición potencial útil que exista en la naturaleza y que puedan ser manejados para un uso permanente. Estos recursos son el agua el suelo, el bosque y la fauna silvestre. Cuando se trata de recursos no renovables se habla de aquellos bienes que se agotan con su uso y no hay posibilidad de recuperarlos, tal es el caso de los minerales y los hidrocarburos, entre otros. En el POT solo se regula los recursos renovables, en la zona no se da la extracción de minerales.

La municipalidad emite ordenanzas municipales, que son aplicables dentro de la jurisdicción territorial del municipio (Art. 6-A C.M.)

El Código Municipal establece los mecanismos para conformar un marco de trabajo entre dos o más municipios. En su artículo 11 expresa que los municipios se pueden asociar para proyectar, mejorar o defender sus intereses, así mismo, para concretar convenios de cooperación que les permitan prestar servicios o realizar obras comunes.

En el Art. 11 del Código Municipal y el Art. 207 Inc. 2 Cn. Establece que pueden asociarse o actuar asociadamente las municipalidades de uno o más departamentos, sin que necesariamente sean aledañas territorialmente.

El artículo 12 del Código Municipal, da la facultad que varios municipios se unan para crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios municipales, de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales, centros de análisis, investigación e intercambio de ideas, informaciones y experiencias, para la realización de determinados fines municipales

En el Art. 13 del Código Municipal, establece que las asociaciones o entidades creadas de conformidad con el Código municipal, gozarán de personalidad jurídica otorgada por el o los municipios, en la respectiva acta de constitución.

Las municipalidades son órganos político administrativos del Estado y gozan de personalidad jurídica, la que les otorga el Art. 2 del Código Municipal. Esa condición es intransferible, por tal razón, las municipalidades no pueden asociarse para constituir nuevas entidades territoriales a las cuales subordinarán su personalidad jurídica. Por lo tanto, lo que no pueden hacer las municipalidades, mediante el derecho de asociación, es constituir organizaciones o micro - regiones como nuevos órganos jurídicos del Estado con poder superior a los gobiernos locales.

En su Art. 14, del Código Municipal establece que los municipios solos o asociados con otros, tienen la facultad para constituir entidades descentralizadas, con o sin autonomía, para la realización de determinados fines municipales. El Art. 15 del mismo Código, al hacer referencia al contenido mínimo de los estatutos de los entes descentralizados.

A través del Art. 16 del Código Municipal se otorga personalidad jurídica propia a las entidades descentralizadas y determina el compromiso de los municipios que las hayan constituido en la medida de sus aportes señalados en los estatutos. El Art. 30, Numeral 10, del Código Municipal, faculta al Concejo para la emisión de acuerdos de creación de entidades municipales descentralizadas y el Art. 79 del Código Municipal, hace referencia a la aprobación del presupuesto de las mismas por parte del Concejo.

El Art. 17, plantea que los municipios podrán crear, individual o colectivamente, empresas de servicios municipales y fundaciones de acuerdo

al interés local o intermunicipal. Los municipios tienen la facultad de regular, a través de ordenanzas y reglamentos, la prestación de los servicios por parte de esas empresas y fundaciones, según se plantea en el Art. 13 del Código Municipal.

Los artículos anteriores regulan los pasos que se siguieron para la creación de la Mancomunidad la Montañona y para otorgarle personería jurídica para poder trabajar se forma independiente a los gobiernos locales para la creación del POT.

El 20 diciembre del 2005, se reformo el Capitulo I del Titulo IX del Código Municipal, en el cual se establecen las siguientes formas de participación ciudadana (Art. 115 y siguientes):

Sesiones Abiertas del Concejo Municipal. El artículo 39 del Código Municipal dice que las sesiones del Concejo Municipal, serán privadas, salvo que éste acordare hacerlas públicas, y en ellas podrá tener participación cualquier miembro de la comunidad de su comprensión, con voz, pero sin voto, previamente autorizado por el Concejo". Por ello es posible hacerlas públicas.

El Cabildo Abierto son asambleas convocadas periódicamente por los Concejos Municipales donde pueden participar todos los vecinos de un municipio, de acuerdo al artículo 115 del Código Municipal.

La Consulta Popular es la máxima expresión de la voluntad de todos los ciudadanos de un municipio. De acuerdo al Art. 116 del Código Municipal, el Concejo Municipal puede convocar a los ciudadanos de su territorio para que por medio de una consulta popular, puedan expresar su opinión, por conveniencia o por deseo de conocer la voluntad popular respecto a un determinado proyecto o política a desarrollar.

Las Asociaciones comunales que se regulan en el Código Municipal en su artículo 118, estableciendo disposiciones en las que se da paso a la participación colectiva organizada.

Las Asociaciones pueden participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquiera otra que fuere legal y de beneficio para las comunidades.

El desarrollo local es un proceso participativo donde población y gobierno local conciertan la identificación de los Planes de Acción para el Desarrollo, la gestión y seguimiento de los mismos a través de la creación de mecanismos de participación permanentes como los Comités de Desarrollo del Municipio.

En municipios con menor población, los Comités de Desarrollo para el Municipio (llamados de diferente forma: CDL, CDM, CODEM, CODEL, etc.) se constituyen en mecanismos de participación con un carácter más permanente, donde concurren población y gobierno municipal, en un ambiente de diálogo y entendimiento en función del interés común del municipio.

Otro mecanismo en el que la población puede participar para decidir es el plebiscito.

Para la elaboración del POT se utilizaron todos los mecanismos de participación ciudadanas antes mencionados excepto el plebiscito y las consultas populares. En el Art. 116 literal i C.M. establece otras formas de participación, fueron los talleres, los que estaban integrados por los comités de desarrollo y otros sectores importantes de la sociedad como la iglesia entre otros y un programa radial en el cual se hizo del conocimiento de la población los avances que se iban teniendo en el POT para que pudieran expresar su opinión.

La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) aprobó la Estrategia de Transparencia Municipal. Esta contempla principalmente la implementación en las alcaldías de sistemas de información, mecanismos de control de la discrecionalidad arbitraria de los funcionarios municipales, rendición de cuentas, mecanismos para facilitar la participación ciudadana y la adopción de un sistema de Transparencia Municipal; en diciembre de 2003, presentó a la Asamblea Legislativa una propuesta de Ley de Transparencia Municipal.

Ante la decisión de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, de incorporar un Título IX “DE LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA” en el proyecto de reformas al Código Municipal, COMURES, mantiene su posición de impulsar un sistema integral de transparencia municipal, interrelacionado con aspectos estructurales como el acceso a tecnología y la Ley de Transparencia Municipal.

En cuanto a las reformas al Código Municipal sobre la Participación Ciudadana y la Transparencia Municipal, La Asamblea Legislativa decretó las respectivas reformas bajo Decreto Legislativo No. 929 del 20 de Diciembre del año 2005 entrando en vigencia el 18 de Enero del año 2006 incorporando en el respectivo instrumento al Título IX referente a la participación ciudadana las disposiciones respectivas a la transparencia municipal, en el Capítulo III específicamente de los Artículos 125-A al 125-F, en los que se regula la información de las municipalidades a la población de los planes que realiza, el cual se ha estado realizando de forma periódica en el transcurso de la elaboración del POT

4.3.2. Ley del Medio Ambiente¹²⁰ y su Reglamento¹²¹

La Ley de Medio Ambiente, tiene por objeto en su Art. 1 proteger conservar y recuperar el medio ambiente, se refiere al uso sostenible de los recursos que permitan mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones, así como las normas de gestión ambiental pública y privada y la protección ambiental como obligación para el Estado, el municipio y la población en general. Esta es una parte importante y por las cuales nació el POT en Chalatenango.

El Art. 3 L.M.A Establece la creación del sistema de gestión de medio ambiente (SINAMA) formado por el Ministerio del Medio Ambiente, las unidades ambientales de cada municipio y las instituciones autónomas y municipales dentro de este sistema están incluidos todos los municipios que conforman la Mancomunidad

El SINAMA tiene como finalidad establecer, poner en funcionamiento y mantener en las entidades e instituciones del sector público los principios, normas, dirección y coordinación de la gestión ambiental del Estado (Art. 6 L.M.A.). Para la elaboración del POT se tuvieron que tomar en cuenta todos los directrices que ellos establecieron para la realización de este.

El Título II, Capítulo I establece los instrumentos de las políticas ambientales, mencionando como primer instrumento el ordenamiento ambiental dentro de los planes nacionales o regionales de desarrollo y

¹²⁰ Ley del Medio Ambiente, D. L. 233, D.O. 79 Tomo 339, Publicación 05-04-1998

¹²¹ Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, D.E. 17, D.O. 73, Tomo 347, Publicación 04-12-2000.

ordenamiento territorial, señalando al Ministerio del Medio Ambiente como encargado de asegurar que las dimensiones ambientales sean incorporadas en todos los planes y programas de ordenamiento territorial (Art. 12 y 13 L.M.A.).

En el POT el medio ambiente busca proteger y en base a este se ha trazado los lineamientos para desarrollar de la zona, tratando de explotar los recursos de la naturaleza, pero cuidándolos para que puedan ser gozados por las futuras generaciones, como ejemplo está el plan de manejo integral de macizo montañoso y la creación de un parque eco-turístico en la Zona.

El Art. 14 L.M.A establece los criterios ambientales en el desarrollo y ordenamiento del territorio, es decir, todos los requisitos ambientales que se tienen que cumplir para la creación de del POT.

En el reglamento de la Ley del Medio Ambiente, y tiene como objeto desarrollar normas y preceptos contenidos en la Ley del Medio Ambiente (Art. 1).

El Título III establece los Instrumentos de las políticas del medio ambiente, destinando el Capítulo I al Ordenamiento Territorial, estableciendo la obligación de incorporar en los planes, políticas y programa de ordenamiento territorial la dimensión ambiental¹²²

¹²² DIMENSIÓN AMBIENTAL: Estrecha interrelación que debe existir entre el ambiente y el desarrollo; indica una característica que debe tener todo plan de desarrollo, bien sea local, regional, nacional o global, y que se expresa en la necesidad de tener en cuenta la situación ambiental existente y su proyección futura, incorporando elementos de manera integral en el proceso de planificación y aplicación práctica.

4.3.3. La Ley de Urbanismo y Construcción¹²³

La Ley de Urbanismo y Construcción data del 4 de junio de 1951, pero fue reformado en febrero de 1991. Esta ley tiene por objeto regular la construcción de las urbanizaciones a nivel nacional, ya que las mismas habían sido construidas de forma desordenada y buscando el beneficio de los urbanizadores, obligando por ello al Estado y a los mismos habitantes a reparar o subsanar errores u omisiones de necesidades básicas que toda urbanización de poseer. Por lo que en su Art. 1 obliga a toda persona natural o jurídica, particular o gubernamental a solicitar una licencia de construcción antes que a cualquier oficina gubernamental a la dirección de urbanismo y construcción.

El Art. 1 establece que “el Viceministerio De Vivienda Y Desarrollo Urbano, será el encargado de formular y dirigir las políticas nacionales de vivienda y desarrollo urbano; así como la elaboración de planes nacionales y regionales y las disposiciones de carácter general a las que deberán sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio de la republica”.

Lo anterior se da para que todo plan de ordenamiento territorial se regule por esta ley, siempre que este fuera del Área Metropolitana de San Salvador.

El artículo 1 en su inciso segundo se reforma en 1991, por que en 1986 se emitió el Código Municipal, el cual confiere a los municipios la función para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de

¹²³ Ley de Urbanismo y Construcción, D.L. 232, D.O. 107, Tomo 151, Publicación 06-11-1951

desarrollo urbano y rural en sus territorios, pero este se debe de enmarcar dentro de los planes de desarrollo nacional o regional de vivienda y desarrollo, es decir que el POT tuvo de cumplir con todos los requisitos que se mencionan anteriormente

4.3.4. Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente Con Énfasis en el Recurso Hídrico del Municipio de Chalatenango, Departamento De Chalatenango.¹²⁴

La presente ordenanza según el Art. 1, tiene por objeto:

- a) Proteger la cuenca hidrográfica, mantos acuíferos, ríos, quebradas y otras fuentes de agua que se encuentran en el municipio;
- b) Incrementar la recarga de los mantos acuíferos y fuentes abastecedoras de agua para consumo humano y fuentes de pesca artesanal;
- c) Controlar el vertido de aguas residuales de tipos ordinarias y especiales en los ríos, quebradas y otras fuentes de agua del municipio;
- d) Promover la reforestación, principalmente en las riberas de los ríos, quebradas, y otras fuentes de agua;

¹²⁴ Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente don Énfasis en el Recurso Hídrico del Municipio de Chalatenango, Departamento de Chalatenango, Decreto Municipal 3, D.O. 207 Tomo 373, Publicación 11-07-2006

e) Controlar el lavado de bombas de fumigar y otros utensilios que contengan algún tipo de sustancias tóxicas, dentro de cualquier fuente de agua.

En el Art. 2 se establece la jurisdicción que es el municipio de Chalatenango.

El Art. 5 regula cuales son las obligaciones del Municipio:

El Art. 6 menciona las obligaciones hacia los particulares

El Art. 7 señala cuales son las prohibiciones para los particulares dentro los cuales se encuentran: El vertido de aguas residuales en las calles, aceras, acequias, canales, cauces de los ríos o quebradas; Lavar bombas de riego o cualquier otro tipo de utensilios que tengan contenido tóxico, dentro de los ríos, quebradas u otro tipo de fuente; Toda clase de pesca con veneno o explosivos; etc.

En el Capitulo III se establecen las medidas preventivas y control de la erosión del suelo y el Capitulo IV regula las sanciones y procedimientos.

Esta ordenanza es uno de los primeros pasos que se dieron para regular y proteger el medio ambiente en el municipio de Chalatenango como uno de los elementos del plan de ordenamiento territorial que se esta realizando.

4.3.5. Estatutos de la Mancomunidad La Montañona y su Acuerdo de Creación.¹²⁵

En los estatutos de la Mancomunidad se establece la forma en la que se va regir la institución que impulsó del POT por lo que a continuación se hace un resumen de sus estatutos:

La Mancomunidad La Montañona fue creada por el Acta Número Uno de la sesión celebrada a las diez horas del día veintiuno de Octubre de mil novecientos noventa y nueve en la Ciudad de Chalatenango; esta acta contiene el acuerdo de Creación donde los municipios que la conforman suscribieron los Estatutos por medio del cual se rige esta Asociación, los cuales contienen la Naturaleza, Denominación, Domicilio, Finalidades, Plazo, etc.

El Artículo 1 de los Estatutos dispone la creación de la “Asociación de Municipios de Chalatenango, conformado por Comalapa, La Laguna, Las vueltas, el carrizal, Ojos de Agua y Concepción Quezaltepeque.”

Su Naturaleza (Art. 1) dispone que sea una entidad Intermunicipal descentralizada, con autonomía propia.

Su denominación en base al Artículo 2 será "MANCOMUNIDAD" o "ASOCIACIÓN". además, La Mancomunidad tendrá personalidad Jurídica y plena capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones e Intervenir en juicios; tendrá Patrimonio propio y gozará de autonomía en la administración

¹²⁵ Acta de creación el 21 de octubre de 1999, logro su constitución legal el 21 de julio de 2000 (Diario Oficial, Tomo 348),

de sus bienes, operaciones y servicios, así como en el desempeño de las funciones y actividades que los Estatutos le otorguen.

En el Artículo 2 dispone que su domicilio será la ciudad de Chalatenango, pudiendo establecer filiales en otros lugares que acuerde dentro del territorio de los Municipios Miembros.

El artículo 4 dispone que la Mancomunidad tenga como plazo un tiempo indefinido, contados a partir de la fecha de aprobación de los Estatutos.

En cuanto a su Gobierno y Administración; el Artículo 12 establece que “El gobierno de la Mancomunidad será ejercido por La Asamblea General; y La Junta Directiva”.

El Artículo 13 dispone que “La Asamblea General será formada por todos los Municipios Asociados, los cuales estarán representados por sus respectivos Alcaldes Propietarios o en Funciones y dos miembros de cada Concejo Municipal, siendo este el órgano supremo de la Mancomunidad.

Los estatutos fueron aprobados el día veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve en la ciudad de Chalatenango.

A continuación se hará un resumen de los instrumentos legales con los que nace el Plan de Ordenamiento Territorial.

4.3.6. Contrato de Subvención (Núcleo de Desarrollo Local 1/04).

En el marco de ejecución del Programa de Desarrollo Binacional¹²⁶ en La Zonas Fronterizas Terrestres de Honduras y El Salvador, El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y La Asociación de Municipalidades La Montañona, firmaron el presente contrato para el proyecto de "Apoyo al proceso de ordenamiento territorial en La Montañona", que comprende los siguientes elementos:

El Artículo 1 del presente contrato tiene por objeto que el Beneficiario ejecute las actividades necesarias para el logro de los objetivos y resultados descritos en el Marco Lógico del Núcleo de Desarrollo Local No. 1 "Apoyo al proceso de ordenamiento territorial en La Montañona."

La Duración operativa de la Acción, se regula en el Art. 2 el cual son la ejecución de la acción con el uso de recursos de la Unión Europea comenzará en el plazo de quince (15) días a partir de la firma del presente contrato. La duración operativa de la acción, es de treinta (30) meses, a menos que, por causa justificada y a partir de un acuerdo formalmente establecido entre las partes, se disponga una ampliación del plazo.

La forma de Financiación de la Acción lo regula el Artículo 3; Las Modalidades de pago e informes técnicos y financieros se realizará de la forma siguiente (Artículo 4), El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), en su condición de entidad administradora, procederá a

¹²⁶ Proyecto que fue creada por la Unión Europea para financiar y apoyar en desarrollo en la frontera entre el Salvador y Honduras, derivado del conflicto limítrofe.

la realización de los pagos o transferencias a solicitud expresa y por escrito de la Unidad de Gestión del Programa Binacional.

La Auditoria según el Artículo 5 será realizada por el Beneficiario quien contratará una auditoria externa de medio término al Cumplirse los primeros 15 meses de ejecución del Núcleo de Desarrollo Local¹²⁷; y una auditoria final antes de la finalización de las acciones.

4.3.7. Convenio de Cooperación – Núcleo de Desarrollo Local (NDL) 1.

Este convenio fue suscrito por las siguientes instituciones

La Mancomunidad La Montañona De Chalatenango, La Universidad De El Salvador (UES), 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), El Centro De Capacitación Y Promoción De La Democracia (CECADE), establecen en presente convenio para la co-ejecución en apoyo al proceso de ordenamiento territorial en La Montañona.

Compromiso.- El documento formaliza el compromiso completo y transparente de todas las entidades suscriptoras, de ejecutar las actividades previstas para el Núcleo de acuerdo a lo dispuesto en el marco lógico,

¹²⁷ Es el nombre que la Unión Europea a dada a un área geográfica determinada donde ellos se encuentra financiando proyectos.

cronograma y hojas de convenio institucionales que en calidad de anexos se adjuntan al Convenio y forman parte integrante de él. El compromiso es asumido en forma total e incondicional, respecto al entero territorio de cobertura del Núcleo, sin discriminaciones de nacionalidad o residencia en relación a los beneficiarios finales.

Responsabilidades de ejecución y fortalecimiento institucional.- El Núcleo se ejecutará bajo la responsabilidad institucional de la Mancomunidad La Montañona, en calidad de entidad receptora y canalizadora de los recursos asignados al Núcleo por el Programa Binacional. Para poder asumir dicha responsabilidad ejecutora, la Mancomunidad será fortalecida en su estructura administrativa en el ámbito de su Unidad Técnica Intermunicipal (UTI) para mejorar sus capacidades de gestión.

Para garantizar la operatividad del Núcleo, la Mancomunidad constituirá un Comité Ejecutivo compuesto por el Presidente, el Secretario y el Tesorero de la junta directiva. El Comité se encargará de la contratación de un coordinador de núcleo, con recursos del Programa Binacional.

Certificación.- Las acciones de fortalecimiento institucional se ejecutarán previamente al otorgamiento formal del apoyo financiero del Programa Binacional y culminarán con una certificación de la Mancomunidad en calidad de gestora de recursos de Cooperación Externa, otorgada por entidades sectoriales habilitadas para tal fin.

Durante este plazo, sólo se ejecutarán iniciativas de terreno financiadas con recursos de contrapartida local.

Responsabilidades instituciones firmatarias: Las responsabilidades de ejecución por cada una de las instituciones firmatarias del presente Convenio, y particularmente por la Universidad de El Salvador, se limitan a

las actividades indicadas en las respectivas Hojas de Convenio Institucionales, que se adjuntan en calidad de anexo.

En virtud de la Ley Orgánica de la UES, sus responsabilidades en este Convenio serán efectivas después de la aprobación por el Consejo Superior Universitario y ratificación por la Asamblea General Universitaria.

Inversión.- El Programa Binacional proporcionará para la ejecución del Núcleo un financiamiento hasta el monto de un millón ciento treinta y un mil cuatrocientos noventa y uno Euros (€ 1,131,491), supeditado a la suscripción de un Convenio de Subvención entre el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Mancomunidad, después de obtenida por está la certificación.

El monto global de las contrapartidas de las instituciones asociadas al Núcleo es de doscientos treinta y ocho mil ciento doce Euros (€ 238,112).

La inversión total del Núcleo de Desarrollo Local No. 1 "Apoyo al proceso de ordenamiento territorial en La Montañona" es entonces de un millón trescientos sesenta y nueve mil seiscientos dos euros (€ 1, 369,602).

Rol y prerrogativas del programa binacional.- La función coordinadora del proceso de seguimiento, verificación y evaluación del Núcleo será ejercida por el Programa Binacional, bajo el esquema y los mecanismos de monitoreo por él establecidos y en el marco de sus funciones de asesoramiento y supervisión técnica de la Mancomunidad.

El Programa en coordinación con el Comité Ejecutivo podrá determinar en cualquier caso, la suspensión de las actividades del Núcleo y de su respectivo funcionamiento, toda vez que se verifiquen y comprueben irregularidades sustantivas entre las actividades programadas y las ejecutadas.

El principal instrumento de seguimiento del Núcleo es la Mesa Técnica de Monitoreo, con participación interinstitucional obligatoria de todas las entidades involucradas en la ejecución y frecuencia predeterminada. En el marco de la mesa podrán abordarse y solucionarse de forma concertada todas las controversias surgidas del proceso de implementación conjunta del Núcleo.

Territorio.- El Núcleo de Desarrollo Local No. 1 "Apoyo al proceso de ordenamiento territorial en La Montañona", se ejecutará en el territorio de la Mancomunidad La Montañona, la cual comprende los municipios de: Chalatenango, La Laguna, El Carrizal, Comalapa, Concepción Quezaltepeque, Ojos de Agua y Las Vueltas, pertenecientes al departamento de Chalatenango, El Salvador.

Duración.- La duración del Núcleo será de 30 meses a partir de la firma del presente Convenio de Cooperación.

4.3.8. Convenio de Cooperación Entre La Universidad De El Salvador y Municipalidades de La Mancomunidad La Montañona, Chalatenango.

En el presente convenio se tienen los siguientes objetivos:

a) Desarrollar los programas y proyectos necesarios para el desarrollo de los Municipios conformados en la Mancomunidad La Montañona.

b) Gestionar conjuntamente en el ámbito nacional e internacional cooperación financiera y técnica para desarrollar los programas necesarios para el desarrollo y los proyectos de cooperación en las áreas de interés recíproco.

c) Ampliar la experiencia desarrollada por las partes a fin de trasladarla a instancias plurimunicipales y a los municipios identificados por las Facultades Multidisciplinarias de Oriente, Occidente y Para central.

Que sin desmedro de otras actividades o programas que se identifiquen en el futuro la UES acompañara a la Mancomunidad de La Montañona en su Plan de Ordenamiento Territorial y armonización con las actividades humanas que se desarrollen en dicho territorio.

Los responsables del cumplimiento de los programas específicos formaran un equipo de trabajo bilateral, el cual tendrá como funciones:

- Elaborar los programas de trabajo, apoyándose en los especialistas que considere necesarios.
- Realizar reuniones que considere convenientes para evaluar el desarrollo y cumplimiento de los programas.
- Intercambiar información en forma continua.
- Realizar cualquier otra actividad necesaria para la ejecución de los programas particulares.

La Secretaria de Relaciones Nacionales e Internacionales de la Universidad de El Salvador, será responsable del monitoreo a las actividades contempladas en el Plan de Acción. El seguimiento de las actividades a realizar en la Mancomunidad La Montañona con sede en Chalatenango, será responsabilidad de la Junta Directiva.

CAPITULO 5

La metodología utilizada en la presente investigación incluye la observación de la realidad estudiada, la encuesta a pobladores y la entrevista a informantes claves como dirigentes de las instituciones no gubernamentales que llevan a cabo la realización del POT que forman parte del convenio de cooperación entre la Universidad de El Salvador, ASECHA (Asociación Ecológica de Chalatenango), CORDES (Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador, RAIS (Instituto para el Rescate Ancestral Indígena Salvadoreño), CECADE (Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia y LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA.

La investigación de campo se delimitó en los municipios de la Mancomunidad la Montañona departamento de Chalatenango, con un número de habitantes 51,088 aproximadamente. La Asociación de Municipios “La Mancomunidad La Montañona”, se constituyó en términos formales el 21 de Octubre de 1999, el 25 de Octubre de este mismo año fueron firmados los estatutos de dicha asociación ante el notario Pablo Edgardo Portillo Hurtado, que con anterioridad fueron acordados y establecidos en acta número uno, en la cual quedó constituida la asociación, la que quedó establecida legalmente el 21 de julio del año 2000. La formación y constitución de esta Asociación fue motivada por la necesidad de alcanzar el desarrollo de la zona que desde los años noventa se estaban experimentando cambios muy significativos en el deterioro de los recursos naturales renovables de la zona.

Los capítulos anteriores se refieren sobre aspectos teóricos del tema, basados en documentación bibliográfica documental. En este capítulo expone los resultados obtenidos en la investigación de campo, basada además de la observación, en la entrevista y la encuesta como ya se había

manifestado con anterioridad. Tanto la encuesta como la entrevista fueron aplicadas a informantes claves, como dirigentes de cada municipalidad y personas involucradas desde que se inició el proyecto hasta el año 2008, con el fin de verificar la incidencia de la participación ciudadana en el POT.

Los datos han sido procesados y tabulados para presentarse en cuadros y gráficos, los análisis e interpretación de los mismos se exponen a continuación:

5.1. RESULTADO DE ENTREVISTA

Pregunta 1 ¿Cómo surgió la idea de impulsar el POT?

Entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	Nace desde la creación de la Mancomunidad con la finalidad de planificar y controlar el territorio
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	Nace desde la creación de la Mancomunidad con la finalidad de planificar y controlar el territorio
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	Nace desde la creación de la Mancomunidad con la finalidad de planificar y controlar el territorio
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	Nace para proteger en macizo montañoso
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	Para buscar el desarrollo
Jesús Serrano, dirigente de la	Para buscar el desarrollo

UTI	
Ismael Hernández , dirigente de CECADE	Para transformar el territorio
Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES	Nace desde la creación de la Mancomunidad con la finalidad de planificar y controlar el territorio
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	Para buscar el desarrollo

Pregunta 2 ¿Qué condiciones enfrentaba la mancomunidad para impulsar el POT?

entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	En una constante deforestación del macizo montañoso
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	Carencia de infraestructura
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	En una constante deforestación del macizo montañoso
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	En una constante deforestación del macizo montañoso y por consiguiente se estaban secando los ríos
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	En una constante deforestación del macizo montañoso
Jesús Serrano, dirigente de la UTI	En una constante deforestación del macizo montañoso

Ismael Hernández , dirigente de CECADE	En una constante deforestación del macizo montañoso
Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES	La tala del bosque o
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	En una constante deforestación del macizo montañoso

Pregunta 3 ¿Cuál cree que fue la importancia de implementar la participación en la elaboración del POT?

entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	Conocer de primera mano las necesidades de la población
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	Fue muy importante ya que permitió el involucramiento de los actores locales
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	Conocer lo problemas y ayudarlo a resolver
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	Concientizar a la población
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	Conocer de primera mano las necesidades de la población
Jesús Serrano, dirigente de la UTI	Fue muy importante ya que permitió el involucramiento de los actores locales
Ismael Hernández , dirigente de CECADE	Fue muy importante ya que permitió el involucramiento de los actores locales

Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES	Conocer de primera mano las necesidades de la población
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	Concientizar a la población

Pregunta 4 ¿Qué mecanismos de participación fueron utilizados en el POT?

entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	Talleres
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	Talleres, visitas domiciliars
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	Talleres, consultas y entrevistas
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	Talleres y en algunos lugares cabildos abiertos
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	Talleres, visitas domiciliars
Jesús Serrano, dirigente de la UTI	Talleres, visitas domiciliars
Ismael Hernández , dirigente de CECADE	Talleres
Francisco Pocasangre,	Talleres

dirigente de CORDES	
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	Talleres, visitas domiciliarias

Pregunta 5 ¿Qué mecanismo de participación aplicado en el POT coopero más a obtener mejores resultados en la elaboración del plan?

entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	Talleres
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	Talleres
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	Talleres
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	Talleres
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	Talleres
Jesús Serrano, dirigente de la UTI	Talleres
Ismael Hernández , dirigente de CECADE	Talleres
Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES	Talleres
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	Talleres

Pregunta 6 ¿cree que ha existían una mala aplicación de los métodos de participación en el POT?

entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	Si porque solo se aplica la participación de presencia
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	Si porque las persona que venían a trabajar no conocían la zona y se hizo mas difícil el trabajo
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	Si porque solo se aplica la participación de presencia
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	Si porque solo se aplica la participación de presencia
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	Si porque solo se aplica la participación de presencia
Jesús Serrano, dirigente de la UTI	Si porque solo se aplica la participación de presencia
Ismael Hernández , dirigente de CECADE	Si porque solo se aplica la participación de presencia
Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES	Si porque solo se aplica la participación de presencia
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	Si porque solo se aplica la participación de presencia

Pregunta 7 ¿Cómo calificaría el nivel de involucramiento de la población en los procesos de participación ciudadana?

entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	Buena porque asistió a todas las convocatorias.
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	no se obtuvo el resultado esperado, la gente, asistía a los talleres a los que eran convocados, quienes se limitaban a estar presentes;
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	Muy bueno
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	Bueno ya que en cada taller participaban los representantes de las instituciones
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	no se obtuvo el resultado esperado, la gente, asistía a los talleres a los que eran convocados, quienes se limitaban a estar presentes;
Jesús Serrano, dirigente de la UTI	no se obtuvo el resultado esperado, la gente, asistía a los talleres a los que eran convocados, quienes se limitaban a estar presentes;
Ismael Hernández , dirigente de CECADE	Bueno ya que en cada taller participaban los representantes de las instituciones
Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES	Bueno ya que en cada taller participaban los representantes de las instituciones
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	no se obtuvo el resultado esperado, la gente, asistía a los talleres a los que eran convocados, quienes se limitaban a estar presentes;

Pregunta 8 ¿Cómo calificaría la organización de la población para hacer efectiva la aplicación de los métodos de participación ciudadana en la elaboración del POT?

entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	Muy buena porque ya existían mecanismos y espacios para realizar la participación ciudadana
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	Muy buena porque ya existían mecanismos y espacios para realizar la participación ciudadana
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	Muy buena porque ya existían mecanismos y espacios para realizar la participación ciudadana
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	hubo un involucramiento aceptable de la sociedad para ejecutar el proyecto
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	hubo un involucramiento aceptable de la sociedad para ejecutar el proyecto
Jesús Serrano, dirigente de la UTI	hubo un involucramiento aceptable de la sociedad para ejecutar el proyecto
Ismael Hernández , dirigente de CECADE	hubo un involucramiento aceptable de la sociedad para ejecutar el proyecto
Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES	hubo un involucramiento aceptable de la sociedad para ejecutar el proyecto, a pesar de que muchos pobladores se negaron a participar por razones de carácter político
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	hubo un involucramiento aceptable de la sociedad para ejecutar el proyecto

Pregunta 9 ¿considera que la participación ciudadana es un elemento importante para la ejecución del POT?

entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	Si porque son los que van ha ordenar el territorio
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	Si porque son los que van ha ordenar el territorio
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	Si porque son los que van ha ordenar el territorio
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	la participación de la población ha contribuido de gran manera en las mejoras al medio ambiente,
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	la población es el único ente indispensable para la realización de un POT
Jesús Serrano, dirigente de la UTI	la población es el único ente indispensable para la realización de un POT
Ismael Hernández , dirigente de CECADE	la población es el único ente indispensable para la realización de un POT
Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES	la participación de la población ha contribuido de gran manera en las mejoras al medio ambiente,
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	Si porque sin ellos no se puede realizar el POT

Pregunta 10 ¿Cómo a facilitado o contribuido la participación ciudadana a mejorar las condiciones ambientales de la zona?

entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	La gente protege los recursos naturales no los destruye
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	Excelente ha que se ha concientizado a la gente para la protección de los recursos
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	La gente protege los recursos naturales
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	La gente hoy protege el bosque porque tomaron que es una zona de infiltración del agua
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	La gente protege los recursos naturales
Jesús Serrano, dirigente de la UTI	La gente hoy protege el bosque porque tomaron que es una zona de infiltración del agua
Ismael Hernández , dirigente de CECADE	La gente hoy protege el bosque porque tomaron que es una zona de infiltración del agua
Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES	La gente hoy protege el bosque porque tomaron que es una zona de infiltración del agua
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	La gente hoy protege el bosque porque tomaron que es una zona de infiltración del agua

Pregunta 11 ¿Cómo considera las reformas efectuadas al código municipal sobre la participación ciudadana responden a las necesidades de los municipios?

entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	Buenas pero las alcaldías no las aplican
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	Buenas pero en el territorio se viene trabajado desde hace años con las ADESCOS
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	Buenas pero las alcaldía no promueven su aplicaron
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	Buenas pero las alcaldía no promueven su aplicaron
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	Buenas pero en el territorio se viene trabajado desde hace años
Jesús Serrano, dirigente de la UTI	Buenas pero en el territorio se viene trabajado desde hace años
Ismael Hernández , dirigente de CECADE	Buenas pero las alcaldía no promueven su aplicaron
Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES	Buenas pero las alcaldía no promueven su aplicaron
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	Buenas pero en el territorio se viene trabajado desde hace años

Pregunta 12 ¿considera que la legislación actual es suficiente para facilitar la implementación de los POT?

entrevistado	Respuesta
Dr. Juan Carlos Coto, ex alcalde del municipio de Chalatenango	No porque no existe un marco regulatorio que este acorde con la realidad
Ramón Torres López síndico de Concepción Quezaltepeque	No porque no existe un marco regulatorio que este acorde con la realidad
Francisco Emiliano Castro ex alcalde del municipio de Comalapa	No porque no existe un marco regulatorio que este acorde con la realidad
Carlos Gutiérrez presidente de ASECHA	no existe coerción para el cumplimiento de las leyes vigentes para la protección del medio ambiente, el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales se ha convertido en un mero tramitador de permisos para la destrucción de los recursos naturales.
Ingeniero Raúl Galdames, Gerente de la UTI	No porque no existe un marco regulatorio que este acorde con la realidad
Jesús Serrano, dirigente de la UTI	No porque no existe un marco regulatorio que este acorde con la realidad
Ismael Hernández , dirigente de CECADE	La legislación actual no facilita la implementación de planes de ordenamiento territorial, para lograrlo debe haber un marco legal que exija el cumplimiento de lo que está establecido en un POT
Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES	No porque no existe un marco regulatorio que este acorde con la realidad
El Presidente de la UTI Giovanni Girón	

De acuerdo a las interrogantes que se elaboraron con el propósito de establecer un diagnóstico, principalmente de como surgió la idea de impulsar el POT y que condiciones enfrentaba La Mancomunidad; entre las respuestas de los fundadores de dicho proyecto del ex alcalde del municipio

de Chalatenango Dr. Juan Carlos Coto, el actual síndico de Concepción Quezaltepeque Ramón Torres López y el ex alcalde del municipio de Comalapa Francisco Emiliano Castro manifiesta que “la necesidad de ordenar el territorio surge de apreciar que los procesos de globalización en otros territorios se han ido consolidando y a través de políticas nacionales de descentralización, se van asignando mayores responsabilidades a los gobiernos locales en torno al desarrollo de sus poblaciones”; cada municipio que conforma la montaña, por si solo no tendría el mismo impacto que tiene al convertirse en una asociación para buscar su propio desarrollo. Los municipios, especialmente los mas pequeños por su población y territorio, se encontraban en una posición difícil para asumir nuevas responsabilidades, sus capacidades de resolver problemas, tanto financieras como humanas, no eran suficientes, los niveles de bienestar y oportunidades de desarrollo; enfrentaban un constante deterioro de los recursos naturales renovables y partiendo de la necesidad de asociarse para superar problemas comunes, se unen siete municipios del Departamento de Chalatenango, con patrones de desarrollo parecidos; y fue así como 1998 iniciaron los procesos de acercamiento para establecer mecanismos de coordinación y cooperación local.

Se constituye la asociación de Municipalidades “Mancomunidad La Montañona” (el 21 de Octubre de 1999) integrada por los municipios de Chalatenango, Concepción Quezaltepeque, Comalapa, La Laguna, El Carrizal, Ojos de Agua y Las Vueltas. La Mancomunidad esta ubicada al norte del país, en el departamento de Chalatenango, teniendo una extensión superficial de 335 Km².

El presidente de ASECHA (Asociación Ecológica de Chalatenango) Carlos Gutiérrez agrega que a presencia del accidente geográfico¹²⁸ de la Montañona que alcanza los 1,614 metros sobre el nivel del mar, es considerada una zona de infiltración de agua de la cual se abastece la localidad; esto constituye uno de los principales riquezas de la Mancomunidad para la ejecución de proyectos y para el alcance del desarrollo; se considera importante que se ejerzan planes de desarrollo para el aprovechamiento del vital líquido y basta con la concientización sobre la importancia de los recursos naturales para que los pobladores puedan participar en este tipo de proyectos.

La idea de ejecutar el POT en la zona según el Síndico de Concepción Quezaltepeque, Román Torres López, surge a raíz de las mismas necesidades a las de la creación de dicha asociación, que tienen como único fin asumir el desarrollo con nuevas y mejores expectativas. Dentro de los objetivos de un POT está constituir mejores condiciones de vida, mejorar la productividad¹²⁹, mejorar la vivienda y la industria, y sobre todo el

¹²⁸ Cada elemento que conforma el relieve de una zona geográfica, tales como ríos, valles, montañas, etc.
http://es.wiktionary.org/wiki/accidente_geogr%C3%A1fico 05/07/2008

¹²⁹ La **productividad**, también conocido como eficiencia es genéricamente entendida como la relación entre la producción obtenida por un sistema de producción o servicios y los recursos utilizados para obtenerla. También puede ser definida como la relación entre los resultados y el tiempo utilizado para obtenerlos: cuanto menor sea el tiempo que lleve obtener el resultado deseado, más productivo es el sistema. Fernando Casanova Formación profesional, productividad y trabajo decente Boletín nº 153 Cinterfor Mitevideo 2002 [11-2-2008]

aprovechamiento del medio ambiente, los recursos naturales renovables son indispensables para la vida del ser humano para desarrollar cualquier otra actividad.

En base a la entrevista realizada al Ingeniero Raúl Galdámez, Gerente de la UTI (Unidad Técnica de la Mancomunidad), expresó “que es indiscutible que para la implementación de un proyecto de esta índole se necesitaban recursos importantes siendo el económico indispensable. En el transcurso del tiempo se fueron implementando uno a uno esfuerzos y proyectos hasta el logro del financiamiento a través del Programa Binacional; se gestionaron proyectos en los que solamente se alcanzaban mínimos avances. El trabajo era intenso debido al desconocimiento en su totalidad de cómo se desarrolla un POT. Esta información fue confirmada por el síndico de Concepción Quezatepeque.

Los ingenieros Raúl Galdámez y Jesús Serrano, este último también dirigente de la UTI afirman que a inicios del año 2004, la Unión Europea a través del Programa de Desarrollo Binacional en la Zonas Fronterizas Terrestres de Honduras y El Salvador, conocido como Programa Binacional, financia la elaboración del POT y a consecuencia la Asociación de Municipalidades La Montañona celebra con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCI) un Contrato de subvención para la ejecución del Núcleo de Desarrollo Local No. 1 “Apoyo al Proceso de Ordenamiento Territorial en La Montañona”. En el mes de Junio del mismo año se celebra el Convenio de Cooperación entre la Universidad de El Salvador a través del Instituto de la Tierra y Municipalidades de la Mancomunidad La Montañona, convenio en el que acuerdan que sin detrimento a otros programas de desarrollo la UES junto con la Mancomunidad desarrollaran las actividades humanas para la realización del proyecto en el territorio. En agosto del mismo año, se celebró el Convenio de Cooperación entre la Mancomunidad,

la UES (Universidad de El Salvador), CORDES (Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador), ASECHA (Asociación Ecológica de Chalatenango), RAIS (Instituto para el Rescate Ancestral Indígena Salvadoreño) Y CECADE (Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia) en el que se formaliza el compromiso de las entidades suscritas para ejecutar todas las actividades requeridas para elaboración del POT, asumiéndolo cada uno las funciones institucionales que desempeñan de acuerdo a su especialidad profesional.

El Ingeniero Raúl Galdámez, afirma que en los planes de ordenamiento territorial la participación ciudadana es un pilar fundamental; la ciudadanía es la que conoce sus propias necesidades y debilidades del territorio en el que vive.

“La falta de orden en el territorio y el mal uso se debe desde la construcción de las primeras urbanizaciones, y que con el POT se ha pretendido superar al máximo los problemas con los que se viven en la localidad siendo el más importante el deterioro del medio ambiente. Con la participación ciudadana poco a poco se pretendió que se obtuviera un conocimiento profundo por parte de la población del plan y así facilitar la elaboración del mismo estando reflejada la solución a sus necesidades e intereses dentro del plan de ordenamiento territorial.

Según Ismael Hernández , dirigente de CECADE (Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia) explica que “uno de los primeros trabajos que se realizaron, en cumplimiento de sus funciones, para aplicar los métodos de participación en esta zona fue un diagnóstico del

tejido social¹³⁰ de toda la Mancomunidad, que permitió conocer que en la mayoría del territorio existía una organización de las comunidades, que contaban con Centro de Desarrollo Local (CDL), que en pocos lugares funcionaban, aunque las estructuras sí existe; por lo que se reactivaron motivando a la población a ejercer su derecho de participación por medio de talleres.

En Las Vueltas y Comalapa, se encontró que el tejido social ejercía la función de participación, lo que facilitó la aplicación de los métodos de participación ciudadana; tanto CECADE¹³¹ como las instituciones socias participaron a través de talleres, siendo el método más utilizado en el proyecto. El señor Ismael Hernández, manifiesta que fue difícil tomar en cuenta a cada uno de los habitantes o hacerlos participar, por lo que se convocó a los líderes comunales. A través de los talleres se daban a conocer las funciones que tenía cada institución dentro del proyecto, además se presentaban los avances que daban en la elaboración del POT. Se aplicaron otros mecanismos como cabildos abiertos, en algunos municipios era necesario que toda propuesta se hiciera a la población a través de estos, aunque no se desarrollaban como tal, si no como reuniones informativas, donde la gente que asiste no se le toma en cuenta la opinión o necesidad que ellos planteen, debido a que los planes municipales ya están hechos ante un CDL.

¹³⁰ Nombre con el que le llaman a la parte de la población que se encuentra organizada para participar en proyectos de desarrollo.

¹³¹ De forma concreta CECADE, dentro de su función más importante era la de organizar la población para poder ejecutar una eficiente y eficaz participación ciudadana.

Según el Sindico de Concepción Quezaltepeque Román Torres López y los Ingenieros Raúl Galdámez y Jesús Serrano, ambos ingenieros dirigentes de la UTI, manifestaron que en cuanto a aplicación de la participación ciudadana organizada por CECADE no se obtuvo el resultado esperado, la gente, a inicios del proyecto, asistía a los talleres a los que eran convocados (las convocatorias se hacían a los lideres comunales), quienes se limitaban a estar presentes; la gente llegaba, se sentaba y opinaba muy poco o nada, debido a que no había un espacio de tiempo donde se pudieran evacuar dudas de lo planteado sobre el proyecto. En la mayoría de talleres se discutían temas que no estaban apegados a las necesidades que tenía cada comunidad, o esos temas se discutían de forma muy compleja y técnica que era casi imposible que llegaran a comprender lo que se estaba exponiendo, debido al bajo nivel de educación y capacidad de entendimiento de cada líder.

El señor Francisco Pocasangre, dirigente de CORDES (Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador) manifestó “que hubo un involucramiento aceptable de la sociedad para ejecutar el proyecto, a pesar de que muchos pobladores se negaron a participar por razones de carácter político, debido a que la fundación por ser creada en el período de la post-guerra la ha identificado como una “institución de la izquierda”. Resaltó que, desde el período de la post-guerra existen líderes tradicionales (un ciudadano común) e históricos (que hizo algún acto trascendental) que siguen participando en proyectos de desarrollo comunal, y no se han generados nuevos liderazgos en los últimos años, pero los existentes se mantienen desde fechas anteriores. El señor Pocasangre manifiesta que por parte de la institución se tomó en cuenta a todos los sectores sociales (desde los ciudadanos titulares de grandes extensiones de tierra hasta los que

carecen de una mínima parte para construir una vivienda digna, comerciantes, agricultores, empleados, empresarios, etc.)”.

Para los que trabajan en las diferentes instituciones socias ha sido difícil asimilar todo lo que conlleva la elaboración de un plan de ordenamiento territorial, y aún más difícil para los beneficiados, quienes son los directamente afectados por el cambio de función que se le debe dar a la tierra¹³² para la ejecución del POT; gran parte de los pobladores lo ven como imposición que se les hace sobre el manejo de sus propiedades, y no se les facilita o ayuda a buscar nuevas formas de subsistencia o alternativas para la explotación de la misma. El POT no es visualizado por como una forma de organizar el territorio para poder alcanzar el desarrollo y mejores condiciones ambientales.

El Síndico de Concepción Quezaltepeque Román Torres López y el Ingeniero Galdámez coinciden en que la zona ha sido beneficiada con una gran cantidad de proyectos, por ejemplo, la construcción del anillo perimetral, la creación de un programa de manejo integral del bosque. Muchos de los propietarios han permitido a las instituciones que ejecutan los proyectos la utilización de sus propiedades, sin embargo, hay muchos que no se involucran, y esto se da porque aún no se ha llegado a la concientización sobre la importancia del desarrollo. Es preocupante que para el momento en que deba implementarse y ejecutarse el POT no se haya logrado que la población asuma la responsabilidad que tienen como ciudadano de

¹³² La tierra por su ubicación y características puede ser utilizada para una o varias actividades. La tierra es recomendable explotarla conforme a sus capacidades. Por ejemplo. Hay tierras adecuadas para la construcción, otras para la industria, la agricultura, etc.

involucrarse en proyectos que busquen el desarrollo y que no se tenga el financiamiento e instituciones que lo quieran ejecutar.

Los Ingenieros Raúl Galdámez y Jesús Serrano manifiestan que es necesario entender que la población es el único ente indispensable para la realización de un POT, una vez los ciudadanos de la zona se apoderan del proyecto, por sí solos pueden ejecutarlo sin la intervención continua de instituciones especializadas.

De acuerdo a dirigentes de ASECHA (Asociación Ecológica de Chalatenango) Jessica y Orlando, la participación de la población ha contribuido de gran manera en las mejoras al medio ambiente, los habitantes han unido sus esfuerzos para disminuir los problemas ambientales del macizo montañoso, por ejemplo, la no realización de quemas de pastos en el bosque de forma descontrolada.

La protección del bosque es un compromiso fundamental que tiene la población, y para esto se crearon dos “iniciativas de compensación por servicios ambientales”, la primera es la del barrio La Sierpes y la otra es del barrio Santa Cruz (que han sido implementados como proyectos pilotos), que consisten en que los habitantes hagan un aporte económico extra al pago por servicio de agua potable aplicado a la zona urbana, fondos que se destinarán para compensar a la población que trabaja en el desarrollo de actividades para la protección de bosques de la Montañona. Se han adquirido compromisos para el manejo de las cuencas y micro-cuencas, el cuidado del macizo montañoso, así como implementación de nuevas técnicas de producción y para el ecoturismo.

En cuanto al tratamiento de los desechos sólidos en la mancomunidad, no se le dado el interés necesario, el territorio no cuenta con un relleno sanitario, influyendo en la contaminación ambiental. El tratamiento

de la basura controla significativamente el deterioro de los recursos naturales renovables.

El Presidente de la UTI Giovanni Girón expresa que entre los inconvenientes que se han tenido para la elaboración del POT, los más relevantes han sido:

1.- La poca publicidad y comunicación entre gobernante y gobernados,

2.- La desconfianza mutua entre las instituciones involucradas en el proyecto, indicando que no han trabajado de forma conjunta, afectando negativamente al desarrollo que se pretende alcanzar.

Las formas de ejercer la participación ciudadana están establecidas en el Código Municipal, y son los gobiernos locales los encargados de darles publicidad y fomentar la aplicación de éstos. Para que la participación sea efectiva es necesario que se estén fortaleciendo la organización de los pobladores, aunque es difícil poder lograr la aplicación de los métodos de participación con transparencia.

La legislación actual no facilita la implementación de planes de ordenamiento territorial, para lograrlo debe haber un marco legal que exija el cumplimiento de lo que está establecido en un POT, no existe coerción para el cumplimiento de las leyes vigentes para la protección del medio ambiente, el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales se ha convertido en un mero tramitador de permisos para la destrucción de los recursos naturales.

La aplicación de la ley de urbanismo y construcción hace referencia sólo a los requisitos para la construcción y la regulación de las urbanizaciones y casas, pero no hace referencia a los pasos o elementos

para ordenar el territorio, que deja a discreción de los planes de gobierno o de la municipalidad.

Hace falta avanzar más en la parte de la legislación, no hay suficiente regulación para el uso de la tierra y la construcción, deben plantearse soluciones para detener el deterioro del medio ambiente en todo el territorio salvadoreño.

En lo relacionado al sistema político, las diferentes corrientes ideológicas en los gobiernos locales de la zona en estudio, como es costumbre en nuestro país, no han dejado de inmiscuirse en la elaboración del plan. Desde la iniciación de este proyecto se acordó no mezclar las tendencias políticas, ya que era un proyecto de interés común y desarrollado por ONG'S, donde los gobiernos locales tuvieron su mayor involucramiento en la búsqueda del financiamiento del plan.

A través del trabajo de campo se pudo corroborar, que la ideología partidista ha sido un elemento difícil de ignorar no sólo por parte de los organismos encargados de ejecutar el proyecto sino también por parte de las comunidades, quienes creen que las distintas actividades desarrolladas se deben solamente a intereses políticos. En cuanto a los dirigentes de cada institución que están involucradas en el proyecto han desarrollado sus funciones, en gran parte, basados en los lineamientos ideológicos partidistas con los que se identifican.

5.2. RESULTADO DE ENCUESTAS

En el estudio que se ejecutó en la Asociación de Municipios La Montañona, utilizándose como instrumento la encuesta y la interacción con el medio en que se realizó la investigación, se pudo obtener un resultado

realmente sorprendente por su contradicción con las manifestaciones de las personas e instituciones que han llevado a cabo el proyecto del POT.

De acuerdo a las políticas para la elaboración e implementación de un POT la intervención de la ciudadanía de la zona donde irá a implementarse el POT es indispensable, sin embargo, el involucramiento se califica como deficiente comparado con lo que se pretende alcanzar a través con el POT. La mayoría de las personas encuestadas ignoran por completo la existencia de la asociación de municipios, representado esta mayoría en un 62% de la población, gran parte de la población no posee el nivel académico para poder entender este tipo de proyectos, como la importancia de una asociación de municipios, que a la vez no justifica el no informar a la población sobre el desarrollo del territorio. Es preciso puntualizar sobre el desinterés y desánimo de los ciudadanos que ha sido generado por la administración de la municipalidad bajo tendencias e intereses políticas. Existe incredulidad ante proyectos que promueven el desarrollo local; la población manifiesta que los intereses políticos y propios de los gobernantes tienen prioridad ante las necesidades de la población. De esta forma se logró comprobar el objetivo que establece determinar el nivel de interés e involucramiento de la población en el POT.

El 79% de la población no ignora sus derechos de participación en los proyectos que impulsados por los gobiernos locales, sin embargo no ha sido suficiente; no basta solo estar informado sobre nuestros derechos si no hacerlos valer. Un 52% de la población tiene el conocimiento de los mecanismos existentes para hacer valer el derecho a la participación ciudadana.

De acuerdo a la percepción que se tuvo en la investigación, en base a la deficiencia participativa de la población se debió en parte, a que el

involucramiento de los ciudadanos se intensificó en aquellos sectores de mayor necesidad, lo cual es un detalle importante, que a la vez no justifica la ignorancia del resto de la población, aun en los sectores con mayor vulnerabilidad, donde se manifestó una mayor participación de la población y un mayor tratamiento de los problemas ambientales se ignora mucho lo que es la elaboración e implantación de un POT, que como se mencionó con anterioridad en muchos de los casos se debe a la falta de entendimiento por parte de la población.

Los métodos aplicados, no fueron solo los establecidos por nuestra legislación municipal, estos fueron organizados y convocados por las instituciones asociadas a la UES para la ejecución del proyecto, en algunos casos por los gobiernos locales. Las consultas, la planeación de actividades e información sobre avances se realizaron a través de talleres y mesas de trabajo, en su mayoría estaban compuestos por dirigentes de las diferentes instituciones encargadas del proyecto, gobernantes locales y líderes comunales. Dentro de los métodos que se establecen en nuestra legislación se utilizaron los Comités de desarrollo Local (CDL) y los cabildos abiertos.

El municipio de Chalatenango al igual que el resto de los municipios que forman parte de la asociación de municipios La Montañona, por largos años ha padecido y enfrentado problemas ambientales como los “incendios forestales”, los cuales en gran parte han podido ser controlados, debiendo a la concientización e involucrando a toda la población más afectadas por este fenómeno. Otro problema ambiental que ha enfrenta la asociación es la contaminación y disminución del caudal del río Tamulasco, que es la fuente hidrográfica mas importante de la zona y para efectos de la implementación del POT también lo es, debido a que provee de agua a la mayor parte de la zona.

Se puede señalar, que a efectos de la elaboración del POT, siendo estos los problemas ambientales de mayor relevancia han sido tratados de manera adecuada y que se ha tenido mucha atención sobre ello, obteniéndose resultados bastante positivos; es cuestionable el mantenimiento del ritmo acelerado de trabajo que se ha tenido para lograr mantener una buena condición ambiental para poder alcanzar un desarrollo sostenible y sustentable y asegurar calidad de vida para las generaciones venideras.

En cuanto a la comprobación de hipótesis, es inconcebible que una buena implementación de mecanismos de participación no deje efectos positivos. En el estudio se pudo percibir que la deficiencia obtenida en la participación de los ciudadanos locales no se debió a los mecanismos utilizados, con lo que se comprobó la primera hipótesis en cuanto a la elaboración del plan. La deficiencia proviene de un mal uso de todas las estrategias planeadas siendo los mecanismos de participación ciudadana parte elemental para la elaboración de un POT. Se ha mencionado el desánimo, el desinterés y la falta de credibilidad de la población a cualquier tipo de proyectos que dependen de los gobernantes e instituciones debido a que la mayoría de la población está convencida que solo se busca satisfacer intereses propios y políticos, degenerando toda intervención de la ciudadanía, y que a consecuencia se puede resaltar la influencia de este pensamiento en el nivel de involucramiento de la población, por tanto es oportuno aclarar que se ha comprobado una hipótesis más con la investigación.

Los lineamientos estratégicos para la participación de la población local si disminuye el riesgo de obtener ineficiencia en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial. Esto se da porque una vez que la población se

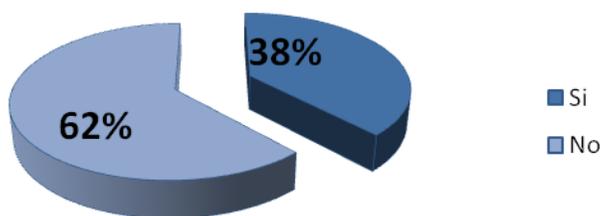
empodera del plan no es necesario que se gasten demasiados recursos para la implementación de este.

A continuación se desarrolla un cuadro que contienen los datos de la sistematización de las encuestas realizadas, posteriormente se analizara cada una de las preguntas acompañado de su grafico.

Tabla General de Resultados de Encuestas

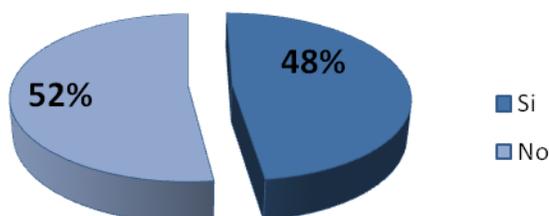


Interrogante		si	no	% si	% no
1	¿Sabe de la existencia de la Mancomunidad de municipios “La Montañona”?	122	198	38%	62%



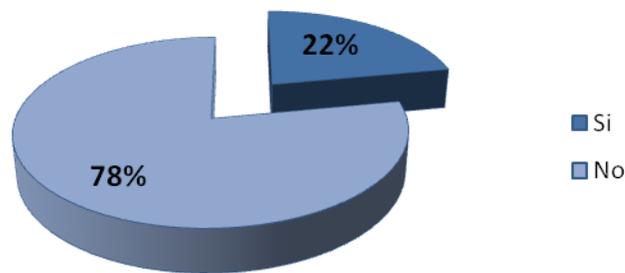
Al realizar la encuesta en el municipio de Chalatenango, más de la mitad de su población (62%) no tiene conocimiento de la existencia de la Mancomunidad La Montañona. La otra parte son persona que tenían conocimiento de la mancomunidad (38%) no residen en el municipio, sino que trabajan en él, tienen familia que residen fuera del casco urbano del municipio o en otro municipio de los que forman parte de la mancomunidad. Lo anterior es un indicador que la Mancomunidad no se le ha dado la suficiente divulgación.

Interrogante	si	no	% si	% no
2 ¿Tiene conocimiento de algún proyecto de desarrollo local en la Mancomunidad “La Montañona o el departamento de Chalatenango?	154	166	48%	52%



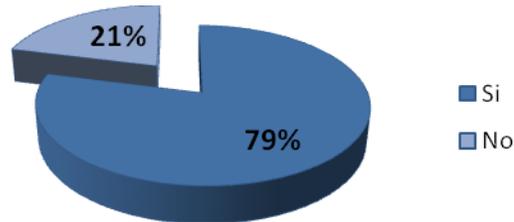
En cuanto a la realización de obras en el municipio casi la mitad de la población encuestada tiene conocimiento (48%) de alguna obra que realiza la alcaldía de Chalatenango lo asocian con la construcción del mercado municipal que es parte del ordenamiento del centro y de las ventas ambulantes que existen en el mismo lugar, el cual contribuiría a descongestionar las calles del municipio y lo haría más limpio y ordenado. Parte de la población no desconoce la ejecución de proyectos en la zona, a pesar de que no se le da una adecuada publicidad a los proyectos que esta realiza.

Interrogante		si	no	% si	% no
3	¿Lo han convocado para participar en alguna consulta para un proyecto de este municipio?	70	250	22%	78%



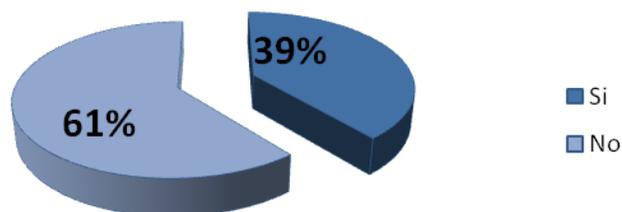
El 22% de los encuestados reporta que los han convocado para consultar sobre un proyecto de su municipio; a la mayoría para darles información sobre la construcción del mercado y la forma de repartimiento de los puestos. Se puede deducir que les consultan por estar directamente involucrados. Para otros proyectos la alcaldía no realiza consulta alguna a los habitantes o si lo hace es de forma seleccionada.

Interrogante		si	no	% si	% no
4	¿Sabía usted que los habitantes de un municipio tienen derecho a participar en los proyectos de desarrollo?	253	67	79%	21%



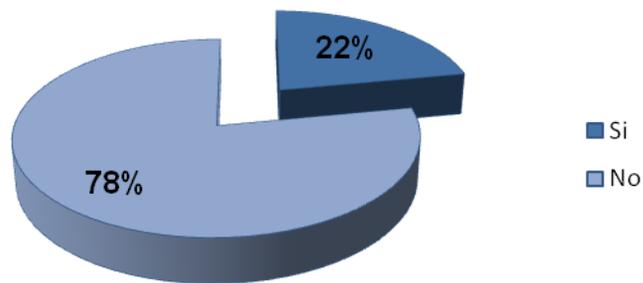
El 79% los habitantes del municipios saben que tienen derecho a participar en los proyectos de desarrollo del municipio, se deduce que no tienen la voluntad para ejercer su derecho, que ya está acostumbrados a que no los tomen en cuenta, no tienen interés de involucrarse en las actividades del municipio, porque éstos siguen lineamientos del partido político que gobierna la municipalidad y por lo tanto no creen en la transparencia con que puedan ejercer.

Interrogante		si	no	% si	% no
5	¿sabe de alguna vez que la alcaldía haya tomado en cuenta la opinión de los ciudadanos para realizar alguna obra	125	195	39%	61%



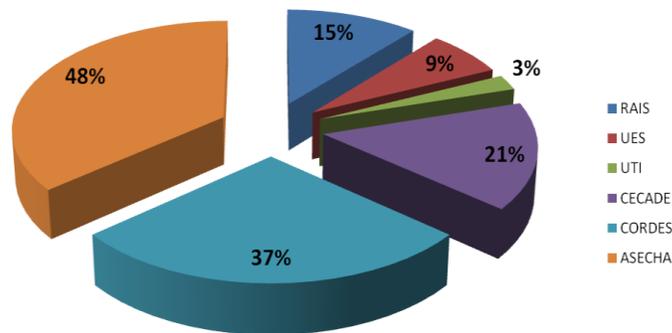
A pesar que los porcentajes nos indican que en los municipios que los pobladores son tomados en cuenta en algunos proyectos, es necesario que se tomen medidas para involucrar más a la población en los proyectos y para que estos tengan el interés de participar en las actividades de sus municipios.

Interrogante		si	no	% si	% no
6	¿Está informado sobre las actividades de desarrollo local que se realizan en la Mancomunidad?	70	250	22%	78%



Una pequeña parte de la población (22%) tiene conocimiento de las actividades de desarrollo local que se realiza en el municipio, y esto se realiza a través de hojas volantes que se reparten en las cercanías de la alcaldía, pero la mayoría de la personas no tienen el conocimiento que se este realizando o se va realizar. Es probable que el porcentaje tan bajo sea porque la población no tenga el conocimiento para identificar los proyecto que impulsan el desarrollo.

	ASECHA	CORDES	CECADE	RAIS	UES	UTI
De las siguientes instituciones ha visto que alguna a trabajado en el municipio	140	120	29	17	11	4
	48%	37%	21%	15%	9%	3%

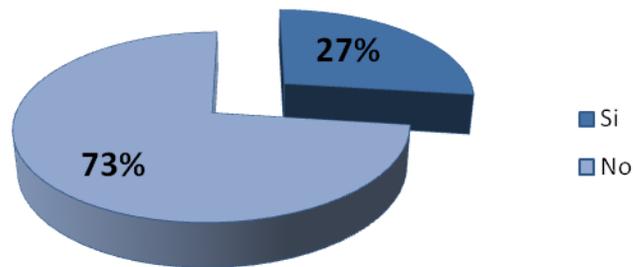


Sólo el 15% de los encuestados tiene conocimiento de la existencia del INSTITUTO RAIS. Probablemente se debe a que esta institución trabaja en el rescate ancestral indígena, un tema que le interesa a poca gente o no le da la importancia que tienen que darle. Además, sólo la mancomunidad trabaja en el diagnóstico de las zonas arqueológicas.

La UES (9%) y UTI (3%) son las instituciones menos identificadas por las personas encuestadas. Estas son las dos instituciones que tienen menos tiempo de presencia en la zona y las que tienen el menor contacto con los pobladores por las funciones de han desarrollado en la realización de este proyecto.

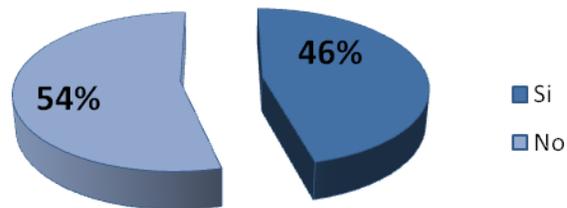
En cuanto a las instituciones que trabajaron en la realización del POT ASECHA se coloca como la institución que la gente ha identificado más (44%), esto es porque trabaja sobre el tema ecológico y en este municipio le están dando mucha importancia a este tema, además de ser una de las organizaciones que más tiempo tienen de esta trabajando en la zona. CORDES con un 37% porque se encargó del desarrollo del municipio, y les ayudan a ver como transformar sus formas de producción para ser las efectivas y se les saque el mejor provecho, estas dos instituciones son las que trabajan más de cerca con los pobladores por eso el mayor conocimiento por parte de los habitantes.

Interrogante		si	no	% si	% no
8	¿Sabe usted de alguna obra que se ha realizado en la Mancomunidad en los últimos tres años?	86	234	27%	73%



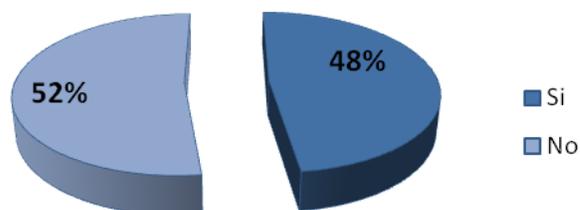
Cuando se le pregunta a la gente de alguna obra realizada en los últimos tres años solo el 27% recuerda o tiene conocimiento de otra obra que no sea el mercado. Esto corrobora que la municipalidad no divulga los proyectos que realiza y la gente no percibe las obras porque son muy pequeñas. En realidad, haciendo memoria el municipio no ha hecho ninguna obra importante de infraestructura. De ahí que la mayoría (73%) no percibe la realización de obras.

Interrogante		si	no	% si	% no
g	¿En los últimos tres años, ha notado alguna mejora en las condiciones ambientales del municipio?	147	173	46%	54%



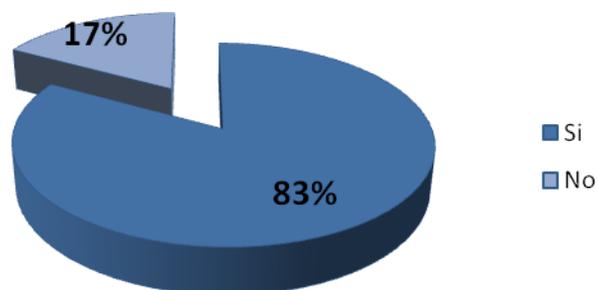
Casi la mitad de las personas encuestadas (46%) considera que en los últimos tres años han mejorado las condiciones ambientales, manifiestan que las calles del casco urbano del municipio se ven un más limpias y tienen la percepción que la cantidad y las extensiones de área afectada por los incendios forestales han disminuido en estos últimos años. El restante 54% no lo considera así y piensa que falta trabajar mas en la mejora de las condiciones ambientales del municipio.

Interrogante		si	no	% si	% no
10	¿La alcaldía ha informado a los habitantes del municipio de las obras que se realizarán o se realizan dentro del municipio?	154	166	48%	52%



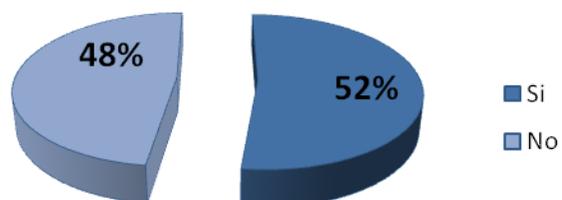
El 48% de la población afirma que la forma que la municipalidad tiene para hacer del conocimiento público las obras que han realizado o se van a realizar no ha sido la más adecuada, porque cuando convocan para la información de proyectos u otras actividades sólo acuden los ciudadanos afines con el pensamiento político de la comuna. Por los que se concluye que la participación ciudadana es parcializada a favor de sus partidarios

Interrogante		si	no	% si	% no
11	¿Sabía usted que la alcaldía debe informar a los habitantes del municipio sobre los proyectos de desarrollo local?	266	54	83%	17%



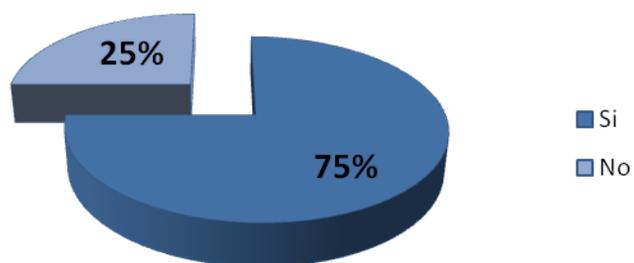
Esto contrasta cuando se le pregunta a la gente que si saben que la alcaldía tiene el deber de informar sobre los proyectos de desarrollo. El 83 % contesta que sí, pero es evidente que a los pobladores no les interesa mucho exigir las obligaciones que tiene la municipalidad, ya que saben que estas instituciones son demasiado burocráticas y casi nunca toman en cuenta la opinión de sus habitantes o hacen la pantomima que los van a tomar en cuenta y terminan haciendo lo que quieren o ya tenían planificado.

Interrogante		si	no	% si	% no
12	¿Ha oído alguna vez de las formas que existen para participar en los proyectos de las alcaldías?	166	154	52%	48%



En cuanto a las formas que existen para la realización de la participación ciudadana solo un 52% dice que sabe como hacerlo, por lo que se puede deducir que no existe por parte del estado, del municipio y los medios de comunicación una forma correcta o adecuada de dar a conocer cuales son los mecanismos que todos tienen para hacer efectivo los procesos de participación ciudadana, como se puede notar no se hizo la suficiente publicadas para dar a conocer las reformas que se le hicieron al Código Municipal en diciembre de 2005.

Interrogante		si	no	% si	% no
13	¿Las alcaldías u otras instituciones han tenido alguna preferencia para desarrollar proyectos en sectores de donde la gente es de algún partido político?	240	80	75%	25%



Con esta pregunta se demuestra que todos los partidos políticos tratan de beneficiar con proyecto y realización de obras en los lugares donde los habitantes que simpatizan con su ideología.

CAPITULO 6

6.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1.1 Conclusiones

- ✓ La verdadera participación consiste en: Asistir - Participar - Decidir – Incidir – Transformar las condiciones de pobreza al desarrollo, aprovechando al máximo los recursos naturales renovables para el alcance del desarrollo sostenible y sustentable. En los Planes de Ordenamiento Territorial, la participación constituye el pilar fundamental, la intervención transparente de las instituciones aumenta las posibilidades de éxito en la implantación del plan y contar con legislación adecuada facilita la aplicación de cualquier proyecto que impulse el desarrollo.

- ✓ Las pocas comunidades que a través de sus líderes que participaron se limitaron a asistir y brindar información que se les solicitaba para la elaboración del POT, no se concretó el proceso de conocimiento debido a la complejidad del POT por la falta de capacidad para el entendimiento de los temas que se trataban en los talleres organizados (método de participación mas utilizado en el proceso de elaboración del POT); las personas participan con el fin de obtener resultados inmediatos, el mejoramiento de una calle, la recolección de la basura, necesidad de introducir o mejorar el servicio de agua potable y energía eléctrica etc., sin analizar que subsanar estas

necesidades implica el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, mas no su destrucción.

- ✓ La participación de los gobiernos municipales ha sido contradictoria, su intervención en este proyecto fue la que dio impulso a la realización del POT, a través de la gestión municipal se detectó la necesidad de ordenar el territorio para la búsqueda del desarrollo y la mejora de condiciones ambientales. En otros momentos, intervino estorbando y proponiendo anteponiendo intereses políticos partidarios para el abordaje estratégico en la sistematización e implementación del POT, incluso, en la contratación de personal en la mancomunidad.

- ✓ La diversidad profesional involucrada directamente en el OT no permitió unificar una visión común y de cómo debían planificarse estratégica y operativamente, si bien es cierto salió mucha información valiosísima pero esta no pudo hasta el momento sistematizarse y articularse de forma lógica. Cada institución parte en este proyecto trabajó aisladamente, constituyendo un gravísimo error para la elaboración del POT, para que la implementación de este proyecto sea eficaz era necesario que se coordinara y se relacionaran las necesidades de cada sector. Las partes en este proyecto se enfocaron en ocultar sus debilidades, debilitando a su vez el POT.

6.1.2 Recomendaciones

- ✓ La Mancomunidad y las municipalidades que la conforman deben hacer un documento sencillo y comprensible del POT, con el objetivo de que los residentes en el territorio de la mancomunidad, aún hasta los de escasos niveles de escolaridad puedan comprender el contenido de un proyecto tan complejo como es el ordenamiento del territorio y que a la vez facilitaría a las instituciones que lo aplicarán para su adecuada implementación. También es importante que se le de al POT la publicidad correspondiente para que los habitantes de la Mancomunidad lo conozcan, la falta de ésta, incidió negativamente la elaboración del POT; eran mínima la población que conocían de este proyecto. Hacerle publicidad con el objeto que cada ciudadano tenga el conocimiento es un factor que incidirá positivamente su implementación; con mas habitantes informados, se contará con mayor recurso humano para la ejecución de proyectos encaminados a la ejecución del POT. Posterior a la publicidad es necesario capacitar a los habitantes del municipio, principalmente a aquellos que se identifiquen con mayor interés en colaborar en los proyectos que se ejecuten y a la población juvenil, ya que es la que menor importancia le presta a la protección del medio ambiente que les rodea, sin pensar que en el futuro será más difícil la recuperación para la subsistencia de las generaciones venideras. Entre otras razones, las capacitaciones deben realizarse con el objeto de exponer el POT de forma simple y concreta para facilitar el entendimiento de su contenido e informar sobre las formas en las que se puede participar.

- ✓ La Mancomunidad debe de crear un departamento con personal que tenga el conocimiento sobre el tema(ingenieros civiles, arquitectos, geólogos, entre otros) cuyas funciones y atribuciones se enmarquen, principalmente, en velar por la efectiva implementación del POT en la zona, que apoye los planes de desarrollo local y que enfatice en la protección de los recursos naturales renovables, ejercer la función de Control del Desarrollo Urbano y de las Construcciones, que defina reglas para la obtención de permisos de parcelación y construcción, inspección y recepción de obras, así como el señalamiento de la competencia y responsabilidades en las actuaciones relacionadas con la ejecución de los planes y proyectos, ya que donde no hay planes de desarrollo municipal se aplica la Ley de Urbanismo y Construcción. Dicho departamento debe ser administrado por un concejo de alcaldes de los municipios que comprenden la Mancomunidad La Montañona.

- ✓ Promover en los municipios de la mancomunidad la apertura de espacios por parte de las autoridades municipales para la participación ciudadana en los proyectos y en la toma de decisiones, perfeccionando la implementación de mecanismos de participación de manera que esta se produzca no solamente cuando el ciudadano se siente afectado. Una forma de perfeccionar dichos mecanismos sería elaborando a nivel de los gobiernos locales una estrategia de participación tanto de carácter formal como informal, con la que no solamente se reciban opiniones, sugerencias o reclamos de la ciudadanía, sino que además la haga partícipe de las decisiones que se tomen y se le informe de los resultados de los proyectos que se

desarrollen y que se les dé la posibilidad de apelación cuando las decisiones tomadas por los gobiernos afecte ya sea en forma desventajosa o irreparablemente. Esta medida permitirá realizar una mejor labor, los habitantes son los que conocen las necesidades del territorio en que viven.

La creación de la ordenanza municipal para la aplicación del POT, no se nos proporciona por lo que no se le pudo hacer un análisis a esta.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

BERTRAND GALINDO, Francisco y otros, **“Manual de Derecho Constitucional”**, Centro De Información Jurídica Ministerio De Justicia Tomo II, 3ra. Edición, El Salvador 1990

BROM, Juan: **“Esbozo de Historia Universal”**, Edición 15, Editorial Grijalbo SA de CV, México DF., 1973

BROWNING, David. **“El Salvador la tierra y el hombre”**. 2o Edición. Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación, San Salvador, 1982

CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo y otro, **“Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana en El Salvador”**, FUNDAUNGO y FLACSO programa El Salvador, 1996

Diccionario Enciclopédico OCEANO, Ed. 1998

GALVIS GALTAN, Fernando, **“El Municipio Colombiano”**, Tercera Edición, Editorial TEMIS, Santa Fe de Bogota, 1999

ISDEM, **“Asociatividad Municipal, Guía Para La Cooperación Intermunicipal”**, San Salvador, 2001

LARDE, Jorge, **“El Salvador Historia de sus Pueblos, Villas y Ciudades”**, CONCULTURA, publicaciones e Impresos, San Salvador 2000

MARCIA, Oscar, **“Ordenamiento Y Desarrollo, Pautas Metodologías Para La Planificación Participativa Local”**, FELPAD, San Salvador, Noviembre, 2003

Ministerio de Educación: **“Historia Natural y Ecológica de El Salvador”**, tomo II, Primera Edición. San Salvador, 1995

MONTES; Segundo, **“El Agro Salvadoreño 1973- 1980”** Universidad Centroamericana Editores. San Salvador 1980,

NAVARRETE LÓPEZ, Guillermo, **“Análisis territorial en la región del golfo de Fonseca”**. Ministerio del Medio ambiente. San Salvador, 2002-2003.

Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. Análisis PLAMADUR- AMSS, OPAMSS (Biblioteca), El Salvador, 1998

Ordenamiento Y Desarrollo Territorial, Pautas Metodológicas Para La Planificación Participativa Local, FESPAD, San Salvador, Noviembre, 2003

RAMÍREZ GONZÁLEZ, José Luís. Ponencia para la **“Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en Municipios”**. Córdoba, 1992

RODRÍGUEZ FLORES, José Mauricio; **“Legislación Municipal”**, Modulo 7, Instituto Salvadoreño de Administración Municipal, ASCIA, El salvador 1997

LEGISLACIÓN

Constitución de la República de El Salvador. D.O. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, publicado en el D.O. N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre de 1983

Declaración Universal de los Derechos Humanos. 10 de diciembre de 1948

Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", El Salvador el 17 de noviembre de 1988

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, Colombia, 1948

Declaración de Estocolmo. Estocolmo, Suecia, 5-16 de junio de 1972

Declaración de Río, Brasil, 14 de junio de 1992

Código Municipal. D. L. 274, D.O. 23 Tomo 290, publicado 02-05-1986

Ley del Medio Ambiente D. L. 233, D.O. 79 Tomo 339, Publicación 05-04-1998

Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, D.E. 17, D.O. 73, Tomo 347, Publicación 04-12-2000.

La Ley de Urbanismo y Construcción. D.L. 232, D.O. 107, Tomo 151, Publicación 06-11-1951

Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente Con Énfasis en el Recurso Hídrico del Municipio de Chalatenango, Departamento De Chalatenango. Decreto Municipal 3, D.O. 207 Tomo 373, Publicación 11-07-2006

Estatutos de la Mancomunidad La Montañona y su Acuerdo de Creación. Acta de creación el 21 de octubre de 1999, logro su constitución legal el 21 de julio de 2000 (Diario Oficial, Tomo 348),

PAGINAS WEB

<http://www.monografias.com/trabajos26/participacion-prioridades/participacion-prioridades.shtml>, “**Antecedentes de la democracia**”, 12-07-07

<http://es.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>, “**Definición de Ombudsman**” 12-07-07

http://idrinfo.idrc.ca/archive/corpdocs/121837/docs_PRISMApdf, “**Rasgos históricos de la participación ciudadana**”12-07-07

<http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia#Historia> “**Concepto de democracia**” 12-07-07

<http://www.democraciaparticipativa.net/documentos/DefinicionDemocracia.htm>, “**Concepto de democracia**” 12-07-07

<http://democraciaparticipativa.net/documentos/participMex.htm>, “**Concepto de democracia**” 12-07-07,

<http://www.puk.de/puk/article.php?sid=162>, “**Democracia Participativa**” 12-07-07

<http://www.definicion.org/municipio> “**Definición de municipio**” 10-11-2007

<http://www.psicopedagogia.com/definicion/analizar> “**Definición de análisis**”16/07/2008

http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm **Definición de desarrollo sostenible** 10- 11- 2007

<http://www.santacruz.gov.ar/recursos/educacion/impacto.htm>, **“Definición de impacto ambiental”** V.R. Potter, 12-07-07

<http://www.fortunecity.es/expertos/negocios/171/eia2.html#GALDAMES%20%20&%20%20MUÑOZ>, **“Estudio de impacto ambiental”** 12-07-07

http://es.wikipedia.org/wiki/Evaluaci%C3%B3n_ambiental, **“Evaluación ambiental”** 12-07-07

<http://www.monografias.com/trabajos26/participacion-prioridades/participacion-prioridades.shtml>, **“Conceptualización de participación ciudadana”** , 12-07-07

www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/participacion_ciudadana.htm, Román Reyes, **“Diccionario Crítico de Ciencias Sociales”**, 12-07-07

<http://www.ucab.edu.ve/ucabnuevo/cdh/recursos/anexo4.doc>, **“Grupo de Trabajo sobre Participación, Foro por la Vida”**, 12-07-2007

<http://www.cipca.org.pe/cipca/webir/regpiura/MRNORTE.pdf>, **“Macro región”** 12-07-2007

<http://es.wikipedia.org/wiki/Mestizo>. **“Definición de mestizo”** 28/05/2008.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Cuestor> **“Definición de cuestores”** 28/05/2008

<http://es.wikipedia.org/wiki/Pretor> **“Definición de pretores”**28/05/2008

<http://es.wikipedia.org/wiki/Patricios> **“Definición de Patricios”** 28/05/2008

<http://es.wikipedia.org/wiki/Triunvirato> **“Definición de Triunviratos”** 28/05/2008