

COMISION TRINACIONAL DEL PLAN TRIFINIO

"Agua sin Fronteras"

El Salvador - Guatemala - Honduras

Programa para la Promoción de la Administración del Agua como Bien Público Regional en la Cuenca Alta del Río Lempa en la Región del Trifinio

Cooperación Técnica ATN 9257 RG- Banco Interamericano de Desarrollo BID

CURSO TRINACIONAL: ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

con enfoque de valoración del recurso hídrico

BORRADOR



17,18, 31 de Julio y 1 de Agosto de 2008

www.sica.int/trifinio



Plan Trifinio
"Agua sin fronteras"

El Salvador • Guatemala • Honduras



BID

Bienes Públicos Regionales

CONTENIDO

No.	Titulo	Pagina
	Siglas, abreviaturas y acrónimos	4
	Presentación de la guía metodológica	5
Capitulo 1		
"Marco Conceptual del Ordenamiento Territorial"		
1.1	Ordenamiento territorial	9
1.2	Ámbitos y niveles de planificación territorial	37
1.3	Objetivos del ordenamiento territorial	46
1.4	Principios rectores del ordenamiento territorial	47
Capitulo 2		
"Análisis Comparativo de Modelos de Ordenamiento Territorial en los Países de la Región Trifinio"		
2.1	Análisis comparativo de los modelos metodológicos desarrollados en los Planes Territoriales (ordenamiento y estratégicos) en los países de la región trifinio (Guatemala, El Salvador y Honduras)	49
2.1.1	Evolución del modelo de los planes territoriales en Guatemala	49
2.1.2	Evolución del modelos de los planes territoriales en El Salvador	58
2.1.3	Evolución del modelo de los planes territoriales en Honduras	80
2.2	Comparación de los modelos de planes territoriales en la región trifinio	87
2.3	Relación de los planes de ordenamiento territorial a nivel municipal (POTM) con los planes de desarrollo municipal (PDM)	90
Capitulo 3		
"Enfoque de Valorización del Recurso Hídrico como Plataforma del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal"		
3.1	¿Por qué elaborar planes de Ordenamiento Territorial con enfoque de valorización hídrica?. Sus alcances	96
3.2	Evolución de los conceptos de ordenamiento, manejo, gestión y cogestión en la región trifinio	98
3.3	Lineamientos estratégicos para el desarrollo de Planes de Ordenamiento Territorial bajo en enfoque de Valorización Hídrica	100
3.4	La cuenca hidrográfica como un sistema natural de ordenamiento territorial en el nivel municipal	103

3.5	La participación social a través la cogestión de cuencas hidrográficas como estrategia de integración de modelos de planificación para ordenamiento territorial	105
3.6	Integración del proceso de elaboración de planes de ordenamiento territorial bajo el enfoque de valorización del recurso hídrico	111
Capitulo 4		
"Metodología para la Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial a Nivel Municipal"		
4.1	Preparación y organización del proceso de ordenamiento territorial	109
4.2	El enfoque participativo en el proceso de elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal	113
4.3	Análisis situacional integral del territorio	117
4.4	Evaluación del territorio municipal	130
4.5	Formulación del plan de ordenamiento territorial municipal	159
Capitulo 5		
"Proceso de Aprobación e Implementación de Planes de Ordenamiento Territorial a Nivel Municipal"		
5.1	Proceso de aprobación e implementación del plan de ordenamiento territorial municipal	168
5.2	La importancia de la participación en la sostenibilidad del proceso de ordenamiento territorial	169
5.3	El ordenamiento territorial y la integración participativa de los medios de vida sostenible	171
Bibliografía		
	Lista de documentos, estudios e investigaciones consultadas	176
Glosario de términos utilizados en ordenamiento territorial		
	Matriz de glosario de términos utilizados en ordenamiento territorial	182

Siglas, Abreviaturas y Acrónimos

ABPR	Agua como Bien Público Regional
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
AES	Análisis Estratégico Situacional
AP´s	Áreas Protegidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONCYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CTPT	Comisión Trinacional del Plan Trifinio
IICA	Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INSIVUMEH	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología y Meteorología
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MPM	Modelo de Priorización Municipal
OCREN	Oficina del Control de las Áreas de Reservas Nacionales
ONG´s	Organizaciones No Gubernamentales
OTUR	Modelo de Ordenamiento Territorial para Municipios Predominantemente Urbanos
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
RECODES	Región de Conservación de Desarrollo Sostenible
RNP	Reservas Naturales Protegidas
SVH	Sondeo de Valorización Hídrica
TDAC	Taller de Diagnostico de Áreas Críticas
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
VOTDS	Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

PRESENTACION

La Cuenca del Río Lempa es una de las más importantes de la vertiente del Pacífico y la única Trinacional en Centroamérica. La extensión estimada de la cuenca es de 17,919 km² y se distribuye entre El Salvador (55.1%), Guatemala (14.4%) y Honduras (30.6%). El cauce del río Lempa tiene una longitud de 318 kilómetros desde el área conocida como "Río Lempa Alto", y de 486 km desde el área denominada "Angue-Ostua-Guija, hasta su desembocadura en el Océano Pacífico. Esto lo convierte en el río más largo entre los que hacen su recorrido completo en territorio centroamericano. El Territorio de la Cuenca Alta del Río Lempa tiene una extensión de 4,343 km². De los cuales 29.5% corresponden a El Salvador, 11.6% a Honduras y 58.9% a Guatemala (SIT-CARL, 2008), esto hace ver la importancia que la región de Guatemala y Honduras tienen en la cuenca alta del río Lempa.

Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ejecuta en la región de la Cuenca Alta del río Lempa dentro del Trifinio, el Programa para la promoción de la administración del Agua como Bien Público Regional (ABPR), mediante Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/OC 9257-RG. Este programa incluye tres componentes, a saber: i) Generación y manejo de información de recursos hídricos, ii) Formación de Recursos Humanos sobre el Manejo de Recursos Hídricos y iii) Fortalecimiento de la institucionalidad Trinacional para el manejo del agua.

El Programa ABPR ha establecido los siguientes objetivos: a) que los gobiernos municipales y los líderes locales en la cuenca alta del río Lempa cuenten con la información necesaria para una mejor toma de decisiones y para el establecimiento de programas de educación ambiental, b) que grupos poblacionales, gobiernos locales, sectores empresariales y las instituciones gubernamentales en los tres países del Trifinio conozcan y utilicen información estratégica relacionada con el manejo del agua, lo cual genere actitudes propositivas, y c) que se hayan creado los mecanismos e instrumentos técnico-legales a nivel local para administrar el recurso hídrico como un Bien Público Regional.

En la región del Trifinio está surgiendo una creciente interrelación técnica, social, económica y ambiental entre los distintos actores sociales, para impulsar el manejo territorial en una región transfronteriza. Este dinamismo ha llevado a los países a iniciar acciones en pro de formular e implementar "**Planes de Ordenamiento Territorial**" y "**Planes Estratégicos Territoriales**", los cuales han sido formulado de manera aislada a la dinámica del territorio fronterizo y limitada a delinear acciones de manejo urbanístico, regularización de la tenencia de la tierra y creación básica de cartera de proyectos específicos. Lo que ha reducido significativamente la "**valorización del recurso hídrico**" en el ámbito territorial de cuencas, subcuencas y microcuencas hidrográficas de la región.

En el marco de nuestra visión de "Agua Sin Fronteras" el Programa ABPR ha iniciado un esfuerzo por promover dentro del proceso de "Ordenamiento Territorial" la creación de instrumentos técnicos que coadyuven al manejo, protección y conservación de los recursos hídricos de la "Cuenca Alta del Río Lempa", y como primer paso, hemos considerado importante el fortalecimiento del capital humano.

El equipo del ABPR ha desarrollado este curso de Ordenamiento Territorial con Enfoque de Valoración del Recursos Hídrico y ha elaborado este documento como una **"Guía metodológica para la elaboración de planes de ordenamiento territorial a nivel municipal con enfoque de valoración del recurso hídrico"**, esperando pueda ser de utilidad para todos aquellos que emprendan la difícil pero interesante tarea de planificar el uso de los territorios municipales, recordando que el recurso "Agua" debe estar presente en la mente de los planificadores de las distintas disciplinas.

El desarrollo del Curso y la elaboración de este documento ha estado bajo la responsabilidad del Consultor **Dr. Marvin Melgar Ceballos**, experto internacional en Ordenamiento Territorial y líder del Pensamiento de la Escuela de Planificación Organica Evolutiva.

Mario Samuel Buch, M,Sc.

Programa para la Promoción de la administración del agua como bien público regional en la cuenca alta del Río Lempa en la región del Trifinio.

Coordinador

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día existen diversas comprensiones "**técnicas y profesionales**" sobre **¿Qué es el Ordenamiento Territorial?**, la comprensión de los conceptos básicos y sus aplicaciones aun no son potencializados al máximo, generando desconcierto y limitando la viabilidad para lograr la reorganización territorial.

El **Ordenamiento Territorial (OT)** se constituye en el proceso de **organización del Uso del Suelo y de la Ocupación del Territorio**, en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible.

En cuanto a su naturaleza, el **Ordenamiento Territorial, a través de sus instrumentos, se constituye en un proceso de carácter normativo del uso del suelo así como orientador de la ocupación del territorio**. En este contexto, el OT es un componente fundamental de la planificación del desarrollo, que complementa y fortalece a la planificación estratégica.

En esta perspectiva, **se toma en cuenta al territorio como el espacio político y administrativamente delimitado**, objeto de apropiación y transformación por parte de un grupo humano en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político institucionales.

Un punto de concordancia actual es la falta comprensión de los principios del "**Ordenamiento Territorial**" la falta de conocimiento multinivel sobre las particularidades de los principios son factores limitativos dificultando la evolución en su uso a nivel nacional y en forma muy particular a nivel municipal, los principios de Ordenamiento Territorial:

- a) Integralidad:** El Ordenamiento Territorial como proceso generador de las condiciones territoriales del desarrollo sostenible articula en el territorio los componentes biofísicos, económicos, sociales, culturales y políticos institucionales.
- b) Concurrencia:** El Ordenamiento Territorial promueve la articulación administrativa e institucional como base de una planificación y administración coherente, tanto vertical como horizontal, racionalizando la toma de decisiones y optimizando el uso de los recursos disponibles.
- c) Subsidiariedad:** El Ordenamiento Territorial fortalece el proceso de descentralización administrativa, asignando responsabilidades y

competencias definidas a las instancias de gestión pública a nivel nacional, departamental y municipal.

d) Participación: El Ordenamiento Territorial asume y dinamiza la integración entre las entidades tanto públicas como privadas y la sociedad civil organizada en un proceso participativo mediante el cual los actores sociales son sujetos y protagonistas del Ordenamiento Territorial.

e) Precautorio: El Ordenamiento Territorial establece el marco normativo mediante el cual se adoptan medidas precautorias tendientes a prevenir o mitigar prácticas u omisiones que puedan provocar daños irreversibles en el aprovechamiento y uso del suelo.

La propuesta presentada busca maximizar los potenciales de los **"nuevos enfoques de planificación para el ordenamiento territorial"** a nivel urbano, periurbano y rural, utilizando como la "columna vertebral" en enfoque social, cultural, económico y ambiental de la **"valorización del recurso hídrico"** como medio y herramienta de persistencia y sostenibilidad de los procesos de ordenamiento territorial. El anterior enfoque se complementa con otros ejes transversales que son obviamente parte del marco conceptual y operativo de los procesos de "Ordenamiento Territorial":

- **Desarrollo sostenible;**
- **Gestión para la prevención y contención de riesgos ambientales;**
- **Participación, consenso y cohesión social;**
- **Análisis socio-cultural de los modelos históricos y étnicos de ordenamiento territorial;**
- **Manejo, conservación y restauración de recursos naturales;**
- **Fortalecimiento y gestión municipal;**
- **Desarrollo Económico Local;**
- **Autogestión territorial para el desarrollo; y**
- **Psicosociología para el desarrollo territorial.**

Habiendo escogido el nivel municipal bajo los preceptos y experiencia previas a nivel Latinoamericano donde se han generado procesos nacionales, regionales y municipales lo que ha permitido identificar al nivel municipal como la mejor opción para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial.

Entendiéndose como **"Plan de Ordenamiento Territorial"** como la herramienta o instrumento de gestión, compuesto por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, metas, programas, actuaciones **y normas adoptadas para administrar y orientar estrategias que determinan las clases y el uso del suelo y la localización de la población**, la vivienda, las actividades socioeconómicas, las vías, los servicios, las áreas protegidas y de amenazas naturales, por el término de nueve años o tres períodos de gobierno.

El contexto anterior permite establecer la existencia de compatibilidad con el actual enfoque que el Plan Trifinio "Aguas sin fronteras" producto del "Plan de Gestión 2006 - 2010" el que... **"es el resultado de la reflexión sobre la base de esa experiencia acumulada, y tiene por objetivo profundizar la participación de la sociedad en la gestión ambiental, mediante el fortalecimiento de sus capacidades y la facilitación de la intervenciones de otros actores sociales ente el territorio"**... (Plan de Gestión - CTPT).

CAPITULO 1

Marco Conceptual del Ordenamiento Territorial

1.1 Ordenamiento Territorial

1.1.1 Conceptos sobre ordenamiento territorial

El Ordenamiento Territorial (OT) se constituye en el proceso de organización del Uso del Suelo y de la Ocupación del Territorio, en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible.

En cuanto a su naturaleza, el Ordenamiento Territorial, a través de sus instrumentos, se constituye en un proceso de carácter normativo del uso del suelo así como orientador de la ocupación del territorio. En este contexto, el OT es un componente fundamental de la planificación del desarrollo, que complementa y fortalece a la planificación estratégica. En esta perspectiva, se toma en cuenta al territorio como el espacio político y administrativamente delimitado, objeto de apropiación y transformación por parte de un grupo humano en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político institucionales. (Guía POTM, Bolivia, 2001)

Conceptualmente la ordenación del territorio es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad. El estilo de desarrollo determina, por tanto, el modelo territorial, expresión visible de una sociedad, cristalización de los conflictos que en ella se dan, cuya evolución no es sino el reflejo del cambio en la escala de valores sociales. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

De forma paralela la ordenación territorial, cuyo origen responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procura la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad. Trata de superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial en el planeamiento municipal.

Ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas al territorio. Se esta haciendo ordenación territorial cuando se toma en cuenta el territorio en la definición de la estrategia de desarrollo y cuando se vinculan a él las actividades que configuran dicha estrategia. La ordenación del territorio utiliza, de forma interdisciplinaria, conocimientos científicos en el diseño técnico del modelo territorial y en su gestión.

De acuerdo con la Carta Europea de Ordenación del Territorio, ésta "es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector", dicho texto señala que la ordenación territorial ha de ser democrática, es decir, con participación de los ciudadanos, global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales, funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y prospectiva lo que significa

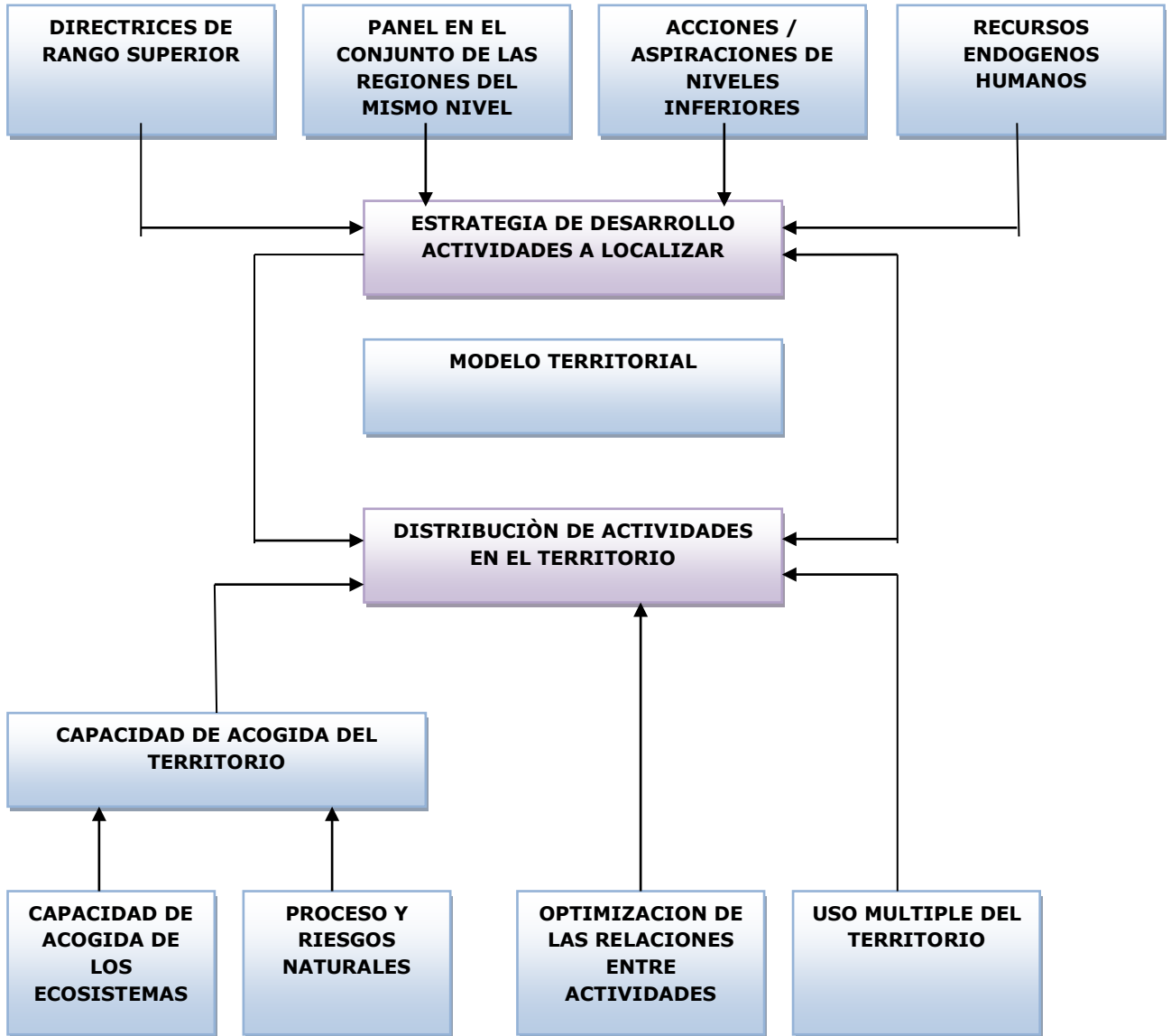
que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

Desde el punto de vista administrativo, la ordenación del territorio es una función pública, que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, fundamentalmente en el sentido de evitar los problemas y desequilibrios que aquél provoca: entre zonas y entre sectores, optando por una suerte de justicia socioespacial y por un concepto de calidad de vida que trasciende al mero crecimiento económico. Tal función es de carácter horizontal, se ejerce por organismos públicos y condiciona a la planificación sectorial y a otras dos funciones públicas también horizontales: una de nivel inferior, el urbanismo, y otra superior: la planificación económica. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

Tanto desde planteamientos conceptuales como políticos, se coincide en señalar al nivel regional como el más adecuado para la puesta en práctica de una política territorial y a la planificación como mecanismo técnico ineludible para llevarla a cabo.

En este sentido, el proceso de ordenación del territorio regula la distribución de actividad en el espacio de acuerdo con un conjunto de planes que pueden o no constituir un sistema de planificación territorial; pero también es el resultado de otras regulaciones sectoriales con incidencia territorial. Situados en un plano conceptual pero técnicamente operativo, y con independencia de lo especificado en la legislación, el conjunto de planes que sirven de cauce y definen la ordenación territorial en una región genérica, han de proponer. (Ordenación del Territorio, España, 2003) (Figura 1)

Figura 1: Determinantes conceptuales del ordenamiento territorial



Fuente: Modificado de por Melgar, M. 2008 de Ordenación del Territorio, España, 2003

a. Una estrategia de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, expresada en términos de un conjunto de actividades a localizar y diseñada a partir de:

- Su capacidad endógena de desarrollo, en términos de fuerza de trabajo, recursos y medios.

- El papel que le corresponda en relación con las otras regiones de su mismo rango, de acuerdo con criterios de equilibrio, funcionalidad y complementariedad
- Las directrices emanadas de niveles de decisión superiores, correspondientes a ámbitos administrativos y geográficos más amplios.
- Las acciones previstas en niveles de decisión inferiores, responsables de ámbitos administrativos y geográficos de menor entidad. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

b. La distribución ordenada de dichas actividades en el espacio según un triple principio:

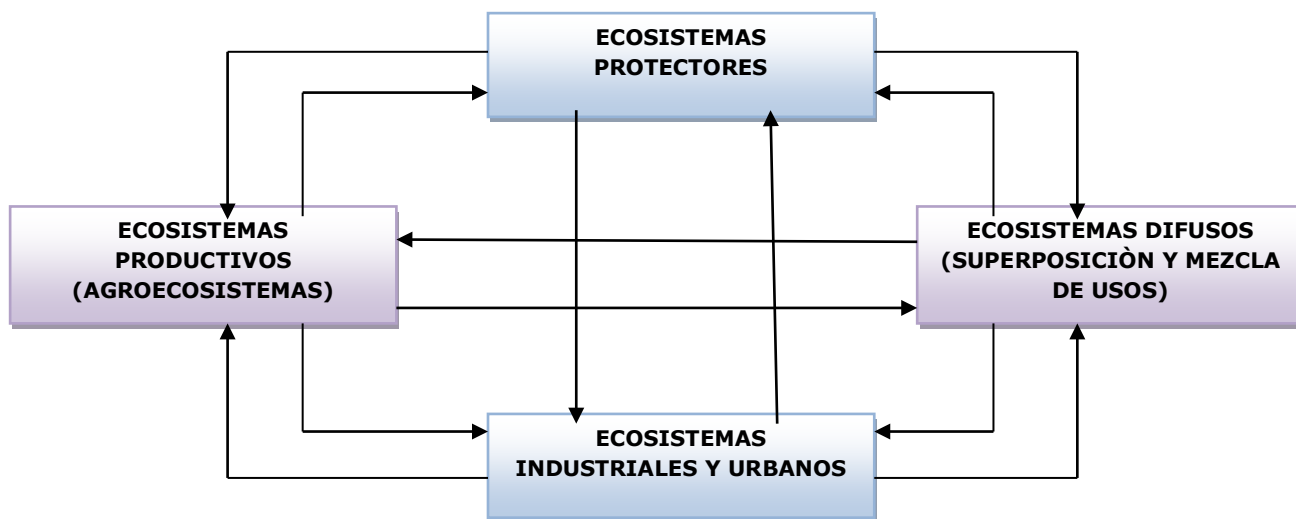
- Adaptación a la capacidad de acogida del medio físico, es decir, del territorio y sus recursos naturales.
- Optimización de las interacciones entre las actividades a localizar, de tal forma que se consiga un sistema funcionalmente correcto, que proporcione accesibilidad a los recursos naturales, a las zonas de producción y a los equipamientos públicos, así como dotaciones de éstos suficientes y económicas.
- Uso múltiple del territorio, superponiendo las actividades compatibles en tiempo y espacio, aproximando las complementarias y separando las incompatibles. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

Los planes de ordenación del territorio no deben ser cerrados y rígidos, sino abiertos y flexibles aunque sin dar opción a la arbitrariedad en su gestión. Operan tanto por la cultura que generan (sobre administradores, técnicos y público en general) cuanto por sus propias determinaciones, de tal manera que su eficacia no depende estrictamente del fiel cumplimiento de su normativa y programa de actuaciones; antes bien la evidencia que proporcionan sobre la racionalidad y prioridad de los objetivos a conseguir y sobre la existencia de coordinación entre sectores y agentes sociales, muy particularmente los de la administración pública, los hace completamente justificables. El sistema funcional que pretende la ordenación del territorio puede esquematizarse en términos de las relaciones entre diversos tipos de ecosistemas temáticamente bien contrastados, pero que espacialmente se solapan en una poco deseable penetración difusa del territorio; resultan paradigmáticos los siguientes. (Figura 2)

- Ecosistemas protectores, sin función productora directa de bienes, aunque sí de servicios. Son los ecosistemas más o menos naturales, diversos, que albergan las especies silvestres, la reserva genética, que crean suelo y paisaje, solaz para la población, regulan el ciclo del agua, etc.
- Ecosistemas productores, especializados en la producción primaria, forestal, agrícola y ganadera.
- Ecosistemas difusos, con usos indiferenciados, mezclados y superpuestos sin criterio, que reflejan una carencia de planificación y de gestión territorial.

- Ecosistemas urbanos, propios de los asentamientos humanos que cobijan multitud de usos y actividades de los sectores secundario y terciario. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

Figura 2: Ecosistemas que intervienen el marco conceptual del ordenamiento territorial



Fuente: Modificado de por Melgar, M. 2008 de Ordenación del Territorio, España, 2003

Entre estos compartimentos del espacio, y sus lógicas subdivisiones, existe un flujo de organismos, de materiales y de energía a través de canales de relación, que debe ser optimizado evitando las interacciones negativas: exportaciones contaminantes o degradación de otro tipo. No existen líneas frontera que separen nítidamente los ecosistemas citados, sino zonas de transición más o menos amplias, que participan de las características de los ecosistemas que separan y donde se produce una intensificación de actividades que hacen particularmente difícil la ordenación y gestión de estos espacios; resulta particularmente conflictiva e interesante la que corresponde a los espacios periurbanos donde se superponen y coexisten aprovechamientos agrícolas, forestales y ganaderos con las actividades que expulsa la ciudad por requerir demasiado espacio, por resultar molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, porque simplemente se desarrollan mejor en un entorno despejado o porque no pueden competir con actividades dispuestas a pagar más por el mismo suelo. El carácter interdisciplinar de la ordenación del territorio y la relativa imprecisión de su significado, facilita una interpretación diversa y parcial desde cada uno de los campos de conocimiento que intervienen en ella, de tal manera que el concepto y, en consecuencia, la praxis en esta materia, aparece deformada por el punto de vista de los profesionales que intervienen en los planes y en la gestión territorial. (Figura 3)

Figura 3: Puntos focales de atención según campos de acceso a la práctica de ordenación territorial



Fuente: Modificado de por Melgar, M. 2008 de Ordenación del Territorio, España, 2003

Los economistas, preocupados por la cohesión económica y social del sistema e influidos por la ciencia regional, suelen vincular la ordenación territorial, casi con exclusividad, a la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir desequilibrios territoriales. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

En su práctica de la ordenación territorial priorizan fuertemente el diagnóstico económicosocial, otorgando un papel menor a los aspectos primigenios del territorio, cual son los relativos al medio físico. Es la economía y su estructura lo que focaliza su preocupación y las leyes del mercado lo que determina, para ellos, el funcionamiento del sistema, de tal manera que pierde valor todo aquello que no pueda ser reducido a una contabilidad monetaria. De esta

forma aquellos elementos y procesos naturales no sometidos a las reglas del mercado resultan ignorados. La tala de un bosque aparecería en su contabilidad como un incremento de producción no compensada, por el lado de los costes, por la merma de las funciones que tal bosque tiene en el ciclo del agua, en la conservación de suelos, en el equilibrio ecológico o en el paisaje.

El sentido de equilibrio y desequilibrio se reduce con frecuencia. a la proporción con que contribuyen a la economía de una región los sectores productivos o las distintas zonas, diagnosticándolos en función de los indicadores que se dan en otras regiones tipo de referencia, sin dar opción a la idea de que puede haber formas diferentes de entender el desarrollo, incluso dentro de regiones concretas. y que una especialización en este sentido puede ser conveniente cuando implica una mejor adaptación a la especificidad de los recursos naturales y a las características del medio físico.

Este enfoque tiende a propiciar patrones homogéneos de desarrollo, contrapuestos a la idea de diversidad que, desde el punto de vista del medio físico, se interpreta como un valor en sí misma. El equilibrio, entendido en el sentido de conseguir una calidad de vida equivalente en todo el territorio, constituye un objetivo prioritario de la ordenación territorial, pero debe precisarse que las formas de alcanzarlo pueden ser muy diversas y que entre ellas tienen cabida las que valoran la función social de los elementos y procesos naturales en un doble sentido: en cuanto fuente de ingresos derivados de la aplicación de un principio que se abre campo en la sociedad moderna, "el que conserva, cobra", y en términos de su aportación a la calidad ambiental en cuanto componente importante de la calidad de vida. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

Con la emergencia y generalización de la conciencia ambiental, se han intentado diversas formas de introducir en la contabilidad de costes y beneficios los elementos y procesos del medio físico. El deterioro de éstos y la competencia por su uso, ha provocado que de forma progresiva, bienes anteriores de libre disposición, hayan pasado a ser escasos sin que ello se registre como una pérdida de riqueza, pese a que la escasez y el aumento de la demanda, les ha dotado de una dimensión económica de la que carecían. La lógica de la teoría de mercado ha reaccionado ante esta anomalía, denominada externalidad, de dos formas principales: atribuyendo un valor de mercado mediante la imputación de un coste a la utilización del bien ambiental o demandando una regulación pública ajena al mercado.

Esta diatriba se plantea por la dificultad de asignar valores monetarios a hechos, en principio, tan extraeconómicos, como la belleza de un paisaje o la diversidad biológica y la desvirtuación que supone someter a las leyes del mercado factores cuyo valor es de carácter funcional, ético o estético, independiente, por tanto, del precio de mercado. No han faltado intentos en este sentido, tales como métodos dirigidos a valorar conceptos tan etéreos como la "disposición al pago" por parte de los consumidores o los ingresos generados de forma indirecta por elementos naturales no responsables en sí

mismos de ellos. Sin embargo la experiencia demuestra que se trata de sistemas metrológicamente muy discutibles y que, en general, arrojan resultados de dudosa fiabilidad. Más adecuadas resultan medidas que intentan relacionar el valor ambiental con el valor de mercado mediante relaciones simples y directas: en algunos casos los factores ambientales tienen ya un valor de mercado perfectamente definido, en otras ocasiones el precio de un factor ambiental puede determinarse por el lado de los costes, en función de las pérdidas directas que ocasiona su alteración o del coste que supone la o corrección de su deterioro. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

Los urbanistas, desenfocan el concepto de ordenación territorial desde su punto de mira, la ciudad, haciéndolo coincidir con la clasificación y calificación urbanística del suelo. En sus planes y realizaciones el suelo rústico queda como un espacio residual (suelo no urbanizable), y sólo se trata con detalle el urbano o aquel que va a ser convertido en urbano (suelo urbanizable). Han abusado de concepciones y estereotipos geométricos en la ordenación del espacio, como si el territorio fuese una especie de lámina en blanco a la que se puede traducir todo tipo de formas idealizadas en un dibujo, sin considerar que el territorio es anterior a las actividades humanas y que existe una especie de determinismo geográfico fundamentado en las oportunidades y condicionantes de aquél para acogerlas. No obstante planteamiento urbanístico es, probablemente, el campo que más rápidamente ha incorporado en la época moderna los criterios del medio físico a sus actuaciones. La estrechez espacial determinó una especie de huida hacia arriba, hacia ámbitos de planificación de mayor tamaño. Han sido precisamente figuras de planeamiento previstas en la ley del Suelo las pioneras en adoptar metodologías de integración en ámbitos supramunicipales, tal como los Planes Directores Territoriales de Coordinación; pero esta figura apenas ha sido utilizada, no tanto por la complejidad de su contenido cuanto porque el procedimiento de aprobación trasciende el nivel autonómico, en una estructura política en que las competencias en materia de ordenación territorial han sido nominalmente transferidas a las comunidades autónomas. La ordenación del territorio supera ampliamente al planeamiento urbanístico hasta tal punto que la legislación autonómica vigente exige la revisión de los planes locales de urbanismo cuando no se adapten a las previsiones de los planes de ordenación territorial. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

Los ruralistas, cuyo enfoque está representado por las realizaciones en materia de colonización o transformación económicosocial de zonas rurales, apenas han utilizado la expresión ordenación del territorio a pesar de haber practicado intensa y tradicionalmente el concepto. Implícitamente la asimilan a un conjunto de proyectos orientados a la transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria ya la dotación de infraestructuras y equipamientos a los núcleos rurales.

Adolecen de la rigidez inherente al enfoque de proyectos y, paralelamente, de la flexibilidad que proporciona la consideración dinámica del sistema territorial propia del enfoque de planificación que exige la ordenación territorial. Esta

consideración algo simplista y estática de la realidad, se justificó en su momento, por la prioridad absoluta de la producción frente a otras funciones del medio rural. Se entendían las zonas húmedas por ejemplo en términos de sus posibilidades agrícolas ignorando que este aprovechamiento es incompatible con la función que cumplen en la conservación de la avifauna migratoria. Por último emerge la idea entre los conservacionistas de vincular la ordenación del territorio a una planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales (Ordenación del Territorio, España, 2003).

La ordenación territorial participa de estas y otras aproximaciones sectoriales, pero las supera envolviendo a todas ellas: adopta un enfoque global y sistémico en lo temático, espacialmente amplio, que integra en un modelo conjunto los aspectos económicos, sociales, culturales, estéticos y físicos naturales. Este enfoque integral es más difícil de concebir y de gestionar, pero resulta más racional y ajustado a la realidad que los enfoques sectoriales (Ordenación del Territorio, España, 2003).

1.1.2 Justificación del ordenamiento territorial

La ordenación territorial se justifica desde su propio contenido conceptual, como método planificado de ataque y prevención de los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio y las externalidades que provoca el espontáneo crecimiento económico, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan insuficientes. Parte de la idea de que como todo sistema, el territorial requiere mecanismos de control y regulación; estas funciones corresponden al sistema de planificación y gestión implicadas en el proceso de ordenación territorial. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

Para ello los planes de ordenación territorial utilizan dos tipos de instrumentos en sus determinaciones (Figura 4):

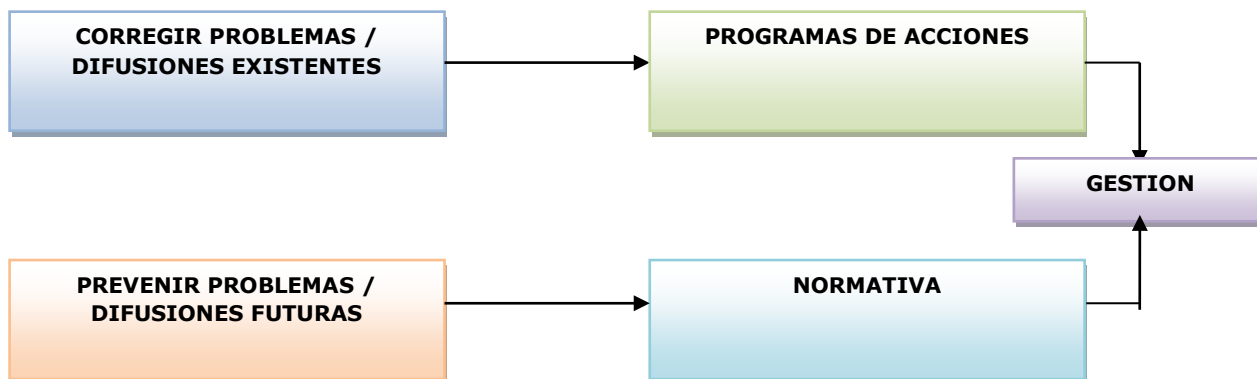
- La normativa, orientada, prioritaria pero no exclusivamente, a mantener lo que de positivo tiene la situación actual y a prevenir los problemas futuros.
- El programa de actuaciones dirigido fundamentalmente a aprovechar las oportunidades y a corregir los problemas actuales.

Cuatro conflictos resultan paradigmáticos y recurrentes en la práctica actual de la ordenación del territorio.

- La aparente contradicción entre conservación y desarrollo.
- La existencia de sectores conflictivos entre si.
- La pugna entre interés público y privado.

- La diferencia entre visión local e intereses globales de ámbitos superiores. (Ordenación del Territorio, España, 2003)

Figura 4: Funciones y propósitos de los procesos de ordenamiento territorial



Fuente: Modificado de por Melgar, M. 2008 de Ordenación del Territorio, España, 2003

Desequilibrio territorial: mientras en unas áreas se concentra la población hasta el paroxismo. en otras se producen desiertos poblacionales. El crecimiento espontáneo y excesivo de las ciudades proporciona al individuo un marco vital deplorable, tan poco deseable como la paralela desertización del agro. Se percibe un curioso paralelismo entre los inconvenientes de ambos tipos de hábitats, más evidente cuanto mayores son los contrastes, motivado precisamente por sus profundas diferencias; podría decirse que, como en otros casos, los extremos se tocan (Figura 5): en el medio urbano faltan dotaciones de equipamientos e infraestructuras por congestión, en el medio rural, por el declive tal como manifiesta el denominado efecto sumidero propio de las áreas rurales en declive; las ciudades producen deterioro en su entorno por depredación de ecosistemas y paisajes a causa de una intensificación del uso del suelo, en el medio rural en declive se deteriora el entorno por la subexplotación debida a la falta de manos que practiquen una conservación activa; en aquéllas se da una degradación del patrimonio edificado por mezcla y superposición desordenada de usos, en éste por falta de actividad; el sentimiento de soledad propio de las ciudades grandes y densas tiene su paralelo en los núcleos rurales por las causas contrarias: escasez y dispersión de la población; las dificultades de desplazamiento en las en el medio rural se produce una pérdida de culturas y tradiciones por insuficiencia de sustento y densidad poblacional, en la ciudad también, pero por un exceso de densidad; la inseguridad y delincuencia que induce el anonimato en la ciudad tiene su paralelo en el campo por la falta de vigilancia. (Melgar, M. / PROCARYN, República Dominicana, 2004)

Impactos ecológicos y paisajísticos debidos a localización incompatible con el medio: La gestión ambiental es indisoluble de la ordenación territorial, hasta el punto de que ésta constituye un instrumento preventivo, "sine qua non", de aquella: una mala localización de una actividad agresiva para el

medio, sólo admite, en el mejor de los casos, medidas correctoras de tipo curativo que resultan caras, difíciles y escasamente eficaces. La primera precaución de gestión ambiental consiste en localizar las actuaciones después de una evaluación de los ecosistemas y paisajes, de acuerdo con la Estrategia Mundial para la Conservación. Esta evaluación no es taxativa sino que permite un amplio margen de maniobra en el que la compatibilidad de una actividad en el territorio puede conseguirse controlando la forma en que se ejerce: los procesos de producción, las materias primas que utiliza, los residuos que produce y su destino, etc. (Melgar, M. / PROCARYN, República Dominicana, 2004)

Despilfarro de recursos naturales, tanto por falta como por exceso de actividad: Tal como se señaló, la falta de población que explote y, por consiguiente, cuide los recursos naturales, supone la degradación de éstos. La subexplotación de recursos naturales es una causa típica de impactos ambientales; es el caso de las dehesas, ecosistemas silvopastorales modélicos de uso múltiple, conservados y creados por el hombre mediante la adaptación del bosque primigenio y "domesticación" del arbolado, de los aterrazamientos y otros paisajes producidos por la acción lenta y tradicional del agricultor. A ello se añade la pérdida de culturas y tradiciones de gran interés, formas de explotación adaptadas y originales que forman parte del patrimonio cultural de la humanidad. Paralelamente hay que citar el denominado impacto de la pasividad: abandono a su propia evolución de situaciones ambientalmente indeseables, cuyas causas pueden ser naturales o artificiales, que se autoalimentan y/o magnifican si no se interviene. (Melgar, M. / PROCARYN, República Dominicana, 2004)

Ignorancia de los riesgos naturales en la localización de actividades: La relación uso territorio es recíproca: si las actividades humanas pueden alterar los elementos y procesos naturales, también algunos de estos, genéricamente denominados riesgos naturales, pueden producir efectos indeseados en la actividad según su localización. Por consiguiente condicionan la capacidad de acogida del territorio. Tal es el caso de los riesgos de inundación, movimientos de ladera, expansividad, hundimientos, subsidencias y colapsos, sismicidad, vulcanismo, etc. que deben ser inventariados, valorados y cartografiados para evitar las zonas donde se producen o utilizar las tecnologías adecuadas para soportarlos. Toda localización debe analizar esa doble perspectiva del territorio, que, unida a la potencialidad de éste, define sus posibilidades en cuanto soporte de actividades; la localización dependerá, pues, de la aptitud del medio o punto de vista del "proyecto", de su fragilidad o punto de vista del "medio" y de la existencia de riesgos naturales (confluencia de ambos puntos de vista) que puedan suponer un riesgo para la actividad. (Melgar, M. / PROCARYN, República Dominicana, 2004)

Mezcla y superposición desordenada de usos: La evolución espontánea produce paisajes de alta entropía negativa que requieren ordenación y gestión, para corregir, de un lado, los desequilibrios existentes y para prevenir los futuros, de otro. El objetivo consiste en distribuir las actividades de acuerdo

con sus relaciones de complementariedad, neutralidad, disfuncionalidad y/o incompatibilidad, para luego generar los canales de relación que permitan el intercambio de organismos/personas, energía, mercancías e información. Esta integración entre actividades completa la integración de éstas con el medio, en el sentido descrito en el punto anterior. (Melgar, M. / PROCARYN, República Dominicana, 2004)

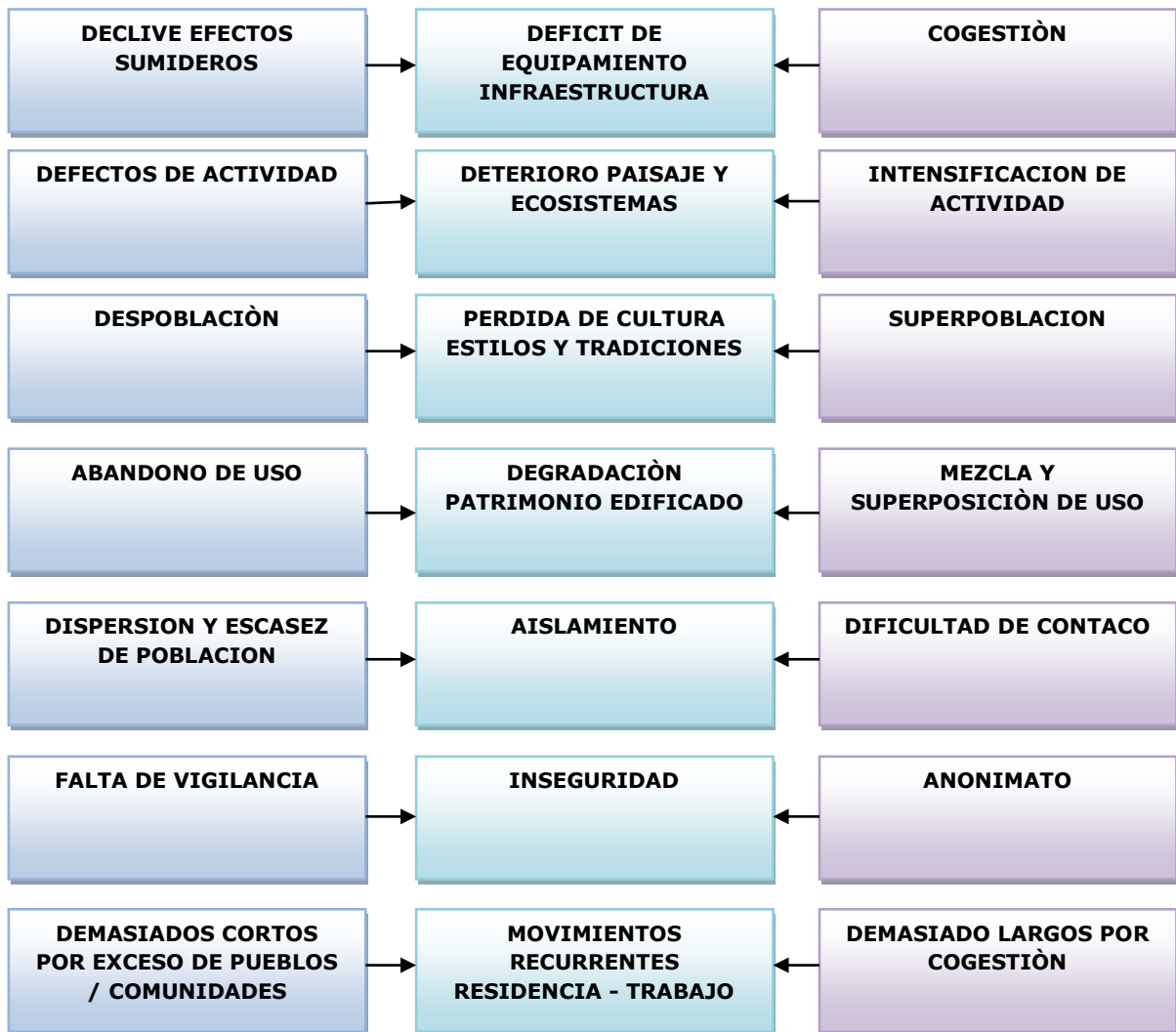
Incoherencia entre localización de residencia y empleo y déficit de infraestructuras y equipamientos colectivos: La lejanía de residencia y empleo. la insuficiente dotación de infraestructuras y servicios y la concentración de la oferta recreativa y de ocio vacacional, además de problemas en sí mismos, producen fuertes impactos directos y originan graves problemas de tráfico. Este hecho, que se asocia al funcionamiento de las ciudades, tiene su paralelo en el campo pero, en éste, por un problema de "exceso de proximidad-", en el sentido de que existe. una .nube de asentamientos rurales cuya localización se explica por la accesibilidad a las áreas de explotación y cultivo en épocas en que el desplazamiento se realizaba a pié o con caballerías y en que la mecanización era mínima o no existía. Con la llegada del tractor y la generalización del automóvil los tiempos de desplazamiento se han reducido considerablemente, de tal manera que es posible la, explotación primaria del medio desde distancias mucho mayores. Si a lo anterior se une la necesaria reducción de mano de obra en la agricultura, provocada por la mecanización y por la evolución de las técnicas de cultivo; y la fuerte despoblación del agro, nos encontraremos con un modelo territorial en el medio rural tan insatisfactorio como el señalado en relación con el hecho urbano. (Melgar, M. / PROCARYN, República Dominicana, 2004)

Conflicto entre actividades y sectores: El enfoque sectorial de los problemas y la falta de perspectiva espacial, ocasionan conflictos resolubles mediante el enfoque global, sistémico y espacialmente amplio de la ordenación territorial. Actividades positivas desde un punto de vista sectorial, pueden ser indeseables al generar deseconomías en otros sectores, que la ordenación territorial ha de resolver mediante un análisis de las relaciones entre las actividades y la jerarquización global de aquellos objetivos entre los que pueden producirse relaciones de disfuncionalidad o de incompatibilidad. Estos conflictos no sólo se derivan de la incompatibilidad o disfuncionalidad relativa a la localización espacial, sino que a la competencia del espacio se une la competencia por la fuerza de trabajo y del capital. De nuevo aquí el ejemplo de a desagrarización, en muchas ocasiones indeseable, motivada por la expansión de algún sector (eI turismo es un caso típico, aunque no el único) resulta ilustrativo de la competencia por la mano de obra, que se añade a la ocupación de terrenos agrarios productivos por los desarrollos urbanos, industriales o infraestructurales ya la inversión urbana de capitales de extracción rural, que si hoy parece no tener vigencia (incluso ocurre a la inversa), sí fue un factor de depresión rural en momentos históricos no demasiado lejanos. (Melgar, M. / PROCARYN, República Dominicana, 2004)

Descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos: La inercia y la falta de voluntad administrativa, unida a la deficiencia de mecanismos legales para el reparto de cargas y beneficios entre los distintos departamentos administrativos y demarcaciones territoriales, permite, cuando no estimula, la apropiación de los beneficios comunes y el desentendimientos de las cargas y servidumbres también comunes. Todo ello resulta favorecido por la falta de un instrumento racionalizador, cual puede ser el plan inherente a todo proceso de ordenación territorial. Resulta interesante resaltar el papel de la planificación en cuanto generadora de una cultura que pone éntasis en la racionalidad y la coordinación. Frecuentemente los efectos de un plan no están tanto en el cumplimiento taxativo y rígido de sus determinaciones, cuanto en el hecho de denunciar y exigir la coordinación entre los múltiples entes administrativos, tanto de carácter sectorial y rango similar como de índole territorial y diferente nivel. Dicha coordinación se hace extensiva a la iniciativa privada, como forma de garantizar la coherencia de las realizaciones y la consecución de objetivos a largo plazo. Los problemas descritos no son independientes entre sí sino que existe una estrecha relación entre ellos, como corresponde al carácter de sistema del territorio; dicha relación se percibe por las siguientes circunstancias:

- La existencia de causas compartidas por varios problemas
- La producción de efectos comunes o superpuestos por distintos problemas.
- La coincidencia de agentes implicados en problemas diversos
- La polivalencia de las soluciones.

Figura 5: El crecimiento excesivo de las ciudades produce efectos indeseables similares a la paralela desertización del medio rural



Fuente: Modificado de por Melgar, M. 2008 de Ordenación del Territorio, España, 2003

1.1.3 Marco dimensional del concepto de ordenamiento territorial

Un aspecto que se ha podido identificar en varios procesos de sensibilización y sociabilización sobre "Ordenamiento Territorial Municipal", es la falta de conocimiento conceptual sobre el ordenamiento territorial y las corrientes metodológicas de las "escuelas de planificación" existentes en Latino América. (Ordenamiento Territorial y Desarrollo / EPOE / Melgar, M. 2007)

Las experiencias y conceptualizaciones sobre ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, jurídica, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo. Lo anterior pone en evidencia que en el ordenamiento territorial confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial y las políticas de desarrollo social y cultural, cuya naturaleza es determinada por el modelo de desarrollo económico dominante en cada país.

Con las políticas de ordenamiento, algunos países latinoamericanos como Colombia, Uruguay, Venezuela, Bolivia, República Dominicana, Honduras y El Salvador buscan corregir los problemas de uso y ocupación inadecuada y desequilibrada del espacio y el uso irracional de los recursos naturales, algo similar se presenta en Nicaragua. Tales problemas, en conjunto con la creciente conciencia de la irracionalidad de los modelos económicos desarrollistas y la búsqueda de alternativas de desarrollo sostenibles, han estimulado la adopción del ordenamiento territorial como estrategia de los estados para armonizar las actividades humanas con el aprovechamiento de los recursos naturales y con la distribución social y regional equilibrada de los beneficios de tales actividades. Se trata de intervenir, de manera voluntaria, el orden territorial injusto y desordenado, creado de manera espontánea por las fuerzas económicas; para inducir la construcción de escenarios deseados desde el punto de vista ambiental, social y espacial. (Ordenamiento Territorial y Desarrollo / EPOE / Melgar, M. 2007)

Visto así, en el OT el espacio pierde el carácter pasivo propio de la visión sectorial, para convertirse en estructurante de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas, tanto sectoriales como territoriales. Se trata, en este caso, de articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre éste y orientar previsoramente su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado, especialmente, en estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio y de desarrollo territorial. Dentro de este contexto, el OT trasciende su consideración de apéndice o complemento de las políticas de desarrollo económico para convertirse en un nuevo enfoque, un nuevo estilo de planificación, un nuevo sistema de valores, o una utopía, en la que la visión sectorial y economicista del desarrollo, cede su paso a una visión integral, humanista y prospectiva, en la cual las políticas económicas incorporan los valores de sostenibilidad ambiental, equilibrio regional y bienestar social. (Ordenamiento Territorial y Desarrollo / EPOE / Melgar, M. 2007)

1.1.3.1 Enfoques de ordenamiento territorial activo y pasivo

En las políticas de ordenamiento formuladas por países como Alemania, Francia, España, Venezuela, Colombia, Uruguay, República Dominicana, Nicaragua, Honduras y El Salvador, así como en la "Carta Europea de

Ordenación Territorial" y en el documento "Nuestra Propia Agenda" de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe" (BID/PNUD, 1990), se observan dos enfoques generalmente entremezclados y complementarios: uno orientado hacia el desarrollo territorial que denominaremos ordenamiento activo y el otro a la planificación física-espacial que denominaremos ordenamiento pasivo. A continuación se examinan cada uno de éstos. (Ordenamiento Territorial y Desarrollo / EPOE / Melgar, M. 2007)

El tipo de Ordenamiento activo, normalmente se asocia con objetivos de desarrollo territorial a escalas nacional, regional y subregional que buscan modificar los desequilibrios del desarrollo regional que caracterizan un orden territorial determinado. Su carácter activo deriva de la intervención voluntaria y dinámica del Estado sobre el territorio, a partir de grandes obras de infraestructura y costosos proyectos de inversión, acompañados de incentivos fiscales y económicos, para inducir transformaciones espaciales en el orden territorial existente. Las estrategias más utilizadas por los estados son las siguientes:

- Proyectos de colonización y explotación de nuevas áreas: Dirigidos a controlar el crecimiento acelerado de las ciudades, los problemas de paro campesino por concentración de la propiedad sobre la tierra, el poblamiento de áreas desocupadas, etc.
- Impulso a la industrialización de regiones deprimidas: Desarrollado a partir de la implantación de aglomeraciones industriales (polos de desarrollo), los cuales provocarían un conjunto de efectos positivos, tanto en el centro urbano donde se localizaran como en la región aledaña, contribuyendo a modificar los desequilibrios regionales de la organización espacial del territorio. La implantación de los polos de desarrollo fue estimulada por los estados mediante ayudas fiscales, financieras e inversiones en infraestructura y equipamientos.
- Políticas de reforma agraria: Orientadas a reordenar las estructuras agrarias desequilibradas, caracterizadas por una alta concentración de la propiedad de la tierra en unos pocos y la existencias de grandes grupos sociales sin acceso a este recurso.
- Descongestión urbana y/o poblamiento de áreas poco habitadas: Desarrollada mediante el establecimiento de controles restrictivos a los centros urbanos, construcción de ciudades nuevas, relocalización de capitales estatales, políticas de vivienda popular y mejoramiento de servicios públicos y sociales en ciudades pequeñas y medianas; con los que se busca reorientar los movimientos migratorios de la población.
- Desarrollo rural integrado: Esta estrategia se basa en la experiencia israelí de desarrollo agrícola-cooperativo, a partir de la interrelación agricultura espacio rural. Su aplicación en Colombia al igual que en los demás países iberoamericanos, se orientó a transformar las condiciones de retraso y pobreza de las áreas rurales, a través del mejoramiento de las condiciones de bienestar social y la elevación de la productividad de los pequeños productores rurales. El logro del nuevo orden territorial buscado con la política DRI se encontró con fuertes obstáculos puestos por las relaciones

capitalistas de producción, que impidieron su éxito pleno. (Ordenamiento Territorial y Desarrollo / EPOE / Melgar, M. 2007)

El ordenamiento pasivo, por su parte, se asocia con políticas de uso y ocupación del territorio, predominantes a escalas subregional y local. Su carácter pasivo se relaciona con el uso de zonificaciones o regionalizaciones como estrategia para inducir nuevos escenarios de uso del territorio. Las zonificaciones se basan en categorías espaciales para las cuales se establecen los usos permitidos, prohibidos o restringidos, acompañados de instrumentos coercitivos o estimulantes y normas que dan soporte legal a los planes y definen mecanismos para resolver los conflictos generados por la intervención. Los tipos de ordenamiento activo y pasivo no son excluyentes. En un plan de ordenamiento territorial se pueden combinar instrumentos de ambos tipos en pro de la construcción de los escenarios que se deseen. (Ordenamiento Territorial y Desarrollo / EPOE / Melgar, M. 2007)

1.1.3.2 Cualidades de los procesos de ordenamiento territorial

De acuerdo con su naturaleza, el ordenamiento territorial es un proceso planificado, multidimensional, coordinado, prospectivo y democrático.

Proceso planificado

Como proceso planificado, el OT se expresa mediante planes, los cuales constituyen su principal instrumento. Estos planes deben ser flexibles, de modo que puedan reformularse en función de las situaciones nuevas que se presenten y las fallas que sean necesarios corregir. También deben ser continuos en el tiempo, de modo que independiente de los cambios de gobiernos, puedan ejecutarse en el horizonte de tiempo para el cual fueron formulados. El carácter planificador hace del ordenamiento territorial un proceso sujeto a los procedimientos de la planeación en la cual las metas, objetivos, políticas, proyectos y acciones se formulan y realizan a partir del conocimiento e interpretación de la realidad y sus tendencias de cambio (Diagnóstico Territorial), considerando los objetivos de desarrollo del Estado y las expectativas sociales. Este conocimiento sirve de base al diseño y elaboración de modelos territoriales futuros (Prospectiva Territorial), los cuales son, a su vez, el punto de partida para la formulación, discusión y aprobación del plan (Planificación Territorial) y su ejecución (Gestión Territorial).

El contenido (objetivos, estrategias, metas, instrumentos) de los planes es afectado por la escala del ordenamiento, distinguiéndose los planes nacionales, regionales, departamentales o subregionales y municipales o locales, según la organización político-administrativa de cada país. A escala nacional, los planes de OT dan orientaciones a través de políticas que delimitan las estrategias de inclusión del enfoque de ordenamiento territorial en sus diferentes, constituyendo términos de referencia para los niveles inferiores. En este nivel, también se ejecutan planes de ordenamiento, con predominio de instrumentos

de tipo activo, a partir de la construcción de grandes obras de infraestructura y la realización de políticas de desarrollo urbano, de desarrollo regional, reforma agraria, colonización y desarrollo rural que buscan equilibrar las relaciones campo-ciudad, la estructura urbano regional, el desarrollo social de las entidades territoriales y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, entre otras metas. (Ordenamiento Territorial y Desarrollo / EPOE / Melgar, M. 2007)

A escala regional, los planes constituyen un marco de referencia para la planificación de los niveles inferiores y se concentran en problemas intrarregionales dentro del contexto nacional e internacional, cuyo énfasis es determinado por la política nacional de desarrollo. Los planes regionales se pueden orientar hacia el desarrollo de la competitividad regional en los mercados internacionales, a equilibrar el desarrollo urbano-regional, a mejorar la integración económica-regional, etc.

A escala departamental o subregional (mancomunidades municipales), los planes de OT concretan las orientaciones dadas por el nivel regional, poniendo énfasis en los problemas propios del espacio departamental y dan directrices para los planes municipales o locales.

A escala municipal o local se elaboran planes de ordenamiento urbano y planes de ordenamiento rural, sin descuidar las relaciones campo-ciudad. Los planes de ordenamiento urbano buscan organizar y controlar los usos residenciales, comerciales, industriales y recreativos del espacio urbano, así como la expansión futura de las ciudades, los riesgos o amenazas de desastres por fenómenos naturales, el transporte público, la prestación de servicios etc. Los planes de ordenamiento rural se concentran en la organización y control de la localización de actividades agrícolas, extractivas, forestales, industriales, etc., buscando que éstas se desarrollen de manera ecológicamente sostenible. Asimismo, estos planes se proponen elevar las condiciones de vida de la población campesina, la desconcentración de la propiedad sobre la tierra y el acceso a la misma de los pequeños productores, la accesibilidad a centros de mercado, entre otros. (Ordenamiento Territorial y Desarrollo / EPOE / Melgar, M. 2007)

En los planes de ordenamiento territorial se articulan de manera armónica, objetivos de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, desde una perspectiva espacial, de lo cual se desprende su carácter multidimensional.

Multidimensionalidad

Esta cualidad deriva de la diversidad de elementos que involucra el ordenamiento en sus distintas escalas. Para formular un plan es necesario evaluar las condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales, vistas de manera integral, como formas y estructuras territoriales espaciales cambiantes en el tiempo y en el espacio. Estas estructuras surgen de la interrelación entre la población con sus estructuras culturales y de poder, las

actividades sociales, económicas, administrativas y los recursos naturales. (Ordenamiento Territorial y Desarrollo / EPOE / Melgar, M. 2007)

Carácter prospectivo y coordinado

Este carácter se evidencia en el énfasis de largo plazo que tienen los planes de OT y en el interés por el diseño y construcción de escenarios futuros, concebidos en un horizonte de tiempo determinado (5 a 30 años), hacia los cuales se orienta la política ordenadora. Alrededor de la construcción de estos escenarios se formulan los planes de desarrollo territorial y/o de uso y ocupación del territorio, buscando siempre una coordinación vertical, horizontal y temporal. La coordinación vertical hace referencia a la acción concurrente y armónica entre los distintos niveles territoriales que tienen jurisdicción administrativa sobre el territorio. La coordinación horizontal, se refiere a la concurrencia y armonía de las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en el territorio. La coordinación temporal, tiene que ver con la continuidad en el tiempo de la política ordenadora aunque cambien los gobiernos, de modo que la construcción de los escenarios prospectivos o futuros sea posible. (Ordenamiento Territorial y Desarrollo / EPOE / Melgar, M. 2007)

Carácter democrático

La legitimación social es otra de las características destacadas en las políticas de ordenamiento. Esta legitimación se busca dando al proceso de ordenamiento un carácter participativo, especialmente en la formulación de planes de OT locales y subregionales, escalas en las cuales la sensibilidad de los grupos sociales es mayor frente a los cambios que se establezca en el uso u ocupación del territorio o frente a los planes de inversión mediante los cuales se quiere inducir el orden territorial futuro. (Ordenamiento Territorial y Desarrollo / EPOE / Melgar, M. 2007)

1.1.4 El ordenamiento territorial y sus principales aportes (de lo conceptual a lo operativo)

A nivel latinoamericano destaca un creciente proceso de aprobación de Planes de Ordenamiento Territorial en diversas ciudades de la región, tanto en ciudades metropolitanas como en ciudades intermedias. También se observan importantes procesos de adecuación normativa, especialmente a través de la elaboración de Leyes Marco de Ordenamiento Territorial. Las grandes innovaciones en materias de planificación se vienen desarrollando a partir de los conceptos de la planificación estratégica, la planificación urbano-ambiental y las denominadas operaciones sectoriales. Todas estas nuevas estrategias permiten suponer que la planificación dejará de ser un conjunto de disposiciones programáticas y reglamentarias para transformarse en un instrumento con una real posibilidad de implementación. (CEPAL, Chile, 2001)

Surge por lo tanto la necesidad de establecer las condiciones que permitan la ejecución del plan en concordancia con los cambios temporales de la ciudad,

previando dentro de los márgenes de lo posible los cambios que se experimentan a través del tiempo. En definitiva, se trata de poner en práctica el dicho de que "el mejor plan es el plan que realmente se puede ejecutar". A pesar de la experiencia pasada en la planificación de las ciudades, parece siempre necesario contar efectivamente con un plan, lo que se traduce en seguir confiando en la planificación y en sus instrumentos. Lo importante es determinar cómo resuelven o pretenden resolver los nuevos planes de O.T. la comprobada falta de operatividad de la planificación tradicional y a qué cambios se está apostando en la actualidad. Del mismo modo es necesario establecer cómo pretenden evitar que la realidad supere las previsiones del plan, cuáles son las nuevas propuestas si es que existen, y en definitiva en qué forma se están asimilando los nuevos conceptos de la planificación estratégica. Esta nueva manera de enfocar la planificación se traduciría en que la principal característica de los nuevos planes consistiría en mantener algunos componentes esenciales de estructuración de la planificación tradicional, como base indispensable del plan y en él incorporar nuevos componentes estratégicos de innovación, fundados esencialmente en el concepto de la flexibilidad. La flexibilidad como concepto clave del cambio en curso, se manifestaría preferentemente en los procesos de implementación del plan, a través del desarrollo de nuevos o renovados instrumentos, programas, proyectos, normas, modos de gestión y formas de participación. La flexibilidad se presentaría por excelencia como la contraparte innovadora y dinámica de la planificación tradicional, incorporando los principales elementos de la planificación estratégica, que son:

- La eficiencia: como elemento de operatividad de la flexibilidad.
- La participación: como elemento de legitimación de la flexibilidad.

La eficiencia se manifestaría a través de instrumentos novedosos de gestión urbana que permiten la utilización racional de los recursos con que se cuenta, considerando las oportunidades, las necesidades más urgentes y la adaptabilidad de las proyecciones futuras. La participación se caracterizaría por la incorporación de los diversos actores sociales las entidades públicas, el sector privado, y la denominada sociedad civil en todas las etapas de desarrollo del plan desde su elaboración, hasta su aplicación, evaluación y revisión. La participación y la eficiencia como elementos fundamentales de innovación en los planes de O.T. confluirían en la práctica en otro elemento clave de las nuevas propuestas: el "Régimen de Prioridades".

El Régimen de Prioridades, como componente central de la nueva planificación, sería el producto de un concierto entre la eficiencia y la oportunidad avalado por la participación, y se constituiría en el reflejo de la flexibilidad desde un punto de vista operativo. Establecer prioridades implicaría por lo tanto hacer elecciones y tomar decisiones dentro de un sistema preestablecido. Las prioridades se manifestarían en la adopción de ciertos principios, objetivos e instrumentos. Serían en general los instrumentos de mayor relevancia del plan los que darían cuenta de los diversos niveles, rangos o jerarquías, a partir de los cuales las disposiciones del plan se harían aplicables en la ciudad real en un momento determinado. Finalmente los instrumentos de seguimiento, revisión y

modificación del plan permitirían ajustar y actualizar las prioridades del plan a través del tiempo. (CEPAL, Chile, 2001)

Algunos componentes claves del O.T.

El nuevo O.T. tiene uno de sus fundamentos operativo en la planificación estratégica. Los postulados de la planificación estratégica aplicados a la disciplina territorial encuentran su máxima expresión práctica en la elaboración de un determinado plan de O.T. La planificación estratégica como concepto, se desarrolla enmarcada en los ejes de la competitividad económica, la sustentabilidad ambiental y la cohesión social. Puede ser entendida como una herramienta conceptual de gestión de los cambios que permite establecer una orientación de largo plazo en conjunto con un marco operativo a corto plazo. La planificación tradicional se ha caracterizado por presentar un modelo de plan general, definitivo y completo, con objetivos y determinaciones exhaustivamente planteados, sometidos a una programación rigurosa a corto y mediano plazo. De esta manera los planes con un "diseño total" y con una vigencia claramente establecida, se han desarrollado en muchos casos, de una forma excesivamente rígida e incapaz de asimilar y dar adecuadas respuestas a las cambiantes demandas de la sociedad. (CEPAL, Chile, 2001)

Los métodos tradicionales de planificación por lo general asumen que las tendencias se mantienen en el tiempo o que al menos son previsibles. Por el contrario, la planificación estratégica espera nuevas tendencias, discontinuidades y sorpresas y se define como una forma de dirigir y controlar los cambios basada en un análisis participativo de una situación y su posible evolución y en el diseño de una estrategia de inversión de los recursos escasos disponibles.

A través de la participación se hace posible cohesionar un plan urbano a gran escala y a largo plazo. La "eficiencia" se refleja en un proceso de carácter operativo que permite identificar y realizar las acciones más importantes, con los recursos escasos con que se cuenta, considerando fortalezas y debilidades, privilegiando en todo momento el sentido de oportunidad en la implementación del plan.

El plan de O.T. en la actualidad, de carácter estratégico, ya no debe ser concebido tan solo como una norma sino que debe ser concebido como un proceso vinculado a un programa de acción territorial. Se trata de un nuevo instrumento de visión perspectiva, de contenidos específicos y de acciones concretas que se desarrollan a través del tiempo.

La flexibilidad

El carácter estratégico de los nuevos planes, se define básicamente por la sujeción a una serie de consideraciones o principios ambientales, económicos y sociales y por la adopción del concepto de flexibilidad como fundamento de las innovaciones propuestas. Su esencia consiste en permitir la adecuación de las

disposiciones del plan a la realidad cambiante y se concreta en una serie de instrumentos (nuevos o renovados) que le dan vida y lo hacen operativo.

Sin embargo, la adopción del concepto de flexibilidad en sí mismo no constituye necesariamente un cambio positivo, ni asegura la eficacia de los planes. La flexibilidad para ser "operativa" requiere de una serie de condiciones que le sirvan de fundamento. Es indispensable lograr el balance de un plan de O.T. como instrumento con un carácter esencialmente ejecutivo con relación a la deseable flexibilidad del mismo.

En este sentido es determinante la adopción de líneas de actuación que, sin distorsionar la esencia del plan, le doten de una capacidad de adaptación que propicie su efectiva operatividad. El concepto de la flexibilidad para cumplir su cometido, debe en primer lugar, fundarse en un soporte inamovible. Como concepto esencialmente abstracto, requiere de una base constitutiva dada por principios generales expresados en la Constitución Política y en el marco legal vigente y por una serie de objetivos generales y particulares expresados en los planes. Del mismo modo, requiere de una legitimación social dada por el respaldo y consenso ciudadanos a través de la participación.

La eficiencia de la planificación estratégica dentro de un marco flexible, exige a su vez de una férrea voluntad política para lograr cumplir con sus objetivos. De esta forma lo estratégico adquiere un fuerte componente de políticas de planificación en el manejo día a día de la ciudad. El enfoque estratégico y en concreto la flexibilidad debe influir el O.T. en su totalidad y en sus diversas manifestaciones, y no deben restringirse sólo a ciertos instrumentos o a la aplicación de algunos programas especiales o sectoriales.

Los nuevos planes de O.T. con carácter "estratégico", deben resolver de la mejor manera posible una gran y permanente dualidad. Por una parte están los "componentes estructurales" y estables de los Planes, heredados de la planificación tradicional, cuya base es la estrategia a largo plazo, el proyecto ciudad y desde el punto de vista legal, la seguridad jurídica. Por otra parte, están los "componentes de innovación", que dan cuenta de la contingencia del plan, la estrategia inmediata caso a caso, los planes especiales y en general todos aquellos elementos que dan operatividad y que son expresión de la indispensable flexibilidad del plan.

Los componentes estructurales constituyen el marco de referencia general de las múltiples y diversas actuaciones e intervenciones urbanas. Imponen restricciones y reglas claras para actuar. Los componentes que dan cuenta de la flexibilidad constituyen el marco de referencia preciso e inmediato de las intervenciones urbanas concretas que se pretende llevar a cabo. Ambos conjuntos de componentes deben coordinarse adecuadamente en el plan.

La flexibilidad en los planes de O.T. debe entenderse como una capacidad de adaptación dentro de ciertos márgenes previamente establecidos y no como una capacidad arbitraria. La característica esencial del concepto de flexibilidad consiste no tanto en prever la contingencia sino más bien en saber como

actuar en caso de una contingencia. Un ejemplo de los efectos negativos de la flexibilidad se puede apreciar en el caso de la ciudad de Bogotá durante los años previos al Plan de O.T. en estudio. La normativa vigente asumía el dogma que la "flexibilización" del Plan constituía una virtud en sí misma. Esto derivó en que temas de relevancia como el respeto de las condiciones ambientales, el manejo del patrimonio urbano, y especialmente la densificación y el cambio de usos quedaran entregados a las reglas del mercado. Esta situación produjo una serie de consecuencias en el O.T. que se reflejaron en la prioridad dada a los derechos de los propietarios de terrenos por sobre los intereses de la colectividad.

Un plan de cumplimiento rígido y estructurado corre el peligro de ser letra muerta y de ser superado por la realidad. Por el contrario, un plan de libre actuación corre el peligro de ser excesivamente programático, de dar paso a la arbitrariedad y de ser total o parcialmente inoperante en la práctica. (CEPAL, Chile, 2001)

El régimen de prioridades

El concepto de flexibilidad se expresa en el plan de O.T. a través de diversos instrumentos que dan operatividad a la flexibilidad como concepto abstracto e inspirador. La flexibilidad plasmada en estos instrumentos requiere de un elemento ordenador, que consiste en realizar una elección entre varias opciones de acuerdo a una serie de criterios preestablecidos. Este proceso de toma de decisiones que permite hacer la flexibilidad operativa puede denominarse régimen o sistema de prioridades. Es así como "una visión estratégica exige la definición de prioridades, de manera que estas prioridades sirvan de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y a la elaboración y aplicación de las políticas públicas" (CEPAL, Chile, 2001).

El contenido de los nuevos planes con enfoque estratégico deja de ser vinculante para transformarse en una guía orientativa o de priorización de las actuaciones públicas y privadas. De esta manera el régimen de prioridades debe enmarcarse en un proceso permanente de viabilización de los planes, comparando los recursos disponibles con los problemas a superar.

La esencia de las prioridades consiste en el desarrollo de unas pocas premisas claras y bien estructuradas, definidas a partir de un proceso de elección cuyo fin último es la eficiencia. Las prioridades deben presidir la ejecución del plan todo el tiempo y deben imponer la obligación de respetarlas y cumplirlas. El éxito del plan ya no depende del cumplimiento exhaustivo de todos los objetivos territoriales sino que depende de la capacidad para llevar a cabo ciertos objetivos prioritarios y privilegiados.

La adopción de un régimen de prioridades puede analizarse en tres etapas diferentes (CEPAL, Chile, 2001).

- La primera de ellas dice relación con el proceso de establecimiento de las prioridades (en teoría) a través de elecciones que se van haciendo en los diversos niveles del O.T.
- La segunda etapa dice relación con el proceso de implementación (en concreto) del régimen de prioridades, a través de los procedimientos de aplicación y la participación de los agentes involucrados.
- La tercera etapa dice relación con los procesos de seguimiento, revisión y modificación de las prioridades y se relaciona estrechamente con el tema de los plazos de vigencia y revisión del plan.

Proceso de establecimiento de las prioridades

Las prioridades como "diferentes grados de especificidad" según el Plan Montevideo, se manifiestan en distintos niveles de elecciones a partir de lo global hasta lo particular, en un orden estructurado jerárquicamente.

En primer lugar se encuentra el marco normativo territorial que permite hacer una elección de políticas de O.T. identificando las principales orientaciones directrices a escala nacional. En segundo lugar, y una vez adoptado un plan de O.T., se debe explicitar la elección de ciertos lineamientos de acción en el ámbito regional y metropolitano. En tercer lugar, el plan debe sujetarse al cumplimiento de ciertos objetivos generales y otros particulares.

La implementación de instrumentos de ordenación o actuación, permite tomar decisiones que comportan una elección basadas en determinadas "temáticas" o en determinadas "áreas o sectores", a través del establecimiento de metas parciales, áreas de intervención y estrategias para abordar las contingencias. De esta manera, los instrumentos como figuras derivadas de planificación se concretan en Planes Zonales o Sectoriales y establecen el puente entre la Planificación General y los Planes Especiales. (CEPAL, Chile, 2001)

Proceso de implementación de las prioridades

La aplicación misma de los instrumentos que dan cuenta del régimen de prioridades se funda en la legitimidad que les da la participación y en la voluntad política de llevar adelante la gestión urbana. En este proceso, el rol que cumplen las instituciones encargadas de la implementación del plan es determinante. Cumplen con la tarea de priorizar las actuaciones en el manejo día a día del territorio. Deben actuar de acuerdo a una reflexión que les permita distinguir que es importante, urgente, operativo, eficiente y estratégico en todas las fases de la construcción del territorio.

El éxito de la flexibilidad, de sus instrumentos y del sistema de prioridades, depende en gran medida por una parte de la reglamentación derivada del plan (normativa a nivel municipal), del establecimiento de procedimientos claros y funcionales y por último, de la capacidad de las instituciones involucradas en la implementación del plan mismo. Finalmente, otro factor determinante en la operatividad de la flexibilidad y en la ejecución de los planes o proyectos

considerados prioritarios, es su dependencia natural de los recursos financieros disponibles, lo que en la actualidad se encuentra estrechamente ligado al tema de la incorporación del sector privado en el financiamiento de las actuaciones territoriales. Para que el sistema de prioridades sea operativo, es también necesario establecer un sistema adecuado de instrumentos y procedimientos de seguimiento-revisión-modificación del Plan. Las prioridades pueden cambiar durante el tiempo y una de las aspiraciones fundamentales de la flexibilidad consiste en poder adaptar el régimen de prioridades y sus instrumentos a la realidad cambiante. Los instrumentos de revisión deben por lo tanto, permitir de una manera adecuada y oportuna ajustar las prioridades. Por último, el régimen de "revisión" de los planes está estrechamente ligado al tema de los plazos de vigencia del plan en cuanto a la oportunidad y procedencia de las revisiones. (CEPAL, Chile, 2001)

La participación

El proceso de democratización ocurrido en Latinoamérica, los nuevos conceptos de la planificación estratégica y la tendencia a la descentralización han incentivado el desarrollo e incremento de la participación en la planificación y en la gestión del territorio. "El gobierno nacional pone en marcha un proceso de reformas estructurales que democratizan la toma de decisiones en el ámbito de una planificación participativa, con lo que, la consideración del territorio en la planificación adquiere la importancia que los actores sociales, conocedores de su realidad y entorno geográfico le asignan". La planificación tradicional enfatizaba el proyecto a gran escala, la eficiencia técnica y la confianza en un Plan Director, que presuponía la existencia de autoridades centrales capaces de implementar dicho modelo interviniendo donde el mercado presentaba distorsiones, priorizando la inversión pública y dirigiendo la inversión privada. En este contexto la participación de los diversos actores sociales tenía poca cabida y mínima relevancia.

El privilegio que se está dando a la ciudad existente en las nuevas propuestas de planificación trae consigo una nueva perspectiva para enfocar los problemas urbanos, donde las comunidades locales, sus intereses y su colaboración adquieren mayor relevancia. Conjuntamente los gobiernos locales van reforzando un rol protagónico en la sociedad civil que representan. La participación involucra un esfuerzo ciudadano en cuanto al futuro de la ciudad, constituye la base de un proyecto consensuado de ciudad y su mayor logro consiste en generar un compromiso en los procesos de ejecución del plan, constituyéndose en una nueva figura de corresponsabilidad en su gestión. Implica un proceso continuo de construcción de espacios y mecanismos de discusión y concertación en todos los niveles del desarrollo de la ciudad, en el cual están incluidos todos los actores sociales. (CEPAL, Chile, 2001)

En la actualidad es indiscutible que los planteamientos y objetivos de un modelo territorial deben definirse y adoptarse con una amplia participación y consenso de todos los actores involucrados. Del mismo modo y dado el

carácter exhaustivo del planeamiento general, la particularización y localización espacial y temática de los problemas, así como las necesidades más urgentes de los ciudadanos, son también materia esencial de la participación.

La participación se constituye en un proceso permanente y continuo de legitimación del plan en sus etapas de formulación, implementación, ejecución, evaluación, revisión y modificación, permitiendo mantener la confianza de la ciudadanía en sus determinaciones. Otro aspecto esencial de la participación es el de la necesaria colaboración del sector privado en el financiamiento y ejecución de las actuaciones prioritarias que forman parte del Plan. Tradicionalmente se pensaba que el municipio por sí sólo era capaz de controlar los cambios territoriales y de efectuar las inversiones correspondientes. En la actualidad es indiscutible que el sector privado asume un nuevo rol en el desarrollo de la ciudad. (CEPAL, Chile, 2001)

1.2 Ámbitos y niveles de planificación territorial

En Latino América y en los países de la Región Trifinio, el marco metodológico como legal establecen por nivel y ámbito de planificación territorial instrumentos definidos para el desarrollo de los proceso de ordenamiento territorial (Melgar, M. / EPOE / 2008).

Tabla 1: Relación de instrumentos de planificación territorial por nivel y ámbito geográfico

No.	NIVEL	INSTRUMENTO DE PLANIFICACION
1	Nacional	Política Nacional de ordenamiento territorial.
		Programa Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
2	Regionales	Estrategias regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
3	Departamentales	Planes Directores Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
4	Municipales / Comunitario	Los Planes de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Integral Municipal.

Fuente: Melgar, M. / EPOE / 2008

1.2.1 Nivel de planificación nacional

En el nivel nacional conceptualmente se establecen dos instrumentos de planificación: a) la política nacional; y b) el programa nacional de ordenamiento territorial. Como plataforma de gestión territorial dirigiendo los esfuerzos de los niveles inferiores al cumplimiento de una visión común como Nación y Estado.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial tiene como objeto:

- El establecimiento de las bases, principios rectores, criterios y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia;
- La definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas;
- La formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento territorial, para las políticas sectoriales con incidencia territorial y para los proyectos de inversión pública y privada con impacto socio ambiental y económico en el territorio nacional;
- La determinación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección ambiental y de los bienes y servicios naturales y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales;
- La definición del Sistema urbano nacional;
- La propuesta de los incentivos, acciones cooperación y coordinación así como medidas de fortalecimiento institucional que contribuyan a la implantación y desarrollo de la gestión planificada del territorio; y
- El proceso de evaluación de impacto socio ambiental, ligado al ciclo de vida de los proyectos. (Melgar, M. / PROCARYN / República Dominicana 2005)

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial tiene como objeto:

- El Programa Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es el instrumento mediante el que se establecen las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional;
- Revisión periódica de las directrices regionales, departamentales y municipales;
- Diseño de un sistema de seguimiento y evaluación de los diferentes procesos de planificación a nivel regional, departamental y municipal;
- Establecer las herramientas de planificación y de gestión que permitan la elaboración participativa y en consenso de los Planes de Ordenamiento Territorial en sus diferentes niveles de aplicación;

- Diseñar el "Sistema Nacional de Información Territorial" responsable de crear la base de datos para facilitar la información territorial a los diferentes niveles de planificación territorial;
- Diseñar e implementar el sistema multi-nivel de "Seguimiento y Evaluación" de los procesos de elaboración y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial. (Melgar, M. / PROCARYN / República Dominicana 2005)

1.2.2 Nivel de planificación regional

En los sistemas de planificación Latino Americanos el nivel de planificación territorial a nivel regional, no son muy utilizados aunque a través de los modelos de "asociatividad municipal" denominado "mancomunidad" la inclusión de este nivel ha ganado terreno en los últimos años.

Tradicionalmente la escuela geográfica regional ha concebido la región en términos de las diferencias y contrastes presentes en la superficie de la tierra, con base en las cuales se establecen subdivisiones del espacio, las cuales son descritas haciendo referencia a la manera como se articulan los elementos naturales y culturales en cada una de éstas. No obstante, al momento de entrar a determinar la naturaleza de la región y los criterios de regionalización han existido tendencias diversas, en muchos casos antagónicas.

La discusión ha enfrentado puntos de vista duales como los siguientes: Es la región un ente con existencia real o es una construcción intelectual. Es la región un espacio único e irrepetible o un espacio cuyas características son generalizables.

De acuerdo con la postura de los investigadores frente a estas dicotomías se han desarrollado diversas escuelas de pensamiento que oscilan desde la concepción de región como ente con existencia real, construida a partir de las influencias recíprocas hombre-medio ambiente a través del tiempo (enfoque corológico) o como elaboración mental de valor metodológico, expresado cartográficamente (enfoque nomotético-sistemático).

Conceptualmente se considera a la regiones territoriales como el punto de confluencia legal, técnica y administrativa para la creación de las "estrategias territoriales" como herramienta de orientación de los niveles inferiores ya sean estos Departamentales, Mancomunidades, Municipales y Comunidades.

Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial desarrollan la Política y Programas de ordenamiento territorial de ámbito nacional y constituyen el instrumento de análisis y alternativas en materia de desarrollo y gestión regional y fomentan la coordinación interdepartamental al objeto de asegurar la eficacia de la planificación.

Las estrategias regionales contienen al menos, las siguientes determinaciones:

- Objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Organismo Ejecutivo, los Consejos Departamentales de Desarrollo y los actores privados.
- La planificación de servicios e infraestructuras territoriales.
- Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.
- Unidades y enfoques especiales de regionalización. (Melgar, M. / PROCARYN / República Dominicana 2005)

1.2.3 Nivel de planificación departamental

El Departamento (ò Provincia) es la unidad administrativa del Estado que mayor representación institucional posee, algunos planificadores consideran al nivel departamental como el punto de confluencia de los requerimientos sociales, económicos, culturales y ambientales del "Municipio" con el gobierno central. Es un hecho que en la mayoría de los países de Latino América y de la Región Trifinio a los "Departamentos" se le asignan niveles de representación política, legal y administrativa que buscan cohesionar la planificación y ejecución de los programas y proyectos a nivel municipal, dirigiendo los recursos económicos para atender las necesidades de los habitantes.

Hoy en día se habla de la "Perspectiva Departamental", la cual refiere que el municipio no puede desarrollarse aisladamente y dependiendo exclusivamente de sus recursos internos; buena parte de su futuro depende de la forma como se interrelacione con el exterior. El enfoque de planificación, gestión y ejecución a través de los Departamentos le permite al municipio ubicarse estratégicamente en el ámbito supramunicipal, entendiendo cuáles son las posibilidades de consolidación y complementación de sus vocaciones económicas, disponiendo así de criterios para avanzar sobre los problemas territoriales y el aprovechamiento de oportunidades asociándose con sus vecinos.

Por lo general en este nivel se plantea como herramienta de gestión para el ordenamiento territorial el desarrollo de un "Plan Director" siendo el instrumento que desarrolla la política nacional y las estrategias regionales y contiene las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación, inversión pública y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento. El Plan Director, al menos incluirá:

- Las directrices y las orientaciones que sean adecuadas a la ordenación del territorio con la finalidad de establecer los criterios de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y territoriales

que servirán de base para el ordenamiento territorial y urbanístico de los Municipios.

- La determinación de criterios generales de regulación territorial, protección ambiental y de los bienes y servicios naturales del patrimonio cultural y de los bienes de dominio público.
- En los municipios que carezcan de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y/o Planes de Desarrollo Municipal (PDM), el Plan Director Departamental de Ordenamiento Territorial (PDD) establecerá criterios de actuación para que usos y edificación en aéreas urbana y rural sean las adecuadas.
- El Plan define los criterios para establecer los límites territoriales de las categorías primarias en la categorización de suelo, así como las subcategorías secundarias dentro de éstas.
- El Plan Director Departamental de Ordenamiento Territorial integrara la proyección de inversión del Departamento durante un periodo (5, 10, 15 ò 20 años), enlazado al Sistema Nacional de Inversión Publica del país. (Melgar, M. / PROCARYN / República Dominicana 2005)

1.2.4 Nivel de planificación municipal

Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (POTM) y Planes de Desarrollo Integral Municipal (PDIM) constituyen los instrumentos de ordenamiento estructural y detallado de los municipios en acuerdo a la planificación departamental. Los municipios pueden tradicionalmente en Latino América y la Región Trifinio han elaborado en forma individual, mancomunadamente o mediante convenio con otros municipios limítrofes elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las reglas establecidas por la legislación vigente de cada país.

Los planes de ordenamiento territorial del municipio deben respetar, en todo caso, los lugares sagrados o de significación histórica o cultural, entre los cuales están los monumentos, áreas, plazas, edificios de valor histórico y cultural de las poblaciones, así como sus áreas de influencia. Los Planes de Ordenamiento Territorial al menos han incluido en su estructura, los siguientes puntos:

- La determinación de las distintas categorías del suelo, que están adscrito a una o varias de las distintas categorías, en todo su ámbito territorial, su ordenamiento estructural y detallado y los lineamientos, así como los instrumentos de planificación que regulan la actuación en cada una de ellas.
- La determinación de los usos del suelo de acuerdo con la vocación del mismo y las tendencias de crecimiento de los centros poblados y desarrollo urbanístico.

- El establecimiento de la red básica de infraestructuras, de servicios y equipamientos públicos y de espacios libres.
- La formulación de lineamientos espaciales para las políticas sectoriales y los programas de actuación.
- Las reservas de suelo para viviendas populares.
- Las zonas geográficas determinadas como áreas críticas o de riesgo ambiental;
- La zonificación de los ámbitos urbanos, peri-urbanos y rurales, identificando los límites de cada uno de ellos;
- Las reglas básicas de sometimiento a licencia de las actividades de edificación, ocupación del suelo, preservación de la calidad medioambiental, obras en edificaciones o suelo, subsuelo y vuelo público o privado.
- Desarrollo de cartera de proyectos de desarrollo territorial, que fomenten el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio, integrando los proyectos. (Melgar, M. / PROCARYN / República Dominicana 2005)

1.2.5 Ámbito de planificación urbano y rural

Los procesos de Ordenamiento Territorial Urbano - Rural, por su amplitud y su ritmo, afecta gravemente el equilibrio territorial y humano entre las regiones rurales y las zonas urbanas de la gran mayoría de los países en desarrollo. La gran concentración territorial de individuos, actividades y servicios es una tendencia que, si bien se traduce por un lado en una fuerte centralidad metropolitana, transforma de igual manera los centros urbanos más pequeños (ciudades intermedias y pequeños centros rurales). Al mismo tiempo, la descentralización político-administrativa por un lado y la progresiva degradación de las condiciones de vida en las grandes aglomeraciones urbanas por el otro, da como resultado un fortalecimiento de los pequeños centros de la armadura urbana. (UNAPEC / Colombia / 2001)

Esta nueva repartición de la población y de sus actividades al interior de las redes urbanas tiene consecuencias directas sobre el ambiente natural y construido, como la sobre-explotación de los recursos naturales y la contaminación. Las regiones rurales y agrícolas –primeros orígenes de los movimientos migratorios- también padecen los efectos del crecimiento urbano que se traduce en el cambio de uso del suelo en beneficio de la vivienda, el deterioro de la calidad y de la cantidad de recursos naturales (como en el caso del agua y los suelos), etc. En compensación, estas regiones se benefician de numerosos intercambios comerciales y de equipamientos urbanos de carácter regional (centros de salud, educación, administración, etc.). (UNAPEC / Colombia / 2001)

Por lo tanto, a partir de los grados inferiores de la articulación urbana y principalmente desde la interface entre desarrollo urbano y desarrollo rural, pueden observarse las transformaciones esterritoriales que benefician el desarrollo regional, basado en la complementariedad y el intercambio, tal como aparecen actualmente en el tercer mundo. En lo que concierne a los pequeños centros regionales, cuya función parece primordial en el plano local y nacional, su problemática –poco estudiada hasta el momento- permanece aún abierta. (UNAPEC / Colombia / 2001)

Tradicionalmente, el desarrollo regional en la mayoría de los países latinoamericanos era concebido como un proceso de planificación "top-down", formando parte de un proyecto de envergadura nacional. En efecto, desde hace algunos decenios, esos países generalmente se organizaron de manera fuertemente centralizada. En este sistema, el papel de las autoridades locales consistía fundamentalmente en mejorar las relaciones con el gobierno central para atraer más inversiones a su región. Sin embargo, se observó que cuando un Estado es demasiado centralizado, y por consiguiente única autoridad decidora, tiene tendencia a concentrar su atención y su ayuda en las grandes inversiones urbanas o en las infraestructuras de importancia nacional, y por lo tanto a favorecer a las metrópolis y las grandes aglomeraciones regionales en detrimento de las zonas rurales y las ciudades pequeñas.

En la última década del Siglo XX (90`s) las agencias internacionales de cooperación y las ONG extranjeras buscaron contrarrestar este desequilibrio y aportar su ayuda a las poblaciones más pobres concentrando sus acciones en las zonas rurales. Estos programas no tuvieron tampoco el éxito esperado, y se ha constatado que era incierto separar de manera artificial lo urbano de lo rural considerándolos como mundos cerrados. De hecho, cada medio es influenciado directamente por la organización del otro.

En el nuevo marco institucional que se construye desde hace algunos años, es necesario tomar en cuenta esta interrelación a fin de poder contribuir efectivamente a un desarrollo regional. En efecto, como consecuencia de las reformas legales e institucionales, aparecen modelos descentralizados donde las autoridades locales, el sector privado y grupos de la sociedad civil son llamados a responsabilizarse de un cierto número de funciones que estaban tradicionalmente a cargo del gobierno central. En América Latina, la experiencia nos muestra sin embargo la propia debilidad de las políticas regionales (económicas, de ordenamiento y desarrollo regional) impulsado los Estados en las décadas de los ochenta y noventa del Siglo XX y la primera Década del Siglo XXI. Al mismo tiempo, los actuales procesos de descentralización han puesto énfasis en la transferencia de funciones y responsabilidades puntuales de política social, algunos aspectos fiscales y sólo marginalmente en la activación económica de las regiones. De hecho, en los últimos años asistimos a la crisis de casi todas las formas de planificación estatal como expresión del propio debilitamiento del Estado. Estas afirmaciones son imprescindibles para ponderar adecuadamente el peso

relativo que ha tenido la acción pública estatal (planificación, políticas, programas e inversiones) en la conformación de las localidades y su desarrollo.

Medio Urbano

Se formó cuando se crearon las primeras ciudades ligadas a la agricultura. Los humanos empezaron a quedarse en un mismo lugar para cultivar sus alimentos y después cosecharlos. Así empezaron a formarse aldeas y después pueblos y mucho después ciudades. Como la gente empezó a quedarse en un solo lugar empezaron a ocupar su tiempo en otras actividades como la alfarería, al culto religioso proteger y defender su grupo. Como las aldeas comenzaron a crecer se creó la necesidad de organizarse y nombrar a un jefe y autoridades que los dirigieran. Surgieron entonces nuevas ciudades cerca de ríos y estos les daban el agua necesaria para ellos y sus cultivos. El río Nilo y el río Amarillo fue donde comenzaron las grandes ciudades y civilizaciones más importantes. (UNAPEC / Colombia / 2001)

Medio Rural

En este medio la tierra se ocupa extensivamente. Se usa la tierra dispersamente dependiendo de la actividad económica de cada persona, las técnicas que usen para explotar la tierra y de cómo es la propiedad de la tierra.

El medio rural trabaja en las actividades primarias naturales: agricultura, silvicultura, ganadería, pesca, minería. Los campesinos y agricultores viven y trabajan en el mismo lugar. En las zonas rurales también se encuentran a veces, escuelas, almacenes, policía, etc. entonces dependiendo de la cantidad de habitantes este puede ser aldea, pueblo o ciudad. Las actividades agrícolas según su tipo de producción se dividen en dos conceptos económicos relacionados con la propiedad:

- **Latifundio:** agricultura extensiva, grandes propiedades, tierra cultivada en forma extensa pero sin aplicación de tecnología.
- **Minifundio:** agricultura extensiva, propiedad pequeña, con aplicación de tecnología moderna.

Las propiedades pueden ser: individuales, colectivas, estatales. Según su tipo de explotación: tradicional, mecanizada, empresarial, colectiva. La ciudad depende del campo y viceversa, no son fenómenos aislados. El campo le da alimento y materias primas a la ciudad. El campo compra los productos de las industrias. (UNAPEC / Colombia / 2001)

1.3 Objetivos del ordenamiento territorial

El proceso de Ordenamiento Territorial tiene los siguientes objetivos:

- a) Establecer políticas territoriales que orienten la formulación y ejecución de las correspondientes políticas públicas para el desarrollo sostenible.
- b) Organizar y articular el territorio en función de sus potencialidades, limitantes y características tanto biofísicas, ambientales, socioeconómicas y culturales como político institucionales.
- c) Optimizar el sistema de asentamientos humanos, los flujos de personas y el aprovechamiento de recursos.
- d) Orientar la localización de las redes viales de transporte, energía y comunicaciones para promover la vertebración interna e internacional del territorio.
- e) Mejorar la cobertura y el acceso a servicios sociales, así como a la infraestructura productiva.
- f) Identificar y contribuir en el manejo sostenible de áreas de fragilidad ecológica, riesgo y vulnerabilidad, y de las áreas de régimen especial.
- g) Fortalecer los mecanismos de interacción participativa entre las entidades gubernamentales y la sociedad civil.

1.4 Principios rectores del ordenamiento territorial

El proceso de Ordenamiento Territorial posee un conjunto de principios rectores que le proporcionan consistencia y le permiten mantener validez frente a la sociedad civil.

Estos principios son:

- a) **Integralidad:** El Ordenamiento Territorial como proceso generador de las condiciones territoriales del desarrollo sostenible articula en el territorio los componentes biofísicos, económicos, sociales, culturales y políticos institucionales.
- b) **Concurrencia:** El Ordenamiento Territorial promueve la articulación administrativa e institucional como base de una planificación y administración coherente, tanto vertical como horizontal, racionalizando la toma de decisiones y optimizando el uso de los recursos disponibles.
- c) **Subsidiariedad:** El Ordenamiento Territorial fortalece el proceso de descentralización administrativa, asignando responsabilidades y

competencias definidas a las instancias de gestión pública a nivel nacional, departamental y municipal.

- d) Participación:** El Ordenamiento Territorial asume y dinamiza la integración entre las entidades tanto públicas como privadas y la sociedad civil organizada en un proceso participativo mediante el cual los actores sociales son sujetos y protagonistas del Ordenamiento Territorial.
- e) Precautorio:** El Ordenamiento Territorial establece el marco normativo mediante el cual se adoptan medidas precautorias tendientes a prevenir o mitigar prácticas u omisiones que puedan provocar daños irreversibles en el aprovechamiento y uso del suelo.

CAPITULO 2

Análisis Comparativo de Modelos de Ordenamiento Territorial en los países de la región del Trifinio

2.1 Análisis comparativo de los modelos metodológicos desarrollados en los Planes Territoriales (ordenamiento y estratégicos) en los países de la región trifinio (Guatemala, El Salvador y Honduras)

2.1.1 Evolución del modelo de los planes territoriales en Guatemala

En Guatemala para los planificadores ha sido difícil integrar lo urbano y lo rural, de alguna manera aunque limitado ha avanzado en los ordenamientos urbanos, sin embargo la integración económica de esos dos escenarios fomentando el uso y manejo sustentable de los recursos naturales versus el tejido social, cultural, económico y ambiental no se ha concretizado con un modelo funcional a largo plazo. (Maldonado Del Cid, Elizabeth / Melgar, M. / La Ceiba / 2008)

Si esbozamos panorámicamente con un ligero vistazo histórico, de que forma, se ha intentado realizar estudios de ordenamiento territorial en forma holística (holístico va más allá de integrar porque implica interaccionar factores horizontales y verticales al interno y externo de un espacio definido) o integral, podemos resumirlo brevemente de la siguiente manera:

De 1979 a 1983. El Ingeniero Agrónomo Marco Antonio Curley García Jefe de la Unidad de Protección de las Cuencas de los Ríos Internacionales de la Dirección de Riego y Avenamiento (DIRYA) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación MAGA, donde los consultores: Ing. Agr. Julio Sandoval master en Recursos Naturales e Ingeniero Agrónomo con especialidad en Levantamientos Rurales Integrales Gilberto Danilo Alvarado Cabrera juntamente con otros profesionales extranjeros de la Comisión Internacional de límites y Agua "CILA" de Guatemala y México, realizaron estudios de Ordenamiento Territorial denominado en ese momento "Estudio Integral a Semidetalle de la Cuenca del Rio Schiate", "Estudio Integral a Semidetalle de la Cuenca del Rio Usumacinta" estudios según cada cuenca a escala 1:50,000, aplicando la metodología de los sistemas ambientales de unidades de paisaje fisiográficas del curso del río principal de agua en la unidad fisiográfica de la Cuenca Hidrográfica para el desarrollo económico. Un apoyo fue la sobreposición de Mapas de Información Geográfica manuales, de imágenes Landsat y radar, así también para establecer las unidades fisiográficas se fotointerpretó las fotografías aéreas y las interpretadas en las imágenes de satélite que se trasladaron al mapa básico con instrumento fotogramétrico Zonn Transfer, para las cuencas hidrográficas limítrofes de los dos países.

Con este estudio, el propósito fue establecer las relaciones interactuantes en la productividad o limitaciones de los Recursos Naturales para su aprovechamiento y protección en relación a las necesidades socioculturales. Siendo analizado en los aspectos sociales, culturales, económicos, biofísicos y ambientales delimitados por una cuenca hidrográfica como unidad fisiográfica paisajista que corresponde al área de acopio de un sistema de agua definidos

por el relieve del área y a la vez pudieran delimitarse por el área político administrativa municipal y/o departamental.

Los mencionados estudios requirieron un trabajo arduo, que conllevó otros estudios base a nivel nacional, apoyados económicamente por FAO/UNESCO y el Sistema de Clasificación Taxonómica (SoilTaxonomy), los resultados fueron exitosos al realizar y rescatar y revisar mapas de zonas de vida de Hodridge, Series de Suelos del estudio de Suelos del Dr. Charles Simmons y correlacionarlo al esquema de clasificación taxonómica, clasificación agrológica a escala 1:250,000, leyendas fisiográfica-geomorfológico, ocho clases agrológicas de los mapas de Suelos en Guatemala a escala 1:50,000, clasificar total y distribución por zona fisiográfica, superficie total según municipio por zona fisiográfica, leyenda fisiográfica-edafológica, leyenda fisiográfica-geomorfológico, cobertura vegetal y uso actual de la tierra, leyenda de uso actual de la tierra según la unión geográfica Internacional (UGI), cuantificación del uso actual de la tierra, tipo de cobertura vegetal, unidades de suelos representativos clasificados en el Sistema de la Taxonomía Americana a nivel de sub-grupo, correlación de suelos en el sistema de la taxonomía Americana a nivel de gran grupo en el esquema de clasificación de suelos FAO/UNESCO y la clasificación Francesa, cuantificación de clases agrológicas, uso potencial del suelo, áreas susceptibles de mini-riego, riego y drenaje. (Maldonado Del Cid, Elizabeth / Melgar, M. / La Ceiba / 2008)

Fue a partir del Gobierno de Lucas que se incumplió con los compromisos y por el cambio de gobierno le dieron fin al proyecto de estudios de las cuencas limítrofes entre de Guatemala y México. Sin embargo la Organización "CILA" siguió y esto dio lugar a que se desarrollaran estudios de cuencas con enfoque de ordenamiento territorial por parte del INDE. Así también aproximadamente en 1990 AID realizó varios Estudios de Cuencas Hidrográficas Nacionales, con el objetivo de generar información sobre los recursos naturales del país los cuales debió de hacer el INSIVUMEH por manejar las variables e indicadores respectivos.

De 1984 a 1986. El MAGA retomó la responsabilidad en el cambio de gobierno, realizando de nuevo un estudio con enfoque de ordenamiento territorial, denominado "Estudio Integrado de Areas Rurales " EIAR a escala 1:250,000, con Consultores como el Ing. Agr. Marco Antonio Aguilar y el Ing. Agr. Fernández, el propósito fue del mencionado estudio fue establecer las unidades del paisaje holísticas o integrales con los aspectos social, cultural, económico, biofísico y ambiental basado en la metodología análisis de unidades del paisaje como base para los estudios de las Cuencas Hidrográficas Nacionales, el área a cubrir fue la del país excluyendo Petén y la franja de la Costa Sur. Este estudio el que generó información que el MAGA editó en documentos tipo libros con sobre posición de mapas en reducción de información Geográfico. Definitivamente para éstos análisis se hizo sostenido el banco de datos generados o recabados por la Unidad de Cuencas Internacionales DIRYA del MAGA.

Los resultados fueron sorprendentes porque generó una gran cantidad de desplegado de mapas temáticos y resultados de análisis integrales plasmados en papel calco y un número fuerte de documentos que mostraban los resultados planteados por los objetivos y criterios asumidos en el proceso, lo cual permitió la consulta de planificadores gubernamentales y privados. Algunos de esos resultados fueron mapas de unidades paisajísticas y las regiones ecológicas naturales; características de las unidades bioclimáticas y referidas a listados de grupos de cultivos de esas unidades; documentos referidos a mapas sobre especies por requerimiento de clima y suelo. (Maldonado Del Cid, Elizabeth / Melgar, M. / La Ceiba / 2008)

De 1989 a 1991. El Arq. Roberto Morales Juárez con master Science en Ecología, acepto el reto de dirigir un proyecto específico como primer Asistente Principal Coordinador del Proyecto ATP en su propio país, con Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-SEGEPLAN proyecto: "Apoyo a la Planificación del Desarrollo Regional" a nivel nacional, bajo el enfoque de un ordenamiento territorial a nivel de reconocimiento escala 1:250,000. La información del estudio del EIAR fue aprovechada para éste estudio.

Siendo uno de los primeros proyectos de Guatemala que aplica el sistema de información geográfico (SIG) con software como el Atlas, Idrissi, Ales e imágenes satelares Landsat para mapeo de la totalidad del país y Tosca para la base de datos. El equipo multidisciplinario que conformó el estudio fueron consultores Guatemaltecos y dos extranjeros, aplicando metodologías de los sistemas ambientales con los siguientes resultados:

Un Manual de Capacitación en la temática "Análisis de Recursos Naturales para su Integración", describiendo la clasificación de Regiones Fisiográficas a nivel nacional y por primera vez en Guatemala, se baja a los niveles de gran paisaje y paisaje describiéndolo en un solo mapa en formatos digital, manual y en impreso a escala 1:250,000 (unidades donde se analiza el patrón cultural dominante de utilización presente y futuro sobre el patrón físico-biológico).

Mapas en formato digital e impresos de unidades de Paisaje en su estado natural e integrado a municipio, departamento y las VIII regiones del país a escala 1:250,000. Los mapas de Unidades de Paisaje integrado con la cobertura vegetal natural, cultural y el uso actual del territorio (integrado al análisis socioeconómico). Ocho documentos conteniendo la descripción de la Caracterización Regional a nivel General (por región, departamento, municipal y unidades del paisaje). Ocho mapas en formatos digital e impresos a escala 1:250,000 con la Caracterización Regional a nivel General. Base de datos de la aplicación del Tipo de Utilización de Tierras TUT de las Unidades de Paisaje por priorización de características de la tierra con cualidades agro ecológicas.

En nuestro medio, fue un éxito mayúsculo e incluso Colombia se interesó por esta información, al investigar y determinar una base de datos de los requerimientos de 500 cultivos tradicionales, forestales, ornamentales y medicinales. Otro resultado de gran impacto, fue la aproximación a un ordenamiento territorial a nivel de macro planificación, aplicando el software

de Evaluación de Tierras de "Confrontación y armonización" en el que se empatan Aptitud de Tierras versus requerimientos de cultivos. (Maldonado Del Cid, Elizabeth / Melgar, M. / La Ceiba / 2008)

El resultado fue georefenciar los zoneamientos de tierra, donde tienen la aptitud de desarrollo agroecológico con el menor uso de insumos artificiales, en el manejo más idóneo y el costo-beneficio cuyo fin es aplicar una equidad social y eficiencia económica, dando como resultado alternativas verdaderas de cultivos tradicionales con un manejo sustentable del recursos natural.

El proyecto fue un verdadero reto y fue exitoso por sus múltiples resultados, los que bajo diferentes dinámicas se expusieron interinstitucional mente, siendo altamente valorados a nivel de la planificación regional de SEGEPLAN y ONG's o Empresa privada como la Asociación de Estudios Sociales y Económicos ASIES quien convirtió y utilizó la *Caracterización Regional a nivel General* en Caracterización Regional Ambiental e Industrial.

1993. El MAGA y AID une esfuerzos para editar y publicar el documento "El Manejo de Cuencas en el proyecto de Desarrollo Agrícola de Guatemala" como sinónimo de Ordenamiento Territorial. El objetivo es apoyar la capacitación dirigida a técnicos como a productores, con el propósito de llenar el vacío de entendimiento sobre la planificación integral de las Cuencas Hidrográficas respecto a tener una visión amplia en el manejo de los recursos naturales sustentablemente y que se entiendan los factores sociales y biofísicos como parte integral del complejo manejo de los recursos utilizando la cuenca como unidad fisiográfica de planificación.

De 1989 a 1995. Surgió un proyecto impactante en relación a la información base para un ordenamiento territorial a nivel Nacional en nuestro país coordinado por el Ing. Agr. Oscar A. González H., el "Plan Maestro de Riego y Drenaje", integrando un equipo interdisciplinario PNUD-DIRYA del MAGA. El enfoque general de la formulación del Plan fue orientado a evaluar el potencial existente en el país y las posibilidades para desarrollar la agricultura bajo riego o drenaje desde el punto de vista físico, social y económico, para definir criterios en políticas y estrategias con líneas de acción que el Estado complemente para impulsar el desarrollo integral bajo un modelo de administración de servicios agrícolas y pecuarios con DIGESA y DIGESEPE en materia de riego. (Maldonado Del Cid, Elizabeth / Melgar, M. / La Ceiba / 2008)

El resultado fueron varios documentos y mapas a escala 1:250,000 manejado con el Sistema de Información Geográfico con el Software del IDRISSEI, sobre el potencial altamente productivo hidrológico existente y conversión de manejo en zonas de humedad necesarias para mantener el balance correcto, así como establecer las políticas, estrategias y acciones a implementar en la planificación y modernización, formación del capital humano y conducción para el desarrollo y expansión de la producción agrícola intensiva bajo riego, garantizando la seguridad alimentaria de la población guatemalteca y estimular el ingreso de divisas.

Se desarrollo un desplegado de mapas a escala 1: 500,000 sobre: la división política administrativa por departamento y a la vez las Cuencas Hidrográficas; zonas para desarrollo de riego y drenaje; clases de déficit; área con potencial para riego; áreas con potencial para riego y zonas de desarrollo de riego drenaje; ubicación de embalses INDE; áreas con problemas de drenaje; área cultivable; uso del suelo; potencial del suelo; intensidad del uso del suelo; áreas de uso adecuado, sub utilizado y sobre utilizado (explotado). Documentos: caracterización hidroclimática de Guatemala con fines de riego; hidrología –disponibilidad de agua subterránea; desarrollo del riego y drenaje agrícola en Guatemala y otros documentos. La información referida a las variables e indicadores del concepto "Tierra" fue la base de datos acumulada por años en el MAGA.

De 1994 a 1996. Con el programa de Miniriego de la AID, se ejecutó el Proyecto "MICUENCA" de CARE/DIGESA/DIGEBOS en determinadas microcuencas del país, con el enfoque de ordenamiento territorial bajo el concepto del manejo de la micro cuenca y la sustentabilidad de los recursos naturales como retomando un vocablo regional "mi" agua "mis" "yo tengo mis recursos naturales". La información del estudio del EIAR y el banco de datos del MGA fue aprovechada en este estudio.

De 1993 a 1996. El Consultor Internacional Lic. Detlef Kermann (Alemania), coordinó el proyecto Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ-SEGEPLAN "Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial" ENOT con un grupo de consultores Guatemalteco utilizando el insumo del proyecto mencionado "Apoyo a la Planificación del Desarrollo Regional" a escala 1:250,000, aplicando la metodología del paisaje y evaluación de tierras con el respectivo análisis de los aspectos social, económico, cultural, biofísico y ambiental. El objetivo de éste estudio fue tener una referencia de políticas y estrategias de país o regional como base para implementar el "Plan Marco para el Desarrollo del Departamento de Alta Verapaz". Este proyecto además se apoyó con mapas a escala 1:50,000 y 1:25,000 del Instituto Nacional de Estadística INE e Instituto Nacional Geográfico IGN, la que se actualizó y sustentó con mayor información y aplicando el esquema de Evaluación de Tierras y el SIG con el software IDRISI, TOSCA, ARC-VIEW, ARC-INFO, los resultados de éste estudio fueron los siguientes:

Un documento que describe la Caracterización, análisis integrado de los aspectos biofísico y socioeconómico, el ordenamiento territorial y políticas regionales denominado "Informe Gerencial de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial", conteniendo los respectivos mapas a escala indicada.

El proyecto "Estrategia Nacional del Ordenamiento Territorial" a escala 1:250,000 dio como resultado mapas en formato digital e impresos y los documentos respectivos en referencia a las unidades paisajísticas o territoriales. La base de datos fortaleció la información del "Plan Marco para el Desarrollo del Departamento de Alta Verapaz" PLV a escala 1:50,000.

Tres documentos editados por el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural CODEDUR, Secretaría General del Consejo de Planificación Económica SEGEPLAN y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ: el "Plan Marco para el Desarrollo del Departamento de Alta Verapaz", Resumen Ejecutivo y un anexo.

Este estudio dio la pauta de una necesidad urgente como inquietud interinstitucional, para hacer el estudio que generara el despliegado de capas o mapas temáticos para homogenizar la información a nivel nacional, claro es que existía información de mapeo a nivel de cada institución o de universidades, sin embargo era incoherente de una institución a otra por lo que las instituciones del MAGA, IGN y la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos la homogenizó y amplió a 68 capas. (Maldonado Del Cid, Elizabeth / Melgar, M. / La Ceiba / 2008)

De 1999 a 2000, el Consultor Costa Ricense Ing. Javier Saborío con Master Science en Manejo de Recursos Naturales y postgrado en Hidrología coordinó el Proyecto del Centro Agronomía Tropical de Investigación y Enseñanza CATIE-MAGA "Laboratorio del Sistema de Información Geográfica del MGA" SIG, aprovechando información del proyecto "Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial" ENOT, los resultados fueron:

Establecer el laboratorio SIG-MAGA. Capacitar a un grupo de estudiantes de Agronomía en Recursos Naturales de la USAC con los software ARC-INFO, ARC-VIEW, Análisis Espacial, Procesamiento de Imágenes ERDAS, Sistema Alex y R2V, Formatos digitales e impresos a escala 1:250,000 aproximadamente de 68 capas de mapas a escala 1:250,000, constituidos por mapas base, temas biofísicos, sociales y de desastres. Mapas impresos ordenados en un Atlas Geográficos de las 68 capas de mapas a escalas indicadas. Base de datos agroecológica sobre 139 cultivos adaptados a las condiciones del país.

La base de datos del SIG sustentó el estudio prefactibilidad de cinco (5) Cuencas-Subcuencas Hidrográficas estratégicas del país: Naranjo, Sis Ican, Xayá-Pixcayá, Pensativo-Alto Guacalate y San José del Grande de Zacapa, con el resultado de cinco (5) Planes de Manejo en 3 ejes producción, protección Conservación y Prevención mitigación de daños causados por Desastres Naturales. (Maldonado Del Cid, Elizabeth / Melgar, M. / La Ceiba / 2008)

De 2000 a 2003, Realizaron estudios de Cuencas Hidrográficas la Secretaría de la Presidencia. El Centro de Cooperación Internacional para la Preinversión Agrícola Guatemala-México CIPREDA fortaleció el apoyo para los estudios de Cuencas Hidrográficas por medio del Laboratorio del Sistema de Información Geográfico del MAGA. Otro realizador de estudios que surgió en ese período 2000 al 2004 fue SINAPRE el que actualmente se llama SINAFIP de SEGEPLAN quien realizó 5 estudios de Cuencas Hidrográficas algunas de ellas son la del Río Grande, Petén Itzá, Cuenca Chortí y la de Izabal algunas a nivel de prefactibilidad y otras a nivel de factibilidad.

El MAGA realiza el proyecto "Cuencas Altas" Financiado por el BID, en el Español Ing. Agr. Miguel Duro por medio del Laboratorio del Sistema de Información Geográfico, coordinó los estudios de 5 Planes de Manejo de las Subcuencas Hidrográficas a nivel de prefactibilidad y factibilidad dentro de las que figura la de Xaya Pixcaya, Chixoy, El Naranjo, San José y otras. El producto fueron 5 documentos que incluían mapas en reducción.

En el área de Agua Suelos de la Unidad de Normas y Regulaciones del MAGA, le preocupó ver estudios con resultados sin mostrar criterios o mencionar técnicas o herramientas científicas que respalden los resultados de los documentos, les surge la inquietud de realizar un Manual para la Caracterización y Diagnóstico de Cuencas Hidrográficas que salió al público en Julio del 2000. (Maldonado Del Cid, Elizabeth / Melgar, M. / La Ceiba / 2008)

De 2000 a 2003. Surge una orientación de planificación interinstitucional coordinada por SEGEPLAN ejecutada por medio del Consejo Departamental de Desarrollo CODEDE básicamente se realiza con los representantes de la Unidad Técnica Departamental UTD, la que fue denominada "Estrategia de Reducción de Pobreza" ERP realizada a nivel departamental ERPD o a nivel municipal ERPM.

La ERP fue lanzada como un ejercicio de planificación participativa y descentralizada con el enfoque de menguar la intensidad y extensión de las causas de pobreza en el departamento, se realizó por medio de sesiones de trabajo constante con la UTD y se sociabilizó por medio de talleres en específico el de diagnóstico, análisis departamental, análisis de viabilidad y de planificación operativa.

La formulación de la ERP consistió en tres fases: de preparación, de formulación y de planificación operativa. Iniciando con el diagnóstico de determinadas variables referidas a determinadas variables de las condiciones y causas de la pobreza, prosiguiendo con la formulación apegado a un análisis matricial de planificación enfatizando los temas del desarrollo por medio de establecer la visión, misión, objetivos estratégicos y operativos del contexto jurídico y político como el que hacer de la sociedad y sus instituciones en lo político, económico, social, cultural, financiero e institucional y concluyendo con la fase de planificación operativa que consiste en la propuesta del POA con los programas y proyectos con el cronograma financiero e instituciones responsables por programa y proyecto y concluye con la orientación del seguimiento, control y evaluación.

El ejercicio de las ERP que terminaron al final de período de gobierno, no contó con tiempo para aplicarlas. Las estrategias tuvieron la carencia de manejar mapeos de Sistema de Información Geográfico por lo que podría tomarse como una planificación que relaciona la formulación de POA versus financiamiento, que claramente no lleva el enfoque de ordenamiento territorial en su proceso y resultados.

2003. MAGA Y CILA unen esfuerzos para hacer un estudio de las Cuencas Hidrográficas entorno al Volcán Tacaná de San Marcos.

2004. La Unidad de Catastro del MAGA conjunta esfuerzos con la Facultad de Agronomía de la USAC para dar una serie de talleres sobre Catastro y su relación y base para el Ordenamiento Territorial. Esta iniciativa tuvo el apoyo de consultores de Holanda, siendo una de ellas la Dra. Ing. Yola Georgiadou, por parte de la Facultad de Agronomía el Mc. ing. Agr. Hugo Tobias y por Catastro el Mc Jean Roch Lebean.

2004 a 2007. Se innova la planificación por la institución rectora SEGEPLAN, implementa la coordinación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial SINPET con el objetivo de interaccionar en el territorio las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales para la construcción de un modelo de desarrollo integral, participativo y descentralizado. Se realizó por medio de los actores territoriales representados en el CODEDE por las instituciones gubernamentales, ONG y sociedad civil.

Este planteamiento requiere de un paquete soporte como promover herramientas conceptuales por medio de capacitaciones de las temáticas que implicaron la dinámica estructural territorial; instrumentos técnicos como el marco conceptual del SINPET, programa de sensibilización y capacitación, la metodología de la Planificación Estratégica Territorial PET y la guía de facilitador y el subsistema de información para la Planificación Estratégica Territorial.

Los resultados son: establecer un modelo de desarrollo territorial futuro contenido en un documento formal que fue entregado a las autoridades del CODEDE y accesado por medio de una página web de SEGEPLAN. El documento contiene sintetizadamente la estructura de un trabajo científico que describe los objetivos, la metodología, las fases del proceso y concluye con el mapeo de los proyectos prioritarios, matrices de planificación y las matrices de la preinversión. (Maldonado Del Cid, Elizabeth / Melgar, M. / La Ceiba / 2008)

Las PET tienen un mayor alcance respecto a la planificación en si y el medio idóneo para realizarlas (CODEDE) y llevan una relación legal de implementación a nivel nacional, pero al igual que las ERP son concluidas a final del período del gobierno, por lo que no contaron con el tiempo necesario para su aplicación. Las PET tienen un manejo integral de los aspectos social, cultural, económico y ambiental, sin embargo se podría inferir que conlleva un enfoque social al manejar el mapeo del Sistema de Información Geográfico referenciado a un diagnóstico, sin embargo está desvinculado del análisis de planificación como proceso y en especial del uso y manejo de la productividad de la tierra sustentablemente (se muestran mapas de los proyectos prioritarios únicamente), se ve claramente que no lleva un enfoque de Ordenamiento Territorial. (Maldonado Del Cid, Elizabeth / Melgar, M. / La Ceiba / 2008)

2.1.2 Evolución del modelo de los planes territoriales en El Salvador

Durante el periodo 2001 – 2004 la República de El Salvador inicia un proceso de elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, con el propósito de estimular un nuevo modelo de ordenamiento pero también de organización institucional e administrativa; lo cual constituye un gran desafío para el futuro de El Salvador como país y centro estratégico de actividades humanas a nivel centroamericano. En su concepto tradicional, el ordenamiento territorial pretende asegurar una repartición de las actividades humanas (económicas, de transporte, de viviendas, profesionales, de domicilios, de comercios, escolares etc.) sobre todo el territorio nacional con el fin de "ordenar" y reequilibrar los territorios de manera funcional. Este concepto puede ser pertinente en el caso centroamericano en general y salvadoreño en particular. La concentración de población, de actividades y de riqueza en la aglomeración de San Salvador (AMSS) sigue siendo, fuerte, aun cuando haya existido un proceso de "reequilibrio urbano" casi espontáneo de otras ciudades. (COMURES, 2005)

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

Las prácticas de ordenamiento y de planificación actuales necesitan modificarse para poder tomar en cuenta las nuevas dinámicas y las interdependencias, las expectativas de los ciudadanos con respecto a la democracia local, una nueva organización de las inversiones y de gestión de los territorios y un equilibrio entre el interés "societal" y los intereses sectoriales... un verdadero "desarrollo sostenible". El desarrollo sostenible, es exigente y por lo tanto obliga a responder, mas allá que en el discurso, a tres exigencias: equidad social (cohesión y mezcla social urbana), desarrollo y solidaridad territorial y "economía ambiental" (economía de los espacios urbanos preservación de la valorización de los espacios naturales, anticipación de las consecuencias de los riesgos naturales y tecnológicos...). El desarrollo sostenible supone así, la promoción de una visión global o "desde arriba" concertada y coordinada con una implementación local o "desde abajo" local y participativa.

La visión planteada vía el proyecto de PNOT, parece inscribirse en esa perspectiva. Y es por ello que cabe mencionar una serie de elementos que cuestionan el proceso pretendido. Una visión globalizada de país pero limitada con respecto a los desafíos urbanos y económicos en el ámbito centroamericano. (COMURES, 2005)

- En lo que respecta las proyecciones demográficas para 2015, dejan prever que la población se incrementará en 2.5 millones, aproximadamente, o sea

que la población nacional alcanzaría entre 9,0 y 9,5 millones de habitantes. Ello supondría un incremento de la densidad media de 125 hab/km²; pasando de 340 hab/km² a 465 hab/km². Este crecimiento demográfico se concentraría en las ciudades, cuya población crecerá en un promedio un 80% en quince años, lo que supone que numerosas ciudades verán duplicar su población urbana. La conurbación de San Salvador aun creciendo por debajo de la media nacional, se aproximará a los 3 millones de habitantes. Pero lo que es importante en este análisis es el hecho que el crecimiento urbano demandará la creación de entre 10,000 y 20,000 hectáreas de "nuevos suelos urbanos", ordenados y equipados (y con un cierto nivel de densidad). De manera contraria, las "necesidades" podrían oscilar entre 100.000 y 150.000 hectáreas dando lugar a situaciones de alto impacto ambiental y baja calidad residencial, altamente congestivas, conducentes a la ingobernabilidad del territorio. Como resultado de la extraordinaria densidad demográfica y del fuerte ritmo de crecimiento poblacional, las demandas sobre el sistema territorial se multiplicarán a corto y medio plazo, y con ellas las tensiones socioterritoriales.

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

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

- Se mencionan muchas veces los temas de regionalización y de descentralización como visión del país. Por lo tanto, el marco normativo propuesta se acerca más a una visión de desconcentración de la decisión pública. Pero, además, la superación de esos retos hace mas llamado a una serie de acciones a largo plazos pero no a mediano o corto plazo sencillas a

desarrollar como de participación desde el inicio en la elaboración del PNOT de los diferentes actores institucionales y no al final del proceso.

- Es interesante de notar que los retos fundamentales del Estado (sociales, económicos, de vivienda y sistemas urbanos, ambientales, de infraestructura e institucionales) se alejan muchas veces de la visión de descentralización o de fortalecimiento local, implícita en los procesos de gobernabilidad local y de democracia participativa que son necesarios para : "fortalecer la economía formal y moderna; cualificar los tejidos marginales informales; realizar un importante esfuerzo inversor; priorizar el tema habitacional – urbano; aprovechar los recursos del territorio, especialmente las aguas superficiales; reducir la vulnerabilidad ambiental; mejorar las condiciones de movilidad y transporte de personas y mercancías; desarrollar una política territorial de mediano y largo plazo y desarrollar un nuevo marco normativo, especialmente en los temas suelo y agua".
- En cuanto la política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial esta aparece convergir, y sin ninguna ambigüedad, hacia la construcción de una base territorial para la acción privada. El objetivo general de esta política es la de "lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país en orden a la mejora de la calidad de vida de la población desde una visión de colaboración entre la iniciativa pública y privada, haciendo énfasis en la necesidad de un importante esfuerzo de inversión y la creación de un nuevo marco institucional que favorezca el accionar privado". Sin embargo, no aparece claro cuales son los límites del accionar privado frente a los desafíos "sociales" territorializados implícitos en el desarrollo sostenible: lucha contra la especialización social y económica de los territorios, la segregación, etc. (COMURES, 2005)
- La pregunta fundamental es la siguiente: hasta que punto y con que medios el Estado, en el proceso de desconcentración prevista de sus poderes, garantizara el equilibrio necesario entre iniciativa pública y privada y los intereses locales (municipales, intermunicipales). La política territorial nacional puede orientar la inversión privada, pero para ello se necesita una clarificación fuerte del "interés general o público". Esto significa que en este proceso, debe clarificarse los términos o procesos de colaboración entre la iniciativa pública y privada, y el papel de los municipios o de las asociaciones intermunicipales.
- Desconcentración y "re-centralización" parecen confortarse. En el PNOT, se propone también crear una entidad nacional rectora para coordinar las acciones del Estado. Bien, que esto pueda considerarse como un gran avance en la estrategia nacional, existen interrogaciones sobre la pertinencia de un nuevo órgano rector si no hay una modificación fundamental del sistema institucional. Hoy día existe un problema fundamental en la dificultad de articular la actuación de las diferentes entidades institucionales. Ese nuevo órgano se agregaría a los actuales o se

trata realmente de una reforma de fondo del sistema institucional relacionado con el ordenamiento y la planificación territorial?. Cabe anotar que el ordenamiento territorial corresponde a un tema transversal de actuación pública o sea involucrando varias instituciones tanto del Estado como del gobierno local.

- En cuanto a la "regionalización", la propuesta de concepción de territorios de gestión o de administración del quehacer del Estado y de los municipios es necesaria. ¿Pero son estos perímetros los pertinentes para la "territorialización" efectiva de la planificación y el ordenamiento territorial?. (COMURES, 2005)
- Esto lleva a replantear la necesidad de caracterizar la noción de territorio, más allá que la realidad existente (municipios, departamentos, mancomunidades voluntarias, etc.). Todos estos territorios tienen un sentido y por lo tanto su pertinencia es limitada en función de las dinámicas y desafíos priorizados... Las propuestas de regionalización y subregionalización pueden ser re-analizados a la luz de al menos tres tipos de "territorios" que deben articularse y por ello, escapan a una "normalización" vía indicadores institucionales o de funcionamiento clásicos: los "territorios de vida", los "territorios pensados" y los "territorios de gestión". Los primeros, están ligados a las "prácticas habitantes", a los modos de vida y a sus mutaciones sobre un espacio físico de referencia social que a veces se impone a los territorios institucionales. A estos se agregan los "territorios pensados", resultado de las representaciones individuales o colectivas de los ocupantes o de los responsables del ordenamiento. Estos dos con los "territorios de gestión" construyen "regiones" o espacios de una combinatoria compleja, pero suficientemente real.

Así, la conformación de 3 regiones administrativas pero no políticas puede ser factible y pertinente en sí por una serie de razones, dentro de las cuales se podría definir una estrategia de "liderazgo" del centro occidente, de "despegue" de oriente y "de integración" del norte... Otras explicaciones pueden ser argumentadas. Sin embargo, esta división no parece ser suficientemente adaptada a la multiplicidad de territorios "coherentes"... y pueden ser susceptibles de consolidar el real desequilibrio territorial existente. Si esta nueva división de los territorios se estructura, sin modificaciones fundamentales en la puesta en coherencia de las políticas públicas globales, difícilmente el país será reorientado hacia un nuevo equilibrio. (COMURES, 2005)

La división en sub regiones y micro regiones podría ser también pertinente con el fin de fomentar una gobernabilidad más cercana y participativa de la población. La duda subsiste en cuanto a los Consejos Regionales Territoriales: su composición, sus competencias y rango institucional. Pero lo más importante es la necesidad de partir de las estructuras actuales de territorios

asociados – motivados por diferentes razones – para incitar a una asociación de ordenamiento territorial. (COMURES, 2005)

- En la misma lógica de "territorios", el PNOTD, define la necesidad de estructurar ciudades sobre la base de un sistema identificando las ciudades "dinámicas". Estas son las ciudades localizadas dentro de lo que puede considerarse el área metropolitana ampliada de San Salvador (el AMSS y Quezaltepeque, Opico, Ciudad Arce, Aguilares y Zacatecoluca) y las ciudades de la región oriental: San Miguel, La Unión, Jiquilisco, Santa Rosa de Lima. Esto es muy interesante, pero no se establece realmente ce cual sería realmente la oportunidad de contar con una desconcentración de instituciones estatales. A notar que la competencia compartida ni siquiera esta mencionada entre municipios y mancomunidades y aun menos entre municipios/mancomunidades/ estructuras intermedias del gobierno/ ministerios.
- Queda en todo esto una descentralización a inventar. La descentralización se define tradicionalmente como la transferencia de las competencias estatales o nacionales a las estructuras locales o territoriales. Como lo menciona el documento de consulta, "la descentralización está necesariamente ligada al territorio y a los grupos e instituciones que lo ocupan, así como al concepto de Desarrollo Local, en términos de "generación y fortalecimiento de las capacidades y oportunidades socio económicas de espacios determinados" (FISDL, 2002)".

En este sentido el proceso de descentralización es ante todo un asunto político. Sin embargo, la "descentralización" mencionada carece hoy día de de fondo y sobretodo de contenido claro. Tal como se plantea, esta parece corresponder más a una nueva repartición territorial del accionar estatal al nivel regional. En suma estamos en un proceso de desconcentración, que puede ser una etapa de la descentralización, pero con todos los límites de la fragmentación territorial propuesta. (COMURES, 2005)

Dentro del proceso de consulta y de debate ulterior posible, la descentralización debe ser planteada como un tema de política o debate nacional y no concebirse como un simple tecnicismo institucional en cuanto a la gestión y la planificación territorial. Y esto es importante sobre todo que en este proceso los aspectos financieros son fundamentales pues integran no solamente las transferencias de competencias y de presupuestos sino también las ayudas financieras e incitativas a la cooperación intermunicipal como a todo los procesos de "contratualización" entre el Estado y las mancomunidades. (COMURES, 2005)

Mas allá de esto, las finanzas públicas representan el tema más polémico tanto en el cumplimiento de los objetivos de la política nacional como del proceso de descentralización. De la lectura actual, se anota una confusión entre el desarrollo económico y las finanzas públicas en cuanto a la gestión y la construcción de infraestructuras de interés público aún estos tienen un impacto

al nivel del desarrollo económico. Aparece necesario distinguir lo que corresponde a las finanzas públicas del Estado y lo que corresponde a las finanzas públicas locales. Bien que la problemática del financiamiento esta establecida, no esta definida cual es la reforma fiscal que se pretende alcanzar. Y es por esto que en toda propuesta o debate entre municipios y Estado, debe clarificarse los alcances de las propuestas del PNOT en cuanto al mejoramiento de las finanzas públicas tanto estatales como locales o intermunicipales.

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

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

Hoy día cabe subrayar un riesgo que hay que sobrepasar: los procesos sucesivos de consulta para la concepción de una estrategia de incidencia de COMURES ante el PNOT carece todavía de un marco claro de debate sobre el ordenamiento territorial. Interroga también las modalidades que deberían ser lanzadas para integrar las opiniones necesarias y "contradictorias" de parte del Estado y de los redactores del proyecto... Es posible imaginar un nuevo proceso de integración de las propuestas desarrolladas por COMURES desarrollados por parte de los diferentes personalidades representativos del gobierno local en la nueva propuesta de ley de ordenamiento territorial, sabiendo que existe ya un proceso de implementación territorial del proyecto antes de su legalidad? Si no existe esta fase, las estrategias de COMURES deberían de replantearse en un escenario alternativo. (COMURES, 2005)

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

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

Regional o Sub regional al nivel ínter comunal e incluso micro-regional para el territorio local. En este sentido, la consagración legislativa de un proceso de consultación y de organismos constituye un gran avance. (COMURES, 2005)

- En cuanto al tercer grupo, se anotan las instituciones inversoras, o sea la integración del "componente financiero", que garantizara la factibilidad del proyecto de desarrollo, pero al nivel nacional. ¿Que papel?.
- Más allá de esto, esto es un avance y hay que resaltarlo. Esto corresponde a un primer paso para contribuir al desarrollo equilibrado del territorio nacional. Sin embargo, se puede deplorar la "ausencia" del establecimiento de un "Fondo local" e incluso de un "Fondo Regional", a pesar de ser mencionado en el inciso c) del artículo 17. Efectivamente, el establecimiento de un fondo nacional es una herramienta insuficiente para garantizar la actuación pública de la administración local sometida otra vez a la tutela estatal.

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

- La ausencia de un marco rector institucional. Concentrado en un único título, la reforma del sistema institucional puede sorprender por varias razones. Primero, ningún artículo introduce la competencia rectora de un Ministerio como el del Ministerio de Obras Públicas y Transporte o de cualquier otro ministerio involucrado en materia de ordenamiento territorial y de planificación urbana. En este sentido, el paisaje institucional permanece similar al panorama actual o sea que todos y ningún ministerio tiene competencia para garantizar el ordenamiento territorial. Segundo, como ya se ha mencionado antes, se crea "la Administración Nacional Competente" sin clarificar de cuales entidades institucionales se trata: ¿Ministerios, organismos autónomos, organismos financieros e incluso organismos privados de vocación pública? Tercero, dentro de las atribuciones, se mezclan las de carácter obligatorio y las de carácter programática o deseable. Así, las competencias del estado mencionados en

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

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

A notar una gran novedad de ese proyecto de ley : todo un capítulo fue desarrollado para consagrar la participación de nuevas entidades para conformar un ordenamiento y una planificación territorial democrática y participativa. Con una doble vocación de asesorar y ser consultado, esas entidades carecen de coherencia institucional y de certidumbres. Por un lado, se trata de organismos institucionales de nivel nacional o local pero también de organismos de la sociedad civil sin distinción. Reunidos al nivel regional a través de los Consejos Regionales, sub regional con los Consejos Sub regionales o microregionales a través de los consejos respectivos, esas plataformas de coordinación y de nueva gobernabilidad gozan de competencias importantes pero sin poderes reales. Por otro lado, se puede anotar que la existencia de un Consejo consultivo al nivel nacional. En este sentido, su composición será determinada por Decreto. Por lo tanto, observamos que esa superposición de organismos consultivos no corresponde a ninguna coherencia de actuación y de asesoramiento. En este sentido, tanto los consejos regionales como locales o microregionales son de igual importancia. Se plantea entonces la pertinencia de esos nuevos organismos consultivos sin reales poderes sino de impulsar, participar, promover, colaborar con los diferentes entes. En efecto, no se sabe si esa participación vehicula efectos jurídicos como por ejemplo, si la no participación paraliza todo el proceso de ordenamiento o constituye una violación de forma que declara ilegal todo el proceso de ordenamiento. En este sentido, cabe reflexionar más sobre el potencial o las posibilidades de esos organismos consultivos.

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

En resumen, un balance breve de esta nueva reforma institucional, no permite decir que ella constituye un avance notable si no se aportan algunas modificaciones y sobretodo aclaraciones en cuanto a la repartición de las competencias de ordenamiento territorial entre el nivel nacional y regional y de planificación territorial al nivel local y nacional. Cabe anotar también que la creación de nuevas entidades puede ser rescatada como un avance en término de coordinación y participación democrática. Por lo tanto, las funciones y organización como las atribuciones deben ser más específicas y permitir una real actuación de los diferentes participantes.

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

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

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

Al nivel del desarrollo de la consulta sobre el PNOT, varios comentarios fueron rescatados y plasmados en diferentes documentos para lograr un sistema de planeamiento integrado y concertado en cuanto al contenido, el proceso de elaboración, de ejecución y de control del cumplimiento de la aplicación de esos documentos. Los grandes avances instrumentales: los documentos rectores y los documentos a vacación especial locales y regionales:

- Grandes avances fueron contemplados dentro del proyecto de ley del punto de vista de la estructuración del planeamiento territorial. Por un lado, se consagra un documento rector al nivel nacional para fijar las grandes directrices y orientaciones del territorio nacional. Por otro lado, se puede anotar la consagración al nivel tanto nacional como regional e incluso intermunicipal de documentos a vocación especial y a la vez de carácter general. Así, el nivel intermedio regional goza de un nuevo instrumento permitiendo el enlace entre el nivel nacional y el nivel local e incluso intermunicipal. La coexistencia de documentos especiales e integrales corresponde a una nueva manera de gestionar y alcanzar un ordenamiento territorial estratégico.
- En el caso del ordenamiento territorial local, cabe también resaltar la integración de la dinámica rural dentro de la estrategia territorial de un territorio comunal. De igual manera, el territorio local puede ser objeto de planteamiento más estratégico con la consagración de planes de ordenamiento territorial detallado tanto de carácter parcial como especial.

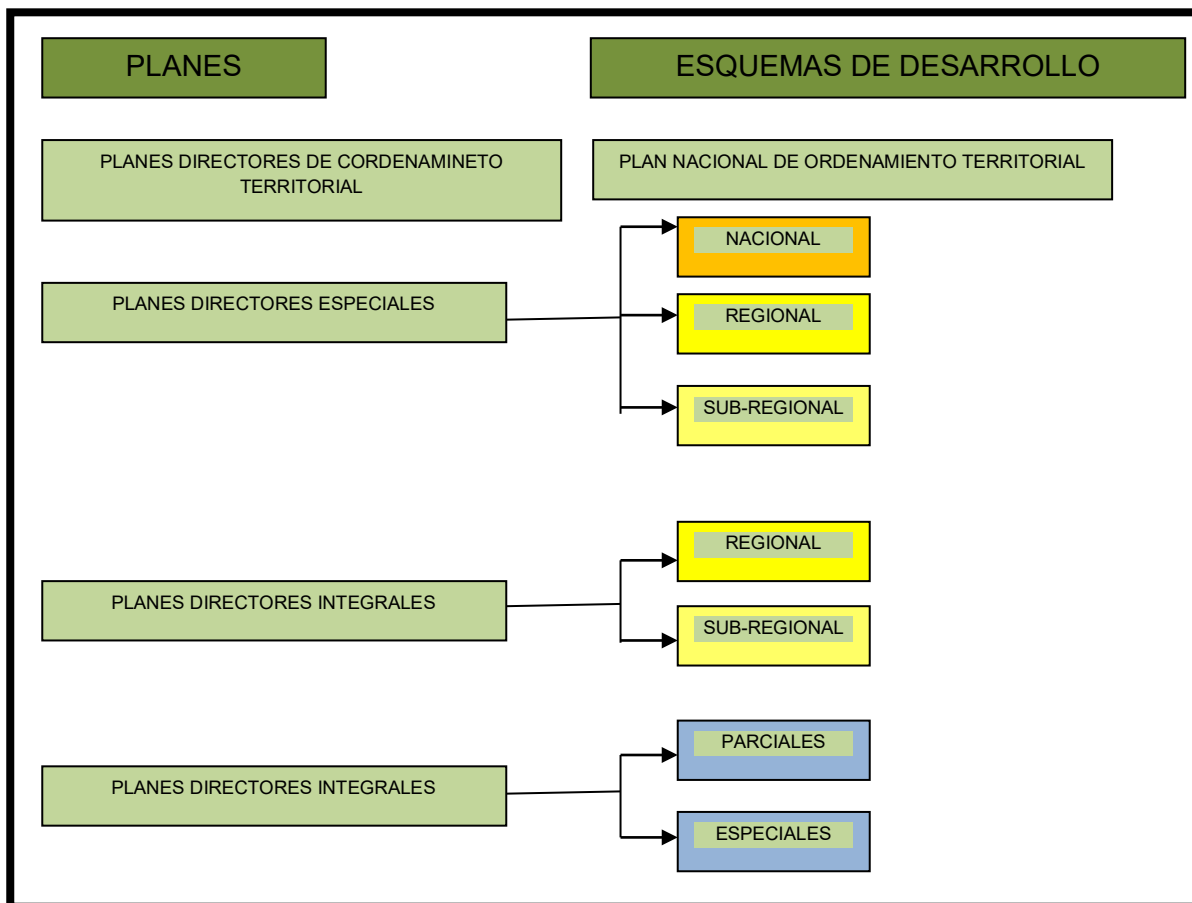
En este sentido, es cierto que algunas partes del territorio necesitan una planificación más fina del punto de vista económico, social o ambiental e incluso humano. Un enfoque particular puede ser entonces necesario para el alcance de esos objetivos parciales o especiales necesarios para garantizar un ordenamiento estratégico del territorio local. En todo caso, se trata de una declinación o de una especialización del plan de desarrollo urbano y rural de la colectividad. De igual manera, al nivel regional y nacional, los planes directores especiales son la búsqueda de un mejoramiento de la planificación para alcanzar objetivos de interés nacional o regional.

- El otro avance a consagrar es la existencia de un documento básico, en ausencia de documentos de planificación territorial al nivel local, lo cual permite garantizar el establecimiento de un marco mínimo de ordenamiento territorial.
- En cuanto a la elaboración de los diferentes documentos, cabe resaltar el establecimiento de un proceso general y común en cuanto a la iniciativa, la aprobación, la ejecución e incluso la revisión de los documentos de diferente índole territorial. Otro avance importante a resaltar es la consagración de todo un proceso institucional y administrativo en cuanto a la ejecución y el control de ejecución sin olvidar los principios aplicables (título V de la propuesta).
- A notar también, el establecimiento de un marco general aplicable a los diferentes documentos de planeamiento territorial con excepciones substanciales en el caso de los planes de iniciativa local o regional.

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

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

Figura 6: Planteamiento del modelo salvadoreño



Fuente: COMURES / 2008.

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

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

- De la lectura cruzada de los artículos 19 y 20, se puede anotar una interpretación confusa y sobre todo una confusión en cuanto a la pertinencia de los documentos de ordenamiento territorio local a desarrollar (PDUR o EDU) pero también a la iniciativa para el desarrollo de los EDU.
- Se plantea entonces lo siguiente:
 - ¿Cuál es la diferencia entre los Planes y los Esquemas de Desarrollo Urbano
 - ¿Cuál es la naturaleza y el contenido de los esquemas de Desarrollo Urbano?
 - ¿Cuál función deben o pueden cumplir los Planes?
 - ¿Cómo serán asociados las mancomunidades y los gobiernos locales?
 - ¿Cómo la visión integral del país y de descentralización será plasmada dentro de ese marco complejo?

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

Además, a pesar de ser el documento fundamental, el PNOT no ha sido objeto de un capítulo Especifico como en el caso de los Planes de Desarrollo especiales y los Planes de Desarrollo Integrales respectivamente sección I y II del capítulo sobre los Planes Directores. En el caso de esos últimos documentos, la complejidad recae no solamente en cuanto al proceso de tramitación y elaboración sino también en cuanto a sus efectos. Pero, más importante, se trata de saber si: ¿Esa complejidad corresponde realmente a una necesidad o un interés fundamental para el ordenamiento territorial de las escalas mencionadas? Por un lado, el modelo definido consagra cinco niveles espaciales: el nacional, el regional, el sub regional o macro local, el local y el micro local. Se establece el PNOT como el documento fundamental. Eso implica que cada escala sea contemplada por un instrumento de ordenamiento.

La introducción de nuevos instrumentos que son los Planes de Desarrollo Especiales e Integrales como de Desarrollo Detallado de carácter parcial u especial fomentan más una incoherencia que un sistema de planeamiento integrado. En el caso de los Planes de Desarrollo Especiales e Integrales, los ámbitos permanecen poco claros. Los PDI pretenden establecer "las grandes directrices de ordenamiento y desarrollo territorial de ámbito nacional, regional o sub-regional, en atención a los criterios rectores de la política económica, social y ambiental y a los principios de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, atendiendo a los objetivos de calidad de vida y sostenibilidad de los procesos de desarrollo. Incorporan la consideración

explícita de las principales dimensiones del sistema socio-territorial, incluyendo, en todo caso, la dimensión ambiental" mientras los PDE tienen como objetivos de formular "las directrices y programas de ordenamiento y desarrollo territorial sobre dimensiones o aspectos específicos del sistema socio-territorial; Áreas de Conservación y espacios naturales susceptibles de un régimen especial de protección; prevención y mitigación de riesgos; o actividades e infraestructuras...".

- La lectura de ambas secciones fomenta una variedad de interpretación jurídica susceptible de agravar la inseguridad que la coherencia territorial. Pero, más preocupante, se trata de saber ¿cuales serán las interacciones entre esos documentos con el PNOT en general y el PDE de nivel nacional con el PNOT o con los PDUR en particular?
- Si la iniciativa de la elaboración de los PDI no plantea ningún problema. En el caso de los PDE, su elaboración corresponde a las instituciones competentes en la materia que regulan. De igual manera, tanto los contenidos y los efectos de cada uno de esos documentos permanecen oscuros.
- En el caso de los documentos de interés local o intermunicipal, la primera observación es sobre la contradicción del carácter de ordenamiento integral y en lo previsto en los planes directores integrales. Una de las debilidades actuales del modelo de ordenamiento corresponde justamente al enfoque exclusivamente urbano de la "planificación local" excluyendo la dinámica y la interacción de la parte rural e intermunicipal. La introducción de un modelo de ordenamiento integral asociando lo urbano y lo rural de un territorio pero también de varios territorios locales es un progreso sin precedente. Sin embargo, ese progreso permanece limitado en este caso, según ese artículo que no faculta los municipios o mancomunidades de promover una coherencia territorial en lo no previsto en los planes directores integrales.
- Se puede también agregar en el caso de los documentos de ordenamiento territorial local la observación siguiente: todo un marco normativo establece el contenido de los PDUR sin por lo tanto establecer una declinación del contenido escrito y gráfico de esos planes. Cabe también observar que en caso de Planes intermunicipales, pertenece a un organismo descentralizado elaborar ese documento.
- Sobre los esquemas de desarrollo urbano, vimos anteriormente la dificultar de establecer la naturaleza de ese documento. En este sentido, el capítulo IV aporta índices de respuestas. Por un lado, se trata de un documento reglamentario fijando una normativa mínima sobre los territorios no cubiertos por un documento urbanístico. Por otro lado, ese documento no constituye un sustituto a los PDUR ya que no pueden delimitar nuevas zonas urbanas debido a su carácter minimalista. Además, la iniciativa de

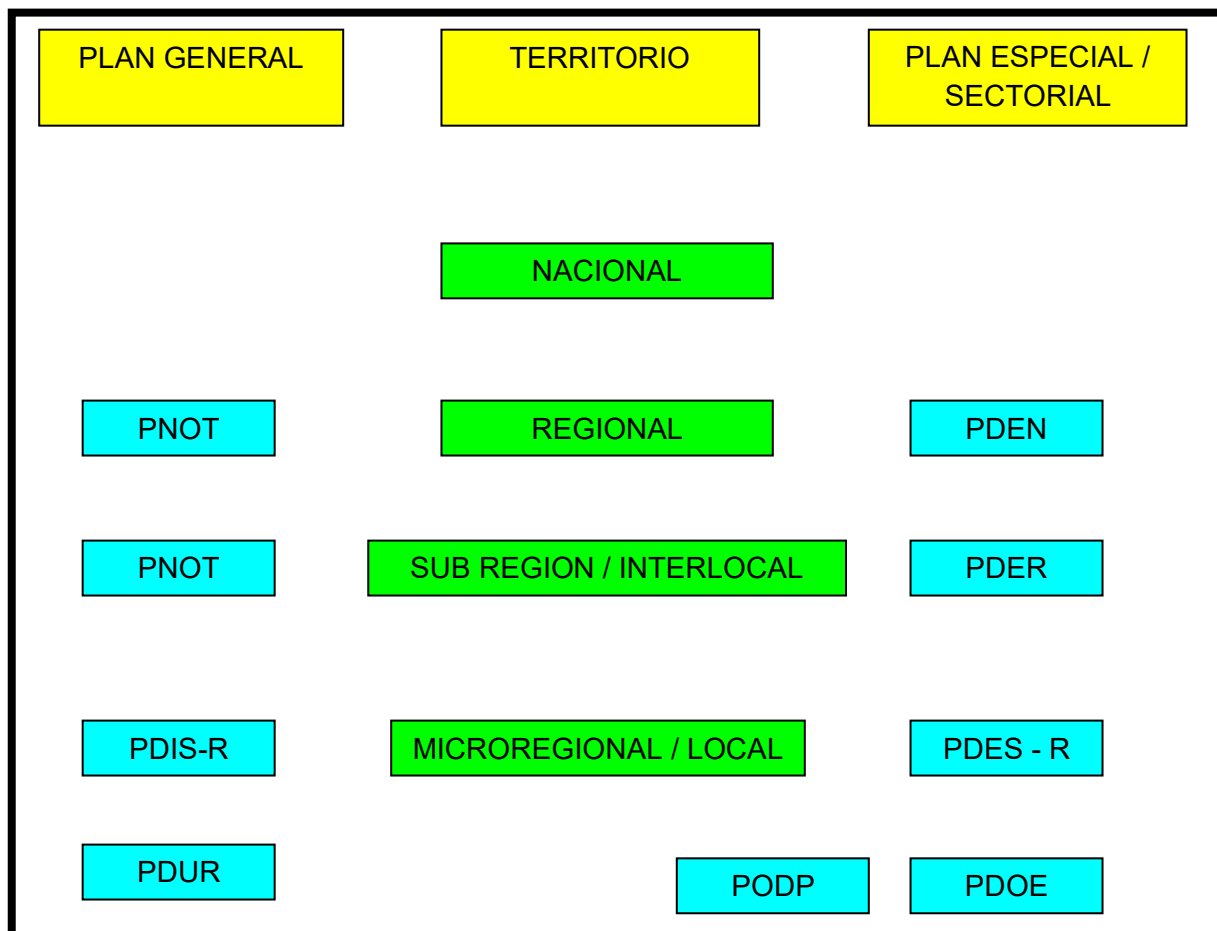
elaboración es compartida o sea que el municipio puede tomar la decisión pero también el Estado en el caso que la municipalidad no lo desea. Resulta que ese capítulo no aporta claridad sino más bien complica la posibilidad de definir su naturaleza a pesar de su utilidad.

- El último capítulo del título III sobre los instrumentos de ordenamiento territorial establece los Planes de Ordenamiento Detallados Parciales y Especiales. En ambos casos, se trata bien de micro documentos de ordenamiento afinando los detalles del PDUR. En el primer documento, se pretende definir las normas aplicables para la urbanización y la edificación del suelo en dos zonas exclusivas que son: las Zonas Urbanas no Consolidadas y las Zonas de Expansión Urbana mientras que, en los segundos documentos, se trata de fijar las finalidades de interés público (protección del medio ambiente, promoción de proyectos de infraestructura etc.). En resumen, se trata de documentos complementarios al documento principal que sea el Plan Director o el PDUR fijando la prospectiva urbana según las finalidades de protección urbana o natural a respetar.
- En todo esto, dos observaciones pueden ser resaltadas en cuanto a la elaboración de esos documentos y los contenidos de cada uno. La primera, sobre la iniciativa de la elaboración, se anota que, en el caso de los PODP, ese documento puede ser confeccionado por la municipalidad o el Estado como también en el caso del PDOE. Pero, lo más importante es que una persona privado o empresa tiene también esa competencia lo cual implica una serie de planteamiento en cuanto a la orientación de la urbanización futura de un territorio municipal o intermunicipal. Esa facultad no exige ni siquiera un procedimiento diferente para su elaboración y tramitación excepto excepciones débiles. Se trata entonces bien de una facultad exorbitante otorgada a una persona privada. La segunda, es en cuanto al contenido, se anota que todo un marco fue desarrollado en el caso de los PDOP mientras un inciso fue establecido en el caso de los PDOE. Esa diferencia de tratamiento o de aclaración del contenido de cada uno de ambos documentos demuestra realmente la orientación de ese nuevo texto en cuanto a la integración de las preocupaciones ambientales y sociales e incluso culturales de un territorio local.
- La lectura de ambas secciones fomenta una variedad de interpretación jurídica susceptible de agravar la inseguridad que la coherencia territorial. Pero, más preocupante, se trata de saber ¿cuales serán las interacciones entre esos documentos con el PNOT en general y el PDE de nivel nacional con el PNOT o con los PDUR en particular?
- Si la iniciativa de la elaboración de los PDI no plantea ningún problema. En el caso de los PDE, su elaboración corresponde a las instituciones competentes en la materia que regulan. De igual manera, tanto los contenidos y los efectos de cada uno de esos documentos permanecen oscuros.

- En el caso de los documentos de interés local o intermunicipal, la primera observación es sobre la contradicción del carácter de ordenamiento integral y en lo previsto en los planes directores integrales. Una de las debilidades actuales del modelo de ordenamiento corresponde justamente al enfoque exclusivamente urbano de la "planificación local" excluyendo la dinámica y la interacción de la parte rural e intermunicipal. La introducción de un modelo de ordenamiento integral asociando lo urbano y lo rural de un territorio pero también de varios territorios locales es un progreso sin precedente. Sin embargo, ese progreso permanece limitado en este caso, según ese artículo que no faculta los municipios o mancomunidades de promover una coherencia territorial en lo no previsto en los planes directores integrales.
- Se puede también agregar en el caso de los documentos de ordenamiento territorial local la observación siguiente: todo un marco normativo establece el contenido de los PDUR sin por lo tanto establecer una declinación del contenido escrito y gráfico de esos planes. Cabe también observar que en caso de Planes intermunicipales, pertenece a un organismo descentralizado elaborar ese documento.
- Sobre los esquemas de desarrollo urbano, vimos anteriormente la dificultar de establecer la naturaleza de ese documento. En este sentido, el capítulo IV aporta índices de respuestas. Por un lado, se trata de un documento reglamentario fijando una normativa mínima sobre los territorios no cubiertos por un documento urbanístico. Por otro lado, ese documento no constituye un sustituto a los PDUR ya que no pueden delimitar nuevas zonas urbanas debido a su carácter minimalista. Además, la iniciativa de elaboración es compartida o sea que el municipio puede tomar la decisión pero también el Estado en el caso que la municipalidad no lo desea. Resulta que ese capítulo no aporta claridad sino más bien complica la posibilidad de definir su naturaleza a pesar de su utilidad.
- El último capítulo del título III sobre los instrumentos de ordenamiento territorial establece los Planes de Ordenamiento Detallados Parciales y Especiales. En ambos casos, se trata bien de micro documentos de ordenamiento afinando los detalles del PDUR. En el primer documento, se pretende definir las normas aplicables para la urbanización y la edificación del suelo en dos zonas exclusivas que son: las Zonas Urbanas no Consolidadas y las Zonas de Expansión Urbana mientras que, en los segundos documentos, se trata de fijar las finalidades de interés público (protección del medio ambiente, promoción de proyectos de infraestructura etc.). En resumen, se trata de documentos complementarios al documento principal que sea el Plan Director o el PDUR fijando la prospectiva urbana según las finalidades de protección urbana o natural a respetar.
- En todo esto, dos observaciones pueden ser resaltadas en cuanto a la elaboración de esos documentos y los contenidos de cada uno. La primera, sobre la iniciativa de la elaboración, se anota que, en el caso de los PODP,

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

Figura 7: Confusión se acentúa en cuanto a sus efectos y los contenidos



Fuente: COMURES / 2008.

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

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

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

dedicado a resaltar las debilidades fiscales, de control y de sanción de violación de la normativa vigente en materia de urbanismo y de ordenamiento territorial.

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

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

- Dentro de los avances, se puede resaltar varias novedades en cuanto a la ejecución y evaluación de los documentos de ordenamiento territorial pero también en cuanto al cumplimiento controlado de esos últimos e incluso las sanciones respectivas en caso de violación de la autorización de construcción otorgada o del documento de ordenamiento territorial.
- En el primer caso de evaluación-control de los planes, queda respetada la competencia de cada una de las entidades públicas en cuanto a la ejecución pero también al respeto de los documentos. En este sentido, pertenece al municipio o el órgano intermunicipal ejecutar y garantizar el cumplimiento de los documentos de índole local y a la Administración Públicas los Planes Directores. De igual manera, cada uno dispone de la competencia para asegurar el control y establecer las sanciones administrativas respectivas en caso de violación de las disposiciones establecidas en sus documentos respectivos.
- La novedad resulta del proceso de resolución de conflicto entre documentos de ordenamiento. En ese caso, se define como entidad rectora el Consejo Nacional del Territorio para resolver los conflictos potenciales. Se establece también expresamente que cualquier acto de construcción debe contar con una autorización de la autoridad competente excepto el caso de proyectos de interés nacional. Esa facultad se justifica por la importancia de esos programas o proyectos de interés general. En igual término, se califica de nula y sin ningún efecto, cualquier autorización "otorgadas en contravención a los instrumentos de planificación previstos en esta Ley, sean éstos de escala nacional, regional o local" (artículo 68).
- Otro avance a resaltar es la consagración de todo un régimen de sanciones en caso de incumplimiento o de violación de las disposiciones normativas de la propuesta de la ley planteada como de los documentos establecidos por parte de los actores públicos e incluso de las autorizaciones otorgadas. En este sentido, se establece un régimen de responsabilidad y una clasificación de infracción y su corolario sancionatorio.

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

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

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

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

Así, se puede deplorar una real confusión entre el elemento infractor. Es cierto que las sanciones permiten aclarar sobre el carácter "contravencional" de la acción u omisión. Pero, al contrario, permanece una duda en el sentido que esas acciones u omisiones implican un elemento intencional cuando el elemento material de la infracción sería suficiente. De igual manera, las sanciones establecidas fijan un marco confuso en cuanto a la naturaleza y al contenido de las sanciones tanto del punto de vista administrativo, civil o penal. En cuanto a la autoridad competente para sancionar, se establece las personas competentes para la elaboración del primer acto detallando la violación sin definir la naturaleza probante de ese acto y del proceso a seguir. En efecto, no se establece si la violación empieza con la redacción o si esta constituida por la simple constatación de la violación pretendida o consumida. Pero, más preocupante, la ausencia de aclaración de la naturaleza de la sanción plantea un problema legal en cuanto a la aplicación de un principio

general que consagra que ninguno puede ser condenado dos veces por los mismos hechos o del otro principio consagrado la independencia de la legislación civil, administrativa y penal. Se trata aquí de graves violaciones de principios fundamentales e incluso constitucionales. Así a pesar de su importancia, el marco " sancionatorio " sufre graves debilidades legales a reformar.

- Sobre el régimen de propiedad de uso del suelo, varias observaciones pueden ser desarrolladas. La primera interroga la utilidad de consagrar los limitantes a la propiedad privada ya consagradamente establecido por la jurisprudencia constitucional. Se plantea también la confusión entre la parte de actuación urbanística originada por las entidades públicas y la naturaleza de los derechos y obligaciones de los propietarios, como de los beneficiarios de una autorización de construcción. Por un lado, sobre los derechos y obligaciones de los propietarios, se establece una variedad de situación particulares y las normas respectivas sin fijar situaciones generales, lo cual ocasiona una debilidad de esa norma rectora. Por otro lado, se organiza todo un marco de situación de indemnización y no indemnización muy confusa y compleja favoreciendo la especulación urbanística que un real marco de regulación susceptible de garantizar el cumplimiento de las funciones mencionadas de orientación de la urbanización. Además de esto, sobre los terrenos de interés público o debiendo ser transferido a las instituciones públicas, se puede reflexionar sobre esa donación. En la práctica, se trata de unidades residuales no aprovechadas por el promotor. En este caso, como se fijaran los terrenos a ceder y como se cumplieran esos proyectos sobre esos terrenos. Se mencionan los conceptos de "Sistemas Locales", "Sistemas Generales "o "Unidad de actuación" sin saber realmente de que se trata.
- Y lo más importante: se plantea todo un arsenal de regulación en cuanto a la actuación pública en materia de urbanización. Por un lado, se menciona los fondos locales de obras urbanísticas y por otro lado el Fondo Nacional de Urbanización. En ambos casos, la herramienta financiera permanece confusa en cuanto a los intereses perseguidos. En efecto, parece imposible garantizar el financiamiento de las obras a realizar y a la vez el cumplimiento o ejecución de esos planes. En este sentido, un real marco fiscal debe ser planteado para no solamente garantizar el funcionamiento de obras de urbanización sino también para la orientación del ordenamiento y el desarrollo territorial.

2.1.3 Evolución del modelo de los planes territoriales en Honduras

En la concepción de cualquier sistema de planificación territorial hay que partir necesariamente de una perspectiva supranacional conforme a los procesos de integración regional y a las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales. (PRNOT / Honduras / 2005)

En este nivel supranacional, desde el punto de vista del ordenamiento territorial, es necesario que en el resto de los niveles se respeten e integren en la planificación las iniciativas y proyectos de carácter internacional y, en particular, aquellos de protección de los recursos naturales y el medio ambiente. Así, en el caso de Honduras habría que mencionar, entre otros, el Proyecto de Corredor Biológico Mesoamericano, los espacios protegidos en virtud del Convenio Ramsar, las obligaciones derivadas del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, etc. De acuerdo con lo anterior el PRNOT plantea los siguientes tipos de planes:

- Nivel nacional (Unidad administrativa. Escala 1:500,000 a 1,000,000)
- Nivel regional (Agregación de Departamentos. Escala 1:100,000 a 1:250,000)
- Nivel departamental (Administrativo/histórico). Escala 1:50,000 a 1:100,000)
- Nivel supramunicipal (agregación de municipios. Escala 1:25,000 a 1:50,000)
- Nivel municipal (Escala 1: 10,000).: A este nivel corresponden dos subniveles de planificación: urbano y particular.

Es importante promover la sensibilización pública en esta materia y la adecuada difusión de los proyectos e iniciativas existentes a todos los agentes sociales involucrados en la gestión territorial en los distintos niveles. (PRNOT / Honduras / 2005)

Plan Nacional de Ordenamiento Territorial

Este Plan corresponde a la unidad administrativa del conjunto del Estado hondureño y sus determinaciones generales habrían de ser las siguientes:

- Las grandes infraestructuras del conjunto del territorio hondureño incluyendo los diferentes niveles en que deberían organizarse: jerarquía de carreteras, aeropuertos y puertos, infraestructuras hidráulicas, redes eléctricas y de telecomunicaciones e infraestructuras de saneamiento y depuración.
- El Sistema Nacional de los Asentamientos Humanos: comprende la definición del sistema de ciudades o modelo de distribución espacial de ciudades y las jerarquías entre ellas derivadas de su función, tamaño y tipo de actividades.
- Las grandes áreas de protección y conservación de la naturaleza así como la orientación productiva predominante en las diferentes zonas del país: (Zonas de conservación / espacios protegidos, Zonas de explotación agrícola, Zonas de orientación ganadera, Zonas de orientación forestal, Cotos mineros, Otras).

- Propuesta de regionalización: Dicha propuesta debe realizarse a partir del estudio de las características físicas, socioeconómicas, culturales y de los asentamientos de población de las diferentes zonas del territorio hondureño así como de sus relaciones de dependencia e integración funcional.
- Las áreas a desarrollar mediante Planes Especiales por su importancia estratégica, entre las que se podrían encontrarse a título meramente indicativo.
- Áreas de desarrollo turístico (p.ej. la zona del Caribe desde Puerto Cortés a Trujillo, el área dominada por el yacimiento arqueológico de Copán con cabecera en Santa Rosa, las Islas de La Bahía, etc.)
 - Corredores de desarrollo en torno a los grandes ejes estructurantes. Los planes de ordenamiento de estas áreas deberían considerar el área de influencia de los ejes principales de vertebración del país así como todas las actividades que se derivan de estos ejes (Ej. CA-5)
 - Áreas étnicas: aquellas zonas que se organizan en torno a una etnia predominante que condiciona el uso del territorio (por ejemplo, el área de la Mosquitia).
 - Áreas de ámbito transnacional: áreas de carácter fronterizo que requieren la concertación con otros países; por ejemplo el golfo de Fonseca, la cuenca del río Coco, etc.
 - Áreas metropolitanas: áreas funcionales en torno a una ciudad central que aglutina los comercios y servicios en las que deben considerarse los entornos metropolitanos que se constituyen como áreas degradadas donde se ubican una serie de actividades que no tienen cabida en los centros metropolitanos (Ej. Tegucigalpa, San Pedro Sula)
 - Áreas de desarrollo agropecuario: valles con características edafológicas y climáticas que resultan aptas para el desarrollo de las actividades agrarias y, en particular, agrícolas.
- Definición de los Planes de Cuenca a desarrollar con el objetivo de organizar la gestión del ciclo hídrico.
- Criterios y normas para la Coordinación Institucional.
- Directrices y especificaciones de todo tipo para la elaboración de los planes departamentales.
- Criterios para el fortalecimiento de las cabeceras departamentales. Por ejemplo descentralización administrativa, equipamientos nacionales como hospitales, universidades etc. (PRNOT / Honduras / 2005)

Planes Especiales

El contenido de estos planes no puede establecerse de manera unívoca e unitaria porque depende de la naturaleza del objeto de su ordenamiento, que según el contenido del Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, correspondería a las áreas bajo régimen especial que el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial defina. En el Anteproyecto de Ley se definen como aquellas áreas sujetas a regímenes de administración o manejo especial, amparadas por la legislación específica para dicho efecto, como es el caso de las áreas protegidas, zonas turísticas, zonas industriales de procesamiento, zonas libres y otras que el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial defina. Para su ordenamiento, éstas guardarán similitud con lo establecido para los demás niveles de intervención y deberán compatibilizarse con los planes correspondientes según sea el caso. (PRNOT / Honduras / 2005)

Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT)

Teniendo en cuenta que no existe esta unidad político-administrativa, la elaboración de estos planes necesitaría de una voluntad política decidida y deberían surgir a iniciativa de una agrupación de departamentos para posibilitar su ejecución y gestión. Los planes regionales deben respetar los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial. (PRNOT / Honduras / 2005)

La metodología a desarrollar en los mismos será muy similar a la presentada en el Plan Nacional, es decir, se compondrá de tres fases:

- Diagnóstico: que permitirá definir el modelo territorial actual.
- Prospectiva: definición del modelo territorial futura.
- Programación: propuesta de actuaciones y normativa que permitan alcanzar la imagen futura propuesta.

Planes Departamentales (PDOT)

Estos planes tienen carácter integral, su ámbito territorial coincide con la unidad administrativa del departamento y su contenido es paralelo al del Plan Nacional antes señalado. Las determinaciones de estos planes deberían ser las siguientes:

- El sistema de infraestructuras de transporte que incluye dos partes.

- Conexiones con el exterior que coincidirían con los ejes definidos por el Plan Nacional.
- Sistema de carreteras interiores en el ámbito departamental, estructurados en niveles jerárquicos hasta el nivel municipal.
- El sistema de ciudades departamental, enfatizando el carácter de polo de primer orden de la cabecera departamental y llegando hasta el nivel mas bajo.
- Las grandes áreas de protección y conservación de la naturaleza así como la orientación productiva predominante de las diferentes zonas del departamento, es decir, tres cuestiones:
 - Zonas de conservación/espacios protegidos: serían las definidas por el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial en el departamento y las que, no habiendo sido reconocidas en el nivel nacional, han de serlo en el departamental por su menor importancia.
 - Zonas de explotación agrícola, especificando los tipos y orientación de la agricultura y de los cultivos.
 - Zonas de orientación ganadera, especificando el tipo y régimen de explotación ganadera.
 - Zonas de orientación forestal de carácter departamental, y aquellas que corresponden al nivel departamental, definiendo los tipos y la orientación de la explotación forestal.
- Las áreas de preferente localización de la industria de transformación agroforestal.
- Posibles cotos mineros de carácter departamental, además de los definidos en el departamento por el PNOT.
- Identificación de los Planes de carácter supramunicipal a elaborar en desarrollo del Plan Departamental.
- Medidas para el fortalecimiento institucional a nivel departamental, como organismo intermedio entre el Estado y los municipios que ha de tener un destacado protagonismo en el ordenamiento territorial.
- Criterios de compatibilización del enfoque de cuenca con el enfoque departamental:

Las cuencas se ordenarán, desde el punto de vista del medio físico, de una manera unitaria y teniendo como telón de fondo la gestión del agua. La gestión de este recurso condiciona fuertemente el uso de suelo, los aprovechamientos, los comportamientos de los agentes territoriales y los actos administrativos. Los insumos de este tipo de estudios sectoriales se harán operativos, incorporándolos a las propias determinaciones del Plan Departamental

(normativa, programas de intervención y gestión) aplicables en aquellos espacios en que el departamento se solapa con la cuenca. (PRONOT / Honduras / 2005)

Planes sectoriales de carácter supramunicipal (PS)

El cometido de este tipo de planes es el de resolver a aquellos aspectos específicos (abastecimiento de aguas, recogida de residuos, etc.) que requieren una perspectiva superior a la municipal y su ámbito vendría definido por la agrupación de municipios en torno al sector que concita la agrupación para ser tratado de una manera eficiente. El contenido de estos planes consistiría:

- Un diagnóstico del tema a desarrollar.
- Unas propuestas en términos de control de uso del suelo, e intervención.
- Una forma de gestión organizada en una entidad gestora, un sistema de gestión y una relación de indicadores de seguimiento (indicadores de presión: efecto de las actividades y usos sobre el territorio, estado de los factores ambientales y respuesta. (PRONOT / Honduras / 2005)

Planes municipales (PMOT)

Los Planes Municipales de ordenamiento territorial deberían establecer la ordenación física concreta de un territorio: ciudad, núcleo de población y suelo rural circundante. Las determinaciones contenidas en este tipo de planeamiento son las siguientes:

- Análisis y diagnóstico: Medio Físico (relieve, Suelo, Vegetación, Clima, Paisaje, Usos del suelo), Población, empleo y organización social, Actividades económicas, Infraestructuras de comunicación, Infraestructuras básicas, equipamientos básicos, marco jurídico e institucional.
- Síntesis y conclusiones. Problemas y oportunidades, áreas funcionales, áreas homogéneas, áreas y edificios a proteger por su interés histórico-artístico, Estructura general, Problemas y causas, Oportunidades de desarrollo, Alternativas de ordenación y evaluación de las mismas.
- Propuesta de ordenación: Estructura general, Clasificación del suelo: urbano o urbanizable, a proteger de la urbanización, rural, etc., Delimitación de áreas de especial protección, Asignación de usos permitidos, recomendables o prohibidos por zonas homogéneas y parcela a parcela en su caso, Diseño de la red viaria, Localización de infraestructuras y equipamientos, Localización de espacios públicos y zonas verdes, Condiciones de la edificación; volumen, alturas, higiénico sanitarias, estéticas, Actuaciones especiales o estratégicas, Programación del

desarrollo de cada zona y de las actuaciones a realizar, Evaluación económica de las actuaciones y forma de financiación. Pueden distinguirse dos subniveles dentro de los planes municipales: el urbano y el particular.

- La planificación urbana se refiere a aquellas zonas cuyo grado de consolidación por elementos de urbanización y /o de edificación permite considerarlas de este modo así como aquellas otras que se consideran aptas para la expansión urbana y que quedarían incluidas dentro del perímetro urbano. Dentro de la zona urbana cabe distinguir diferentes áreas atendiendo al uso planificado: residencial, equipamiento, industrial, etc.
- El nivel particular se refiere al planeamiento de desarrollo o específico de las diferentes áreas residencial, comercial, industrial, equipamientos, etc. Es el nivel más detallado posible de planificación y tiene como objeto determinar las condiciones necesarias para un adecuado desarrollo urbanístico del área o sector y que sea conforme a los instrumentos de planificación superior. Así, por ejemplo, si la planificación urbana reserva una zona para uso industrial el planeamiento de desarrollo o particular establecerá la estructura concreta del sector, su conexión con los servicios de infraestructura, los equipamientos necesarios, etc. (PRONOT / Honduras / 2005)

Instrumentos legales

Entre los instrumentos legales para la implementación del PRONOT se pueden mencionar los siguientes:

- Aprobación de una Ley de Ordenamiento Territorial Decreto 180 – 2003 y de sus reglamentos, que de un sustrato jurídico y legal al PRONOT, y a los instrumentos de planificación territorial aquí planteados.
- Reforma de los marco legales mediante una Ley de Bases de Régimen Local que permita un mayor impulso a las municipalidades, en términos de control y gestión. En este marco se debe contemplar la supramunicipalidad y la mancomunidad de municipios para resolver ciertos servicios. Los ayuntamientos deberán asumir las responsabilidades de gestión en funciones clave como son la educación, la vivienda, el urbanismo, el medio ambiente, la seguridad y el bien estar entre otras. (PRONOT / Honduras / 2005)

2.2 Análisis de los modelos de planes territoriales en la región trifinio

La región trifinio integrado por municipios de Guatemala, Honduras y El Salvador tienen niveles diferentes de conceptualización y operativización de los modelos de ordenamiento territorial, mientras en Guatemala existe incipientes trabajos conceptuales y operativos, en el Honduras bajo el modelo de planificación territorial integralista ha desarrollado un proceso de alto nivel logrando encajar los ámbitos rurales y urbanos, siendo el último punto la debilidad del modelo de la escuela de ecología del paisaje que es utilizado en la

actualda en El Salvador que debido a sus características geográficas y demográficas ha inclinado sus acciones a desarrollo planes de ordenamiento a nivel urbano y de forma microregional.

En un análisis rápido desarrollado sobre la existencia de Planes de Ordenamiento Territorial a nivel Municipal (POT – M), se ha logrado definir la siguiente lista:

- **Planes de Ordenamiento Territorial Municipal Guatemala:**

- POT M – Esquipulas

- **Planes de Ordenamiento Territorial El Salvador:**

- Plan de Ordenamiento Territorial en la Región Trifinio
 - Metapán
 - Masahuat
 - Santa Rosa Guachipilín
 - Santiago La Frontera
 - San Antonio Pajonal
 - La Palma
 - San Ignacio
 - Cítala

- **Planes de Ordenamiento Territorial Honduras:**

- POTM – Concepción
- POTM - Santa Fe
- POTM - Sinuapa
- POTM - Ocotepeque

Al evaluar en forma cualitativa en una tabla multivariable utilizando las 12 variables de viabilidad para los planes de Ordenamiento Territorial desarrollado por la "Escuela de Planificación Orgánica Evolutiva" (EPOE) podemos (Tabla 2)

podemos observar que Guatemala presenta el nivel mas bajo en avance conceptual y operativo, es un hecho que solamente un municipio posee un Plan de Ordenamiento Sectorial a nivel turístico, mientras que Honduras posee un modelo de planificación mas acorde a la necesidades de desarrollo sostenible que impulsa la Región Trifinio, el modelo salvadoreño aunque muy técnico e interesante limita sus alcances a enfocarse en el área urbana, lo que no permite potencializar sus alcances territoriales y enlazarse con el modelo hondureño y los incipientes procesos guatemaltecos.

Tabla 2: Análisis comparativo de los modelos de planes de ordenamiento territorial utilizados en la Región Trifinio

No.	Variable a evaluar	Guatemala	El Salvador	Honduras
1	Interrelación con los niveles superiores (regionales y nacional)		X	X
2	Cobertura Ámbito Urbano	X	X	X
3	Cobertura Ámbito Rural			X
4	Escuela de Planificación Integralista			X
5	Escuela de Planificación de Ecología del Paisaje		X	
6	Enfoque Sectorial	X		
7	Enfoque Gestión de Riesgo		X	
8	Enfoque Valorización Hídrica			
9	Desarrolla Prospección del Territorio Urbano y Rural		X	X
10	Crea una cartera de proyectos de desarrollo social, económico y ambiental		X	X
11	Propone Acciones de Competitividad Territorial y Desarrollo Económico Local			
12	Considera aspectos de obtención de fondos y financiamiento para proyectos.			X

Fuente: Melgar, M. / 2008

2.3 Relación de los planes de ordenamiento territorial a nivel municipal (POTM) con los planes de desarrollo municipal (PDM)

Los POTM y los PDM comparten procesos homogéneos de elaboración, formulación e incorporación participativa de actores; sin embargo, generan productos distintos, los cuales no son excluyentes sino más bien interrelacionados, mejorando las posibilidades de ampliar acciones para del desarrollo municipal. En cuanto a los tiempos de la elaboración de los POTM y los PDM, así como sus articulaciones, se presentan cuatro escenarios posibles a ser considerados:

Primero: En la medida en que las jurisdicciones municipales cuenten con un PDM y un POTM y se realicen ajustes en ambos planes, las tareas realizadas deberían integrarse en un solo proceso. De esta manera se realizará un solo diagnóstico territorial, al igual que una definición de la imagen objetivo, los objetivos y políticas integrando los aspectos Relacionados con el uso del suelo y la ocupación del territorio.

Asimismo, este proceso conjunto de ajuste del POTM y el PDM debería implicar el respeto a los mecanismos e instancias de incorporación participativa de actores definidos por planificación participativa (reuniones, talleres, etc.) considerando las especificidades y diferencias de los productos que se obtendrán tanto con el PDM como con el POTM.

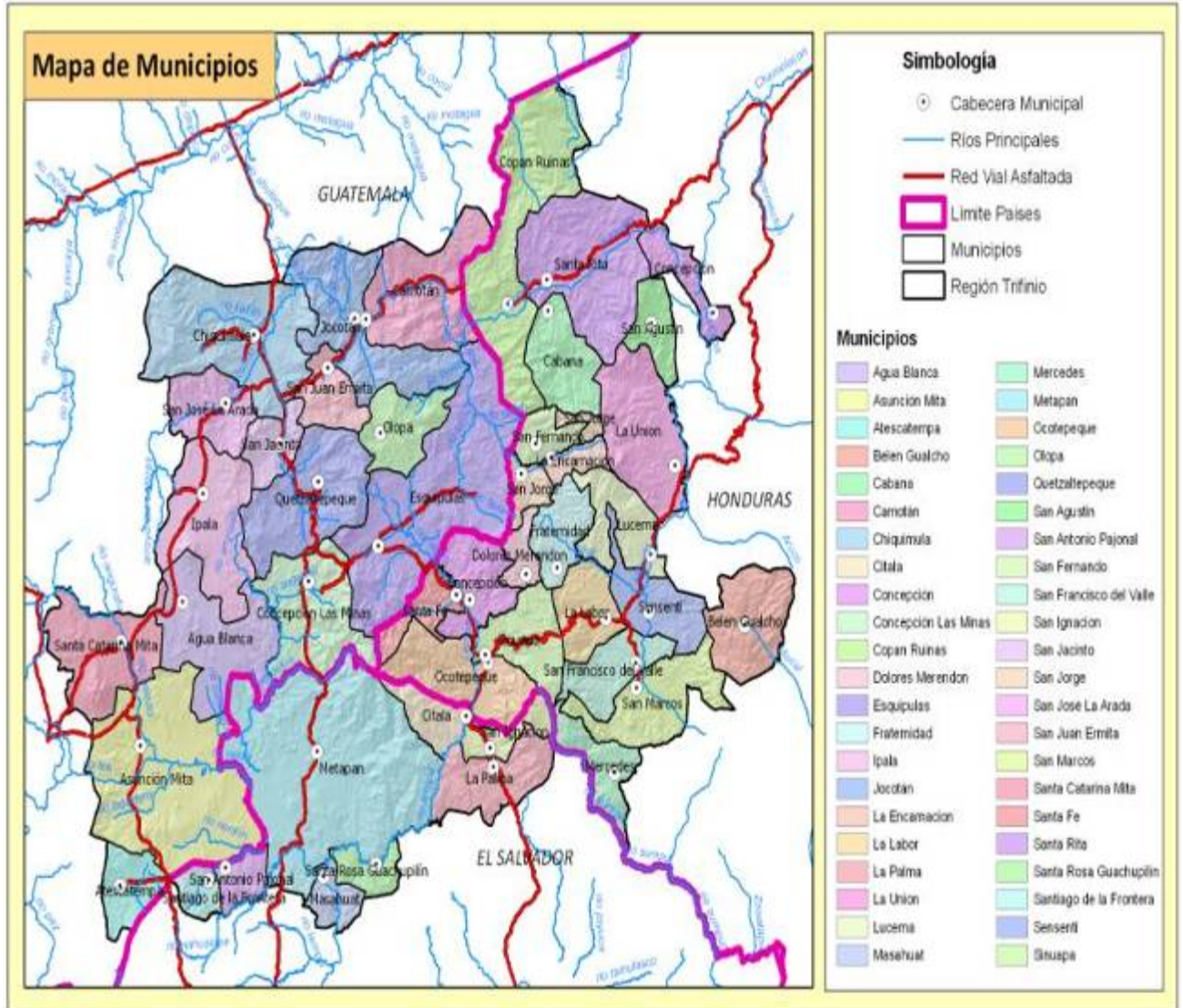
Segundo: En aquellas jurisdicciones que se encuentren en momentos de ajuste quinquenal de sus planes de desarrollo y no cuenten con un POTM, se deberá -fundamentalmente en la etapa de diagnóstico- incorporar información básica sobre uso del suelo y ocupación del territorio (georeferenciada), así como definir políticas, programas o proyectos que permitan la formulación del POTM en el mediano plazo.

Durante la etapa de preparación y organización en el ajuste del PDM se deberá realizar tareas de sensibilización e información a la sociedad civil sobre el tema de Ordenamiento Territorial, sus características y las relaciones entre los PDM y los POTM.

Tercero: Cuando se reajusta el Plan de Desarrollo Municipal en un contexto en el que se posee un Plan Municipal de Ordenamiento Territorial en vigencia, éste último sirve como insumo fundamental para el reajuste, especialmente en la etapa de diagnóstico. En este marco, la estrategia de desarrollo que se elabore en el PDM deberá respetar y supeditarse a lo establecido en el POTM.

Cuarto: Cuando se formula el POTM considerando que existe un PDM que no está en etapa de ajuste, se deberá respetar y utilizar la información contenida en los planes de desarrollo, profundizando en temas específicos sobre uso de suelo y ocupación del territorio. A su vez, y como se mencionó anteriormente, la formulación del POTM servirá posteriormente como insumo fundamental en el ajuste del PDM.

Figura 8: Municipios que integran la Región Trifinio



Plan Estratégico de Desarrollo Municipal	Plan de Ordenamiento Territorial	Esquema de Ordenamiento Territorial
COMPONENTE GENERAL: Constituido por las políticas, objetivos y estrategias de largo plazo. Visión de país, región y municipio.		
<p>Comprende la totalidad del territorio y prevalece sobre todos los componentes.</p> <p>Deberá señalar en primera instancia los objetivos y estrategias territoriales de corto, mediano y largo plazo, lo cual incluye, entre otros, las acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del territorio, la definición de acciones estratégicas para alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y social de conformidad con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo para la ocupación y manejo del suelo y demás recursos naturales.</p>	<p>Señalara los objetivos los objetivos y estrategias de mediano y largo plazo que permitan localizar acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del territorio que posibilite identificar, delimitar y definir la localización de los siguientes aspectos estructurales:</p>	<p>Señalara como mínimo los siguientes aspectos:</p>
CONTENIDO ESTRUCTURAL: Establece EL desarrollo y concreción de los objetivos y estrategias a corto, mediano y largo plazo, con la estructura urbano rural e intraurbana (largo plazo), la identificación de infraestructura, redes de comunicación y servicios y equipamiento de gran escala.		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Los sistemas de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio y de este con los sistemas regionales y nacionales; 2. Las medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje así como el señalamiento de áreas de reserva y de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y ambiental; 3. La determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos; 4. La localización de actividades, infraestructura y equipamientos básicos, expresados en los planes de ocupación del suelo, el plan vial y de transporte, el plan de vivienda social, los planes maestros de servicios públicos, el plan de determinación y manejo del espacio publico; 5. La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y expansión urbana, con la correspondencia determinación del perímetro urbano que no podrá ser mayor que el perímetro de servicios públicos; 6. Análisis y diagnostico multisectorial, sectorial y subsectorial. <p>Todas las decisiones y definiciones de política del contenido estructural del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales, que prevalecen sobre las demás urbanísticas y solo pueden modificarse con motivo de la revisión general del Plan o excepcionalmente por iniciativa de la sociedad civil organizada.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Areas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales; 2. Areas de reserva para la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; 3. Areas expuestas a amenazas y riesgos naturales; 4. Cuencas hidrográficas, humedales y zonas costeras; 5. Sistemas de comunicación entre el área urbana y de estas con el contexto nacional; 6. La clasificación del territorio en suelo urbana y rural y para el primero de estos, la determinación del correspondiente perímetro urbano, el cual a su vez no podrá ser mayor que el perímetro de servicios sanitario; 7. Todas las decisiones de aspectos estructurales del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los objetivos, estrategias y políticas territoriales de largo plazo para la ocupación y el aprovechamiento del suelo de territorio; 2. La clasificación del territorio urbano y suelo rural. Esta definición incluye la determinación del perímetro urbano; 3. La delimitación de las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales; 4. La determinación de las áreas expuestas a amenazas y riesgos.

Plan Estratégico de Desarrollo Municipal	Plan de Ordenamiento Territorial	Esquema de Ordenamiento Territorial
COMPONENTE URBANO: Constituido por las políticas, estrategias, acciones y normas para encauzar y administrar el desarrollo urbanístico del territorio.		
<p>Se refiere a la administración del suelo urbano y de expansión urbana. Integra políticas de corto y mediano plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y esta insertado y supeditado al componente del Plan Estratégico de Desarrollo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La políticas a corto y mediano plazo sobre uso y ocupación, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general; 2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial y de transporte, previendo la adecuada intercomunicación del conjunto de las áreas urbanas y su ampliación a las zonas de expansión, las redes primarias y secundarias de servicios públicos en el corto y mediano plazo; los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes publicas; y las cesiones urbanísticas gratuitas para todas las anteriores; 3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de recursos naturales y paisajísticos, de conjuntos urbanos históricos y culturales y de áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales; 4. La determinación de los tratamientos y actuaciones urbanísticas aplicables a cada área, así como las zonas receptoras generadoras de los derechos de construcción y desarrollo previstos por los normativos locales; 5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de vivienda de interés social, incluyendo las de mejoramiento integral. La estrategia de vivienda incluirá directrices y parámetros para la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social y los instrumentos de gestión correspondientes. También comprenderá mecanismos para la reubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo; 6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad y los parámetros para la identificación y declaración de inmuebles y terrenos de desarrollo y construcción prioritaria; 7. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística. 8. La determinación de las áreas morfológicas homogéneas, entendidas como las zonas que tienen características análogas en cuanto a las tipologías de edificación, así como por los usos. 	<p>Deberá identificar y delimitar en forma detallada por lo menos la localización de los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Areas de conservación y protección de los recursos naturales; 2. Conjuntos urbanos históricos y culturales; 3. Infraestructura para vais de transporte; 4. Redes de servicios públicos; 5. Equipamiento colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes; 6. Vivienda de interés social; 7. Planes parciales y unidades de actuación urbanística. 	<p>Deberá identificar y definir la estructura general del suelo urbano, en especial los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El plan de vías; 2. El plan de servicios públicos domiciliarios; 3. La expedición de normas urbanísticas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

Plan Estratégico de Desarrollo Municipal	Plan de Ordenamiento Territorial	Esquema de Ordenamiento Territorial
COMPONENTE RURAL: Constituido por las políticas, acciones y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamiento rurales, las áreas protegidas, los corredores biológicos, las cuencas hidrográficas y en el contexto general el uso adecuado del suelo.		
<p>Es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y las áreas urbanas, la conveniente utilización del suelo rural, y enmarcar las actuaciones públicas tendientes a suministrar infraestructura productiva y equipamiento básico para el servicio de la población rural. Este componente esta insertado y supeditado al componentes general del Plan Estratégico y deberá contener por lo menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La políticas de corto y mediano plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamiento humanos localizadas en estas áreas; 2. El señalamiento de las condiciones de protección conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria y forestal; 3. La delimitación de las áreas de conservación, corredores biológicos y manejo de recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, de las zonas de amenaza y riesgo o de las que forman parte del sistema de provisión de servicios públicos domiciliarios o de disposición de desechos; 4. La localización y dimensionamiento de zonas determinantes como suburbanas con precisión de los índices máximos de ocupación y su usos admitidos, teniendo en cuenta su carácter de desarrollo de baja ocupación y baja densidad, las posibilidades de suministro de agua potable y saneamiento básico y las normas de conservación y protección del medio ambiente; 5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social; 6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potables y saneamiento básico de las zonas rurales a corto plazo mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación; 7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. 	<p>Deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada por lo menos la localización de los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Areas de conservación y protección de los recursos naturales; 2. Cuencas, subcuencas y microcuencas hidrográficas; 3. Corredores biológicos propuestos para su implementación; 4. Areas expuestas a amenazas y riesgos; 5. Areas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos; 6. Areas de producción agropecuaria, forestal y pesquera. 	<p>El fortalecimiento de los medios de producción en base al planteamiento de conglomerados, que impulsen el desarrollo económico local.</p>
PROGRAMA DE EJECUCION: Define con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio en Plan Estrategia de Desarrollo Municipal y Plan de Ordenamiento Territorial (PEDM Y POT).		

CAPITULO 3

Enfoque de Valoración del Recurso Hídrico como plataforma del Plan de Ordenamiento Municipal Territorial Municipal

3.1 ¿Por qué elaborar planes de Ordenamiento Territorial con enfoque de valorización hídrica?. Sus alcances

Existen varios argumentos que pueden sustentar el por qué la cuenca es una unidad adecuada para la planificación y manejo sostenible de los recursos naturales. El punto de partida es que principalmente se trata de enfocar el espacio definido por la naturaleza y analizar como funcionan los elementos naturales y socioeconómicos que la constituyen. La unidad está constituida por un espacio en el cual las personas y los recursos integran un territorio. En principio, es simplemente por que las formas terrestres dentro del ciclo hidrológico que captan, concentran y conservan la oferta de agua que viene de las precipitaciones, ocurren en un territorio denominado cuenca hidrográfica.

La cuenca hidrográfica es una unidad natural, esto es indiscutible y su funcionamiento está relacionado en gran medida con el sistema hídrico que permite valorar el grado de intervención y desarrollo de acciones positivas y negativas sobre el sistema. Sin embargo no solo es por medio del recurso hídrico que se puede valorar la intervención sobre la cuenca. En general existe una interacción entre el sistema natural suelo, agua y bosque (vegetación) y el sistema socioeconómico en ese espacio, y aunque este último no tiene un límite físico, sí depende de la oferta, calidad y disposición de los recursos, y puede limitar el desarrollo, como por ejemplo la disponibilidad de agua o calidad de suelo para la energía, industria, consumo humano, etc.

Los espacios de la cuenca y sus recursos, expresan una potencialidad y vocación, algunas cuencas por la calidad de sus suelos, por tipo de cobertura o por la disponibilidad de agua, pueden prestar mejores servicios y productos, estos elementos son claves para la planificación y manejo. Las cuencas con buena disponibilidad de agua en cantidad y calidad, podrían prestar servicios múltiples (hidroenergía, recreación, piscicultura, agua potable, riego). Las cuencas con buenos suelos y suficiente agua o lluvias, podrían constituir áreas importantes para la producción de alimentos. Otras cuencas podrían tener cobertura natural importante para la biodiversidad o turismo ecológico.

Para algunos, la cuenca hidrográfica puede analizarse por su estructura a partir de los tres recursos naturales renovables más importantes: vegetación, suelo y agua. Otros, la analizan a partir de la hidrología como ciencia que se ocupa de las propiedades, distribución y circulación del agua y del estudio del agua en la superficie de la tierra, en el suelo y en la atmósfera. Así, la cuenca hidrográfica se constituye como una de las unidades espaciales más definidas y clasificadas del territorio en forma natural, para lo cual se necesita gestión para poder ordenarlo y desarrollarlo. Para otros constituye un área física productora de agua o área de aguas superficiales y subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural, vista desde el enfoque geográfico.

Pero, ante el hecho de entender su funcionamiento, es necesario tener presente que el sistema cuenca está conformado por componentes que interaccionan funcionalmente en el tiempo y el espacio y que interactúan también con otros sistemas del entorno, de manera que su análisis requiere de entender las relaciones sistémicas pero también estudiar el comportamiento de sus partes, dando espacio a la complementariedad del pensamiento holístico con el reduccionista. La enfoque sistémico e integral de cuencas hidrográficas considera a esta unidad hidrológica como el escenario biofísico y socioeconómico natural y lógico para el reconocimiento, caracterización, diagnóstico, planificación, implementación, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación del uso y manejo de los recursos naturales y el ambiente. El enfoque de cuencas también es totalmente vinculante, compatible y complementario con el enfoque ecosistémico.

Las personas, las familias, las comunidades y las ciudades, se ubican en algún espacio de la cuenca e interactúan con los recursos naturales, generando efectos positivos (producción de alimentos, bienes y servicios en general) y efectos negativos (contaminación, uso inadecuado de la tierra y degradación). Esto conduce a que se debe realizar un ordenamiento y actividades para lograr solo los efectos deseados, aquí el fundamento del manejo de cuencas.

Además de las ventajas que el enfoque sistémico aporta al estudio de cuencas hidrográficas facilitando el análisis de su estructura y función, permite reconocer sus interrelaciones dentro de fronteras establecidas y adicionalmente las relaciones con el entorno. Así, la cuenca hidrográfica es un sistema abierto que intercambia materia y energía cuya complejidad se explica reconociendo los principios de organización que la gobiernan a diferentes niveles.

Las regiones de relieves accidentados y variables presentan mejores condiciones para aplicar el concepto de manejo de cuencas, su configuración permite diferenciar sus diferentes zonas desde la parte alta hasta las zonas bajas. No ocurre así en zonas planas en las cuales la red de drenaje es poco definida, o en zonas áridas o de mínima precipitación donde el enfoque del ciclo hidrológico y el manejo del sistema hídrico tienen menor relevancia.

3.2 Evolución de los conceptos de ordenamiento, manejo, gestión y cogestión en la región trifinio

A continuación se sintetizan los principales conceptos que han utilizado en la región con relación al manejo de cuencas, posiblemente resulte difícil establecer cuando ocurre un cambio o cuando se acentúa algunos de ellos, en realidad hay una dinámica muy importante en esta evolución.

Analizando los diferentes proyectos y programas de manejo de cuencas y proyectos afines de los últimos 25 años se podrían diferenciar tres etapas sobre

las cuales no existe un indicador preciso acerca de los cambios y evolución de enfoques. Existen traslapes o integraciones orientadas a mejorar los resultados y garantizar la continuidad de las acciones tanto del ordenamiento, manejo como de la gestión de cuencas, cada uno de ellos ha brindado nuevos elementos en diferentes niveles.

Sobre los enfoques y visión del manejo y la gestión de cuencas hidrográficas en el marco de ordenamiento territorial (Evolución conceptual y operativa)

Analizar los temas de enfoques y visión conduce a variados puntos de vista, solo cuando se tiene el marco completo del manejo o de la gestión es posible determinar a que se refiere cada uno de ellos en los proyectos diseñados e implementados.

En la década de los 80 el enfoque del manejo de cuencas se refería al ordenamiento y manejo de los recursos naturales, su propia definición así lo demuestra, consecuentemente los proyectos se enfocaban a garantizar la calidad del agua, reforestar o conservar suelos, el objetivo central no era el ser humano, sino el recurso natural (enfoque conservacionista); esto fue evolucionando y en los años 90 se empieza a considerar que el centro era la familia o las personas o comunidades, de tal manera que para garantizar la conservación del recurso natural se tenía que capacitar o trabajar con quienes toman la decisiones de contaminar, conservar, proteger o utilizar apropiadamente un recurso natural (enfoque equilibrado entre producción y conservación).

De igual manera se puede relacionar con un enfoque sectorial, es decir en un inicio era importante realizar acciones para un recurso o un sector (suelo o forestal o agua), posteriormente se evoluciona al enfoque integral e interdisciplinario acentuándose la base "sistémica". En el caso del enfoque institucional el manejo y gestión de cuencas evoluciona del nivel central al nivel local (descentralización).

Con relación a la visión, ésta se inicia de manera aislada, destacándose esfuerzos pero muy aislados y fragmentados (proyectos forestales, conservación de suelos, áreas protegidas, etc), pero lo que más caracterizó a la etapa de los años 80 fue la visión de corto plazo, la modalidad era de proyectos y sus horizontes no eran mayores a 5 años en general. En los años recientes encontramos "programas" en lugar de proyectos, que consideran fases múltiples para horizontes de 12 años en general o más. Esta evolución nos conduce a interpretar que en la región centroamericana se ha iniciado un nuevo enfoque y visión del manejo y gestión de cuencas, el cual considera:

- a) Que es necesario realizar esfuerzos conjuntos, reconociendo la responsabilidad y la participación de todos los actores.

- b) Que el factor social es clave para desarrollar un proceso sostenible de manejo y gestión de cuencas.
- c) El rol determinante de los gobiernos locales en el manejo y gestión de cuencas a nivel local, el cual debe mantener una vinculación con el nivel central.
- d) El manejo y gestión de cuencas requiere de acciones y procesos de largo plazo, por lo tanto es imprescindible un ordenamiento estratégico para lograr impactos.

No es fácil resumir toda la experiencia en planificación y acciones de implementación de actividades con un enfoque central de manejo de cuencas, pero destacan entre otros; en el periodo anterior a la década de los años 80, los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas elaborados para la Cuenca Sur del Lago de Managua, el Proyecto Agroforestal en El Salvador el Proyecto de Recursos Naturales del Río Choluteca en Honduras y el Proyecto Conservación de Recursos Naturales en Costa Rica; posteriormente en la década de los años 90 se suman los Proyectos dirigidos al manejo de los recursos naturales para controlar los procesos de erosión y sedimentación de embalses como el caso del Chixoy en Guatemala y El Cajón en Honduras, el Proyecto Regional de Manejo de Cuencas en Centroamérica y Panamá, en los periodos mencionados anteriormente la responsabilidad central la tuvieron las instituciones de gobierno central y organismos cooperantes; en el periodo reciente resaltan nuevos enfoques y modalidades de trabajo con base en las organizaciones locales, municipios y asociaciones de municipios, como por ejemplo el Proyecto AGUA en El Salvador, Proyecto FOCUENCAS en Honduras y Nicaragua, los Proyectos que implementa la IUCN en El Salvador y Guatemala, así como otras organizaciones que toman una nueva estrategia de participación, coordinación y creando bases organizacionales para crear el empoderamiento local y una nueva institucionalidad en el manejo de cuencas.

3.3 Lineamientos estratégicos para el desarrollo de Planes de Ordenamiento Territorial bajo en enfoque de Valorización Hídrica

En general podrían considerarse tres niveles para los lineamientos, uno enmarcado en los aspectos de política, institucionalidad y marco regulatorio, otro basado en los aspectos de organización y modalidad operativa y finalmente, las herramientas de gestión y sus mecanismos. A continuación una breve descripción de las más relevantes:

- Establecer políticas, estrategias, directrices y un marco regulatorio que defina las competencias y responsabilidades institucionales nacionales y locales con relación al manejo de cuencas;
- Definir instrumentos y mecanismos técnicos, financieros, económicos y sociales, para facilitar la gestión de cuencas (desde la planificación hasta la evaluación);

- Establecer normas y criterios para selección y oferta de tecnologías, prácticas y métodos para aplicar un enfoque apropiado de manejo de cuencas;
- Establecer programas de formación y/o fortalecimiento de capacidades para aplicar correctamente los enfoques y estrategias, que corresponden a los verdaderos conceptos de manejo de cuencas;
- Fomentar la aplicación de inversiones para realizar actividades preventivas, de ordenamiento territorial, manejo o rehabilitación de las cuencas hidrográficas;
- Definir inversiones dirigidas a fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, gerenciales y en la innovación para realizar gestión de manejo de cuencas a nivel central y local;
- Promover las gestiones y acciones relacionadas con la investigación y análisis científico, para promover los grandes cambios o ajustes que requiere el enfoque de manejo de cuencas, con una visión de largo plazo acorde a las necesidades en los diferentes niveles.

Justificación del enfoque de valoración hídrica

Se refiere fundamentalmente a las acciones gerenciales y al manejo de las variables indirectas que permitirán hacer viables los resultados de la planificación considerando que cualquier espacio geográfico de planificación se ubica dentro de una Cuenca Hidrográfica.

La gestión es clave para desarrollar procesos de manejo de cuencas, pero la pregunta es quién realizará la gestión: el gobierno central, una ONG, la cooperación internacional, los municipios o las juntas de agua; en realidad en un esquema abierto y de participación, donde todas las instancias tienen un rol en la gestión, pero será fundamental la visión y responsabilidad de los actores locales.

Lineamientos para definir los ejes de gestión

En manejo de cuencas la gestión es el proceso para lograr la implementación de las actividades de cuencas, sirve para materializar la planificación y las necesidades de manejo. Se gestiona el recurso financiero, de materiales, insumos, recurso humanos etc. También se gestiona el fortalecimiento de las organizaciones y el apoyo institucional. La visión integral de la gestión de cuencas conlleva dos grandes tipos de acciones: unas orientadas a aprovechar los recursos naturales (usarlos, transformarlos, consumirlos) existentes en la cuenca para fines de mejoramiento social y crecimiento económico, y otro

grupo orientadas a manejarlos (conservarlos, recuperarlos, protegerlos), con fin de asegurar la sostenibilidad ambiental.

La cuenca como una unidad natural se presta bien como territorio para articular los procesos de gestión que tienden a contribuir con el desarrollo sostenible. Luego es fundamental que toda propuesta de gestión al nivel de cuenca se realice teniendo en cuenta su relación con los sistemas de gestión que funcionan con otros límites, sobretodo con los límites político-administrativos, entre los cuales los municipios son prioritarios.

Debe quedar claro que los procesos de gestión de cuencas deben realizarse coordinando con las autoridades públicas e instancias privadas que actúan sobre el territorio de la cuenca.

El tema de gestión de los recursos naturales, considerando la dinámica de una cuenca hidrográfica, más conocido como gestión de cuencas, surge como una de las posibles opciones para articular la participación de los usuarios de los recursos naturales, debido a su dependencia común a un sistema hídrico compartido, a los caminos y vías de acceso y al hecho que deben enfrentar peligros comunes asociados con el deterioro de las cuencas.

Se debe tener presente que este deterioro de los recursos en las cuencas impacta a las familias, comunidades, usuarios o actores en forma diferenciada. El uso, acceso y control de los recursos también está influenciado por la condición de oferta y demanda en la cuenca y fuera de ella. A menudo se trabaja con la demanda, o sea que solamente se administra, sin pensar en la oferta del recurso o su disponibilidad, o en qué hacer para mantener su calidad.

Todo lo anterior evidencia que las cuencas hidrográficas, como espacios de vida y producción, son escenarios de conflictos entre grupos de usuarios, debido al incremento de la competencia por los recursos presentes en la cuenca.

La problemática del uso de los recursos naturales no solo se circunscribe a los aspectos arriba mencionados, sino que existen también, problemas legales y estructurales relacionados con una inadecuada normatividad, así como la inexistencia o ineficacia de los organismos encargados de la administración de las cuencas, teniendo como resultado impactos negativos en su manejo integral.

En estos términos, la gestión de cuencas implica un conjunto de acciones integradas que reconocen la intervención de diferentes actores con intereses, no siempre coincidentes, en el uso de los recursos. Esto provoca muchas veces conflictos, los cuales deben ser trabajados mediante espacios de consensos que permitan la participación de todas las personas en igualdad de condiciones.

También es pertinente la búsqueda de alternativas que permitan la articulación entre los actores, que integren esfuerzos para superar los problemas y puedan aprovechar mejor las oportunidades, que puedan optimizar sus recursos disponibles y sobre todo, que integren esfuerzos para viabilizar las propuestas de proyectos y planes de manejo.

Para que el proceso de gestión a nivel de cuencas sea integrado deben ejecutarse acciones que permitan obtener beneficios, tanto en el aspecto productivo, como en el aspecto ambiental, considerando el comportamiento de la cuenca. Además, es necesario que el sistema de gestión permita que los usuarios participen en las decisiones, con el fin de buscar a la equidad.

En síntesis los principales ejes de gestión se articulan en el conjunto de medidas, disposiciones y herramientas para lograr los resultados esperados en el manejo de cuencas, estos no están aislados, se articulan con ejes transversales de equidad, participación, sostenibilidad, transparencia, pobreza y gestión de riesgos, entre otros.

3.4 La cuenca hidrográfica como un sistema natural de ordenamiento territorial en el nivel municipal

La cuenca hidrográfica (rural y urbana) como un sistema de planificación territorial

El elemento más importante en definir a la cuenca como unidad de planificación y de cogestión es que la misma constituye un sistema. La cuenca hidrográfica concebida como un sistema significa que la cuenca es un todo, funcionalmente indivisible e interdependiente, conformada por las interrelaciones dinámicas en el tiempo y en el espacio de diferentes subsistemas.

- Social: demografía, organización, participación, calidad de vida, servicios públicos e infraestructura, conflictos, amenazas antrópicas y vulnerabilidad, etc.
- Económico: ingresos, rentabilidad, inversiones, mercados, pago y cobro de servicios ambientales, vulnerabilidad, etc.
- Político: políticas, gobernabilidad, toma de decisiones, municipios, etc.
- Institucional: local y gubernamental, presencia, función, coordinación, etc.
- Cultural: costumbres, tradiciones, creencias, valores, etc.
- Legal: tenencia de la tierra, normas, reglamentos, leyes, ordenanzas, etc.
- Tecnológico: tipos y niveles, competitividad, etc.
- Productivo: uso de la tierra, actividades productivas, sistemas y medios, accesos a mercados, distribución de la tierra, etc.
- Físico: suelo, clima, geomorfología, cantidad, calidad y disponibilidad de recursos naturales, amenazas, naturales, vulnerabilidad, etc.
- Biológico: seres humanos, plantas, animales, etc.

La visión de la cuenca como sistema supone el reconocimiento de los siguientes elementos:

- Interacción entre la parte alta, media y baja de la cuenca, y con la zona marino-costera, cuando corresponde.
- El análisis integral de las causas, efectos y posibles soluciones de los problemas.
- La identificación y uso racional de las potencialidades de la cuenca.
- El papel del agua como recurso integrador de la cuenca.

Además, debido a que los recursos humanos y económicos pueden ser limitantes para una intervención a gran escala, el enfoque de cuencas supone iniciar las acciones desde la parte alta hacia la parte baja de cuenca: esto es especialmente relevante en cuencas de montaña.

b) El enfoque socioambiental

El enfoque socioambiental implica que el ser humano, la familia y sus organizaciones constituyen el objetivo central de la cogestión de cuencas, porque de sus decisiones y acciones dependen el uso, manejo, conservación y protección de los recursos naturales y el ambiente. Busca el cambio de actitudes y fortalecimiento de capacidades para el empoderamiento social, manteniendo una articulación adecuada entre los gobiernos locales, las instituciones nacionales y otras organizaciones responsables del manejo de cuencas. Este enfoque requiere de la concertación, las alianzas, las sinergias, la comunicación, la consideración de la institucionalidad y del marco legal.

c) Participación conjunta, colaborativa y concertada para la toma de decisiones

Se promueve que los productores, la familia, la comunidad, las instituciones, beneficiarios y actores clave de la cuenca, en general, participen de manera real, activa, colaborativa y responsable en todo el proceso de cogestión y en la toma de decisiones. Esa participación debe ser permanente, continua para lograr el empoderamiento local. En las cuencas con predominancia de poblaciones rurales, las familias y los actores locales, serán los implementadores claves de las actividades de manejo, protección, conservación y producción, mediante organizaciones, grupos comunales, gobiernos locales y organismos de cuencas. La participación de las familias rurales y de los actores locales será la base para el desarrollo integral de las cuencas, una participación activa, con responsabilidades, percibiendo beneficios y servicios, de lo contrario ninguna organización y participación tendrá razón de existir.

d) El agua es el recurso integrador de la cuenca

Las zonas altas y de recarga de las cuencas hidrográficas garantizan la captación de la precipitación y la distribución hacia las partes media y baja. Los

procesos en las partes altas de la cuenca en la parte baja debido al flujo unidireccional del agua, y por lo tanto, toda la cuenca se debe manejar de manera integral, como una sola unidad. Al interior de la cuenca, el agua funciona como distribuidor de insumos primarios (nutrientes, materia orgánica, sedimentos) debidos al desprendimiento y arrastre de partículas y por la actividad sistémica de sus componentes. Este proceso modela el relieve e influye en la formación y distribución de los suelos en las laderas, y por ende, en la distribución de la vegetación y del uso de la tierra. En las zonas de emisión en zonas costero marina, el flujo hídrico regula el funcionamiento de ecosistemas complejos como los manglares, arrecifes y pastos marinos entre otros. El sistema hídrico también refleja un comportamiento de acuerdo a como se están manejando los recursos agua, suelo y vegetación, así como el efecto de las diferentes actividades antrópicas que afectan su funcionamiento.

3.5 La participación social a través la cogestión de cuencas hidrográficas como estrategia de integración de modelos de planificación para ordenamiento territorial

3.5.1 Necesidad de estrategias pragmáticas

En la toma de decisiones para la cogestión de cuencas, una de las más importantes tiene relación con el proceso de implementación o ejecución de los planes, programas y proyectos elaborados. Aun cuando estos procedan de iniciativas comunitarias o se hayan elaborado conjuntamente con los actores locales, muchas veces las propuestas quedan en los escritorios por falta de financiamiento y no siempre por voluntad o interés. Una razón frecuente que imposibilita la ejecución de actividades para el manejo de cuencas es la falta o limitada disponibilidad de recursos económicos, los costos son altos y sus resultados son a largo plazo. No se debe dejar de lado la dimensión económica de las inversiones requeridas para implementar manejo de cuencas, generalmente en cuencas son de inversiones cuantiosas, mientras que en microcuencas o pequeñas cuencas, las inversiones suelen ser menores. En este contexto el desarrollo de sinergias y la acción colectiva adquieren importancia para integrar esfuerzos y conjuntar capacidades.

En general, para lograr impactos en manejo de cuencas se requiere de un proceso de mediano a largo plazo, por esta razón las estrategias de intervención deben ser definidas de manera muy cuidadosa, conjuntamente con los actores e interesados, de lo contrario, después de haber intervenido a los pocos años, podrían presentarse respuestas sin impactos o que una vez logrado el resultado, este no presenta la relevancia con relación a la problemática y a la solución esperada.

Para implementar planes de ordenamiento territorial de cuencas se requieren estrategias pragmáticas y con alternativas que se ajusten a las diversas situaciones o necesidades, desde aquellas que están dirigidas a la gestión de recursos, hasta las que permitirán la integración y participación de autoridades

locales, agricultores y agricultoras al nivel de finca y de trabajos familiares y comunitarios.

Un elemento importante en la decisión dirigida a implementar actividades en manejo de cuencas, es que estas deben ser sostenibles. Las bases de sostenibilidad se construyen con la formación del capital humano, la formación de capitales (rentabilidad y beneficios económicos) y la organización, aunque muchas experiencias señalan la importancia de la asistencia técnica. Sin dejar de lado la asistencia técnica, esta se refleja en la formación del capital humano (capacitación o formación de capacidades técnicas de los actores), la razón es que muchos de los países de la región ya no tienen el soporte de extensionistas o agentes de cambio, sus roles han evolucionado a funciones de normatividad y supervisión.

3.5.2 Niveles de intervención

- 1. Fincas-familias.** Es el nivel operativo básico de implementación de actividades, se basa en la decisión de los dueños de fincas pequeñas, medianas o grandes de aplicar tecnologías y prácticas agrosilvopecuarias concordantes con los objetivos y propósitos del manejo de cuencas. Uno de los pasos preliminares es la elaboración de sus planes de finca, el ordenamiento de uso de las tierras, utilizar prácticas amigables con el ambiente y de considerar los efectos fuera de la finca.
- 2. Zonas o áreas críticas-comunidades.** Corresponde a zonas sensibles o a sitios de interés colectivo, como la protección de una fuente de agua o el control del deslizamiento de tierras de una ladera. Estas actividades están más relacionadas con la toma de decisiones de comunidades u organizaciones comunitarias.
- 3. Microcuencas-municipios-juntas de agua.** Cuando las capacidades son mayores o el problema relaciona el interés de una o más comunidades para garantizar un servicio común como el agua, en este caso se considera que el tratamiento debe integrar una zona más amplia y por lo tanto se requerirá un manejo de una microcuenca prioritaria. Dependiendo del tamaño la responsabilidad pueden ser las juntas de agua o municipio, como ejemplo.
- 4. Parte alta, media y baja-municipios.** Es una alternativa de intervención, partiendo desde la parte alta hacia las partes medias y bajas, esto depende del objetivo de manejo y de la problemática a enfrentar. Puede ser liderada por municipios.
- 5. Cuenca-asociación de municipios.** Es el que corresponde a coberturas espaciales más grandes y complejas, en cuyo caso se espera que los esfuerzos conjuntos de municipios puedan liderar y asumir las responsabilidades de la implementación del manejo de la cuenca.

3.5.3 Propuesta de estrategias

a) Intervención por microcuencas modelo

Por las características socioeconómicas y ambientales de América Central, por los enfoques de la cogestión de cuencas, así como por las características de la red hídrica que conforman las cuencas, es preferible iniciar la cogestión de cuencas en unidades hidroterritoriales pequeñas como las microcuencas, sin perder de vista el entorno más amplio que es la cuenca. Las justificaciones se fundamentan en que es más fácil identificar proyectos de interés común (por ej. la cogestión de la microcuenca que suministra el agua para consumo humano), hay posibilidad de gestión inmediata por el interés de los actores locales, las condiciones más homogéneas de la población y de los problemas biofísicos, menor costo relativo de los proyectos, más facilidad para la organización, concertación y coordinación. La utilización de microcuencas modelo o demostrativas, donde se integran acciones para aprender y mostrar de manera práctica y real la cogestión de cuencas forma también parte de esta estrategia.

b. Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial constituye tanto una proyección espacial de las políticas ambientales, sociales, económicas y culturales, como una gama de instrumentos de planificación y mecanismos de gestión que facilita una apropiada organización del uso de la tierra y regulación de la vida económica. Mediante este proceso, la acción municipal e institucional, concertada con la población y los actores claves, logrará un ordenamiento del espacio geofísico que favorezca la reducción de la vulnerabilidad y el aprovechamiento racional de los recursos de las cuencas (suelos, bosques y árboles, agua, minería, materiales de construcción, turismo, recreación, infraestructura, etc.). Este ordenamiento debe contemplar las necesidades actuales, futuras y el crecimiento poblacional, de acuerdo a la capacidad de carga y recursos estratégicos de la cuenca. La intervención debe ser en la unidad de producción, que es la célula de funcionamiento de la cuenca, y que muchas unidades de producción bien gestionadas, con una visión integral e integrada, producirán la gestión sostenible de la cuenca.

c) Fortalecimiento de la capacidad local

Los actores locales tienen un papel clave en la implementación de acciones de planificación, rehabilitación, protección, conservación, producción, manejo, gestión y cogestión de las cuencas. Es necesario promover, apoyar y fortalecer los organismos de cuencas, los gobiernos locales, las organizaciones, asociaciones y grupos comunales, las familias, los productores, la población civil, todos los actores locales claves. El fortalecimiento de la capacidad local cobra más relevancia hoy día, cuando los gobiernos centrales disponen de pocos recursos económicos para apoyar en todos los problemas que sufren las comunidades y actores de las cuencas. Esta estrategia ha sido identificada

actualmente también como una de las vías favoritas para lograr la apropiación, empoderamiento y sostenibilidad de las acciones de cogestión de cuencas.

d) Creación de capacidad de gestión

Es necesario crear capacidades de autogestión y autosostenibilidad, en todos los actores de la cogestión de cuencas. Comités de cuencas, decisores, planificadores, extensionistas, productores, gobiernos locales, grupos organizados, organismos gubernamentales y no gubernamentales y la comunidad requieren capacitación y formación en liderazgo y gerencia, para que puedan propiciar las soluciones y gestionar el desarrollo económico y social inherente a la sociedad y al ambiente. Asimismo se fortalecen los métodos para crear la capacidad de organización comunal y empresarial, formación de liderazgo y poder social. Es importante promover la gerencia ambiental a nivel de unidad de producción y sitio, con nuevos factores y elementos para diseñar los proyectos, seleccionar tecnologías y evaluar los procesos de producción, conservación, reducción de la vulnerabilidad. Es imprescindible plantear un nuevo estilo de valoración económica, social y ambiental, a través de métodos que permitan la integración, interrelación, internalización y consideración de externalidades en el análisis de la producción y conservación.

e) Desarrollo de alianzas de aprendizaje en la capacitación, la educación y la formación de recursos humanos

Por este medio se debe lograr conocimientos, habilidades, destrezas, así como el cambio de actitudes y valores favorables a la conservación ambiental, el manejo de los recursos naturales, producción sostenible, capacidad de gestión y organización local. Se deben crear las condiciones para el desarrollo de una animación cultural compatible con la cogestión de la cuenca y la calidad de vida. Este proceso es un componente horizontal y permanente de todos los programas y proyectos de cogestión de la cuenca y debe incluir a todos los actores de la misma (decisores, técnicos, productores, grupos organizados, población civil, educadores, niños, jóvenes, adultos), así como las instituciones y organizaciones, mediante alianzas de aprendizaje.

f) Acción - investigación participativa

La acción-investigación está basada en alianzas de aprendizaje y se fundamenta en que la acción se acompaña de un proceso de sistematización y análisis que permita generar conocimientos aplicados (investigación). Con ello se producen aprendizajes para mejorar la efectividad de las acciones subsiguientes. La acción siempre tiene dos propósitos: busca una meta deseable (por ejemplo protección de las fuentes de agua o la formación de un comité de cuenca) y busca paralelamente un objetivo de conocimiento y aprendizaje. La acción-investigación es muy relevante, hasta imprescindible, cuando un proyecto actúa como proyecto piloto (por ejemplo cuencas modelo o

laboratorio) para lograr conocimientos para la replicación en otros ámbitos y escenarios (escalamiento).

g) Sistematización y aprovechamiento de las experiencias aprendidas

La cogestión de cuencas utiliza la sistematización, entendida como aquella interpretación crítica de una experiencia que a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o hace explícita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, como se han relacionado entre sí, y por qué de este modo. El manejo, gestión y cogestión de cuencas es una tarea compleja que con frecuencia requiere plazos largos (10 o más años) para verificar el impacto de las acciones. Aprovechar las experiencias positivas de otras cuencas y adaptarlas a la condición particular, es una estrategia necesaria, a fin de optimizar la eficiencia en el uso de los recursos económicos y humanos, favorecer los impactos a corto plazo e involucrar a los actores en el intercambio de experiencias. Las experiencias desfavorables nos ayudarán a no cometer los mismos errores, no investigar problemas ya conocidos, no desperdiciar recursos, etc. Las facilidades de comunicación actuales son fundamentales en poder implementar esta estrategia.

h) Promoción e incorporación de tecnologías limpias, cadenas de producción y desarrollo de ecoempresas rurales

La incorporación de tecnologías limpias en los planes y acciones de cogestión de cuencas resulta hoy día, no solo una estrategia operativa, sino también de imagen, fundamental. Agricultura orgánica, procesos y actividades agrícolas, pecuarias, forestales, industriales y agroindustriales, etc. no contaminantes, ingeniería natural, tecnologías de descontaminación, manejo de desechos sólidos y líquidos, recuperación de suelos degradados, etc. son solo algunos ejemplos de componentes estratégicos que deben ser incorporados en los planes de acción de cogestión de cuencas. Pero estos procesos deben vincularse adecuadamente con en cadenas de producción y formación y consolidación de ecoempresas rurales que le den integralidad y valor agregado a la actividad productiva.

i) Mecanismos y alternativas financieras

Mediante esta vía los actores de la cogestión de cuencas deben lograr las máximas oportunidades y crear nuevas opciones de financiamiento, potencializando la vocación y capacidad de la cuenca, sus recursos, actividades económicas y servicios. Tanto en el medio rural como en el urbano se deben proponer alternativas de comercialización, de dar valor agregado a la producción primaria, de cadenas de producción, capitalizar el servicio y aprovechar las externalidades inherentes a la cuenca (energía, turismo, agroindustria, comercio, etc.). En este respecto, los mecanismos financieros

como el cobro y pago por los servicios ambientales son fundamentales para financiar las acciones de la cogestión de cuencas.

j) Sostenibilidad de las acciones

La cogestión de cuencas requiere de una movilización social para crear las condiciones de continuidad y sostenibilidad, esto es "crear el poder social". Se enfatiza en las interacciones de los recursos naturales y la población, sin dejar de valorar los otros aspectos que ocurren en una cuenca, si es imprescindible o crítico, esto se articula con otros programas de desarrollo de la cuenca, por ejemplo salud, educación, obras de infraestructura, etc. Paralelamente, las acciones de cogestión de cuencas deben tener alguna rentabilidad, un beneficio que justifique e incentive su sostenibilidad. El fortalecimiento de la capacidad local, resulta fundamental para lograr la sostenibilidad de cogestión de cuencas.

En este contexto, el Ordenamiento Ambiental Territorial se entiende como un componente fundamental, ineludible e indisoluble del Ordenamiento Territorial, el cual le suministra una síntesis de la estructura y dinámica de los ecosistemas, una valoración de los principales conflictos y potencialidades y las diferentes propuestas de alternativas de uso, actividades y acciones en el marco de la sostenibilidad. Así, el punto de encuentro de estos dos procesos está en la planificación del uso del territorio, como factor básico para avanzar hacia el desarrollo sostenible.

La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.

3.6 Integración del proceso de elaboración de planes de ordenamiento territorial bajo el enfoque de valorización del recurso hídrico

La cuenca hidrográfica, es un sistema complejo de confluencia de variados actores sociales portantes cada uno de criterios, intereses y misiones diferentes que hacen que perciban a la cuenca con miradas diversas, e incluso cada actor representa a una comunidad o institución que a la vez se mueven en diferentes disciplinas, esquemas mentales, intereses, conflictos y necesidades.

La complejidad existente hacia el interior de los diferentes actores, obliga a que se utilice una metodología que además de permitir lograr los objetivos del Plan de ordenamiento de la cuenca, sea flexible y este a la altura de todos y cada uno de los actores participantes, de tal manera que les permita encontrarse y sentir la confianza suficiente para expresar su sentir.

Como consecuencia de esa complejidad, al equipo de trabajo responsable de la formulación del Plan, le corresponde la tarea de identificar al inicio del proceso y con la participación de todos, los intereses, las expectativas, las misiones e incluso sus posibles agendas ocultas. El conocimiento de esta realidad permite trazar las reglas de juego o de trabajo coherentes y evitar dificultades que puedan entorpecer el proceso.

El logro de armonizar al grupo en función del ordenamiento ambiental de la cuenca no es un trabajo fácil y es por esta razón que se debe estar preparado para permanecer en estado de alerta, tener el tacto suficiente y las estrategias precisas que permitan una sensibilización permanente que abone el terreno para lograr el éxito a lo largo de todo el proceso de ordenamiento. De la capacidad de manejar bien la realidad de la complejidad de los actores sociales depende el éxito o el fracaso de todo el proceso.

CAPITULO 3

Metodología para la Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial a nivel Municipal

4.1 Preparación y organización del proceso de ordenamiento territorial

Esta etapa está orientada a generar condiciones óptimas para la realización del trabajo de formulación del POTM a través de la firma de convenios con actores sociales públicos y privados que apoyen y realicen el trabajo de elaboración del plan. Comprende la realización de las siguientes actividades:

- a) Decisión política y compromisos interinstitucionales en el municipio.
- b) Conformación de un equipo de trabajo multidisciplinario e interinstitucional.
- c) Elaboración de un plan de trabajo.
- d) Sociabilización del proceso.

4.1.1 Decisión política y compromisos institucionales en el municipio

Los gobiernos municipales pueden asumir, independientemente de la colaboración de las autoridades departamentales y nacionales, la iniciativa para la formulación del POTM. Sin embargo, los gobiernos municipales que realicen trabajos de ordenamiento territorial deberán coordinar con las autoridades departamentales y nacionales, convocándolas para supervisar y apoyar técnicamente el trabajo, así como para coadyuvar en las tareas de difusión y capacitación con el fin de ampliar el conocimiento de la sociedad municipal sobre el tema de Ordenamiento Territorial.

Tomando en cuenta estos aspectos, el proceso de decisión política deberá comprender las siguientes actividades:

- Realización de un taller municipal o reunión municipal inicial de sensibilización sobre el tema de Ordenamiento Territorial y los Planes de Uso del Suelo y Ocupación del Territorio. En este taller deberán participar el gobierno municipal, las autoridades departamentales y nacionales ligadas al tema de OT, los representantes de las Organizaciones Territoriales de Base, el comité de vigilancia y sus respectivos consejos consultivos, así como otras instituciones y organizaciones con influencia en el municipio. En esta reunión, además de informar sobre el tema y los procedimientos generales para elaborar el POTM, se pretenderá llegar a un consenso sobre la necesidad de implementación de las tareas para su formulación en estricto cumplimiento de las normas legales establecidas en el país.
- Elaboración de un perfil de proyecto que contenga los objetivos a ser alcanzados y un presupuesto mínimo estimado requerido para la formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.

- Asimismo, se deberá insertar este perfil de proyecto en la Programación de Operaciones Anual (POA). Y en caso de ser necesario:
 - Búsqueda de fuentes de financiamiento.
 - Firma de convenios entre el gobierno municipal y financiadores.
 - Firma de convenios de cooperación técnica entre el gobierno municipal, autoridades departamentales (prefecturas) y nacionales (VPEPP, DGPOOT así como la UOT), definiendo el rol de cada una de estas instituciones en la formulación del POTM.
 - Proceso de licitación y contratación de una empresa para la formulación del POTM.

El período de realización de estas actividades dependerá básicamente del resultado que se obtenga en las tareas de búsqueda de financiamiento y en los procesos de contratación de la empresa consultora. El responsable de esta etapa es el alcalde municipal, conjuntamente con su equipo técnico en coordinación con el concejo municipal.

4.1.2 Conformación de un equipo de trabajo multidisciplinario e institucional

Para la formulación del POTM es importante conformar un equipo multidisciplinario e interinstitucional. Este equipo de trabajo será conformado por el personal técnico encargado del Ordenamiento Territorial de la alcaldía, técnicos de la prefectura, personal de la empresa consultora si ésta fuera contratada, así como técnicos de otras instituciones municipales, departamentales y nacionales con influencia local, como por ejemplo organizaciones indígenas, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, universidades, etc., cuyos campos de trabajo tengan relación con el municipio.

4.1.3 Elaboración del plan de trabajo

El equipo multidisciplinario e interinstitucional elaborará un plan de trabajo, el cual servirá como base y orientación para la elaboración del POTM. El plan de trabajo contendrá en términos generales:

- Los objetivos del proceso que se traducen en los productos que se espera obtener.
- El cronograma detallado de actividades, el cual servirá como un instrumento de coordinación entre miembros del equipo.
- Los requerimientos físicos y financieros para el proceso de elaboración del POTM.

Dentro del cronograma de actividades se pueden incluir, bajo la forma de matriz, algunos de los siguientes elementos:

Tabla 3: Cronograma de trabajo

ETAPA	ACTIVIDADES	LUGAR DE REALIZACION	FECHA DE INICIO	FECHA DE CULMINACION	PARTICIPANTES	RESPONSABLES	RESULTADOS ESPERADOS	OBSERVACIONES

4.1.5 Sociabilización del proceso

La sociabilización del proceso comprende dos etapas a ser ejecutadas de manera simultánea:

La primera abarca las tareas de sensibilización sobre el significado e importancia del Ordenamiento Territorial y del POTM al conjunto de los actores sociales e institucionales. Para tal efecto, el equipo técnico podrá hacer uso de mensajes de difusión a través de los medios de comunicación disponibles en el municipio.

La segunda implica la explicación detallada y el ajuste del plan de trabajo elaborado por el equipo responsable, a través de un taller municipal convocado por el alcalde municipal y en el cual deberán participar representantes de OTBs, del comité de vigilancia, de sus consejos consultivos, de instituciones públicas de carácter sectorial en el municipio (salud, educación), los operadores de los Fondos de Desarrollo con trabajos en el municipio y las instituciones privadas de desarrollo (ONG, proyectos y programas productivos y sociales). En este taller se podrá ampliar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de formulación del POTM, definiendo de manera concreta el tipo, el momento y el grado de responsabilidades que tendrán. Un resumen general de las actividades que se realizarán en la etapa de preparación y organización del proceso de ordenamiento territorial en el municipio se detalla en la Tabla No. 2:

Tabla 4: Matriz de etapa de organización y participación

Actividades	Participantes	Responsables
Sensibilización inicial y consenso (Taller Municipal)	Gobierno municipal, representantes de organizaciones comunitarias y sociales, organizaciones no gubernamentales, facilitadores del proceso.	Alcalde y equipo técnico de la alcaldía en coordinación con el consejo municipal.
Elaboración del perfil de proyecto (Trabajo de gabinete)	Gobierno municipal y autoridades departamentales y nacionales.	Alcalde y equipo técnico de la alcaldía en coordinación con el consejo municipal.
Firma de convenios con autoridades departamentales y nacionales (Trabajo de gabinete)	Gobierno municipal y autoridades departamentales y nacionales.	Gobierno municipal.

gabinete)		
Estrategia de incorporación de actores. (Trabajo de gabinete)	Gobierno municipal y autoridades departamentales y nacionales.	Alcalde y equipo técnico de la alcaldía en coordinación con el concejo municipal.
Firma de convenios con financiadores (Trabajo de gabinete)	Gobierno municipal y autoridades departamentales y nacionales.	Gobierno municipal.
Licitación y contratación de empresa consultora (Trabajo de gabinete)	Gobierno municipal.	Gobierno municipal.
Conformación del equipo multidisciplinario e interinstitucional (Taller municipal)	Gobierno municipal, autoridades departamentales y nacionales, empresa consultora y otras instituciones sectoriales o funcionales.	Gobierno municipal.
Elaboración del plan de trabajo (Trabajo de gabinete)	Equipo multidisciplinario e interinstitucional.	Equipo multidisciplinario e interinstitucional.
Sociabilización del proceso. (Taller municipal)	Equipo multidisciplinario e interinstitucional, representantes de los comités comunitarios, comités sociales, ONG's, consejo consultivo y otros actores institucionales sectoriales con presentación en el municipio.	Equipo multidisciplinario e interinstitucional.

Tabla 5: Talleres recomendados para el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal

ETAPA DEL PROCESO	TECNICAS UTILIZADAS	RESULTADOS
Preparación y organización.	<ul style="list-style-type: none"> Taller municipal 1; Taller de gabinete; Taller Municipal 2; 	<ul style="list-style-type: none"> Sensibilización y consenso para la implementación del proceso. Búsqueda de financiamiento. Firma de convenios Conformación del Equipo Técnico de Ordenamiento Territorial (ETOT); Elaboración de un plan de trabajo. Sensibilización ampliada del tema del TO y del POTM. Ajuste del plan de trabajo.
Diagnóstico integral.	<p>Dependiendo de las características del municipio y los requerimiento de información se pueden utilizar separadamente o de manera combinada:</p> <ul style="list-style-type: none"> Talleres comunales, distritales, zonales y municipales. Levantamientos técnicos de campo. Trabajo de gabinete. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de mapas y textos analíticos que articulen las características biofísicas, socioeconómicas y políticas institucionales del municipio.
Evaluación territorial.	<ul style="list-style-type: none"> Trabajo de gabinete Taller municipal 3. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de los conflictos de usos, estructuración del territorio y la presencia de áreas de riesgo y vulnerabilidad. Ajuste participativo de los resultados; identificación de potencialidades, limitantes, macro problemas y tendencias territoriales.
Formulación del POTM.	<ul style="list-style-type: none"> Taller municipal 4. Taller municipal 5. Taller municipal 6. 	<ul style="list-style-type: none"> Definición de una imagen objetivo, objetivos y políticos. Ajustes participativos de la imagen objetiva, objetiva y política y relacionamiento con la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Elaboración del Plan de Uso del Suelo y el Plan de Ocupación del Territorio.

	<ul style="list-style-type: none"> Taller Municipal 7. 	<ul style="list-style-type: none"> Presentación y ajuste participativo del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.
--	---	---

4.2 El enfoque participativo en el proceso de elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal

Para entender otros puntos de vista, como el que alguna manera resulta común para muchas cultura indígenas y campesinas de los países que conforman la región trifinio, es necesario entender que "al hablar del territorio, los indígenas y campesinos están hablando del espacio que ha dado nacimiento a sus etnias, en el cual se articulan todos los aspectos de su cultura: economía, salud, educación, manejo ambiental, rituales, estructura social y política. Allí se integran los ámbitos materiales y espirituales de la vida indígena y campesina.

Y que al hablar de orden, consideran que "el territorio que le fue entregado a cada cultura vino con un orden; los ancestros recibieron todas las indicaciones que como vivir allí, de cómo mantener todas las indicaciones de cómo manejar ese muy y ser parte integral de él, de cómo relacionarse con todos los seres que lo conforman, tanto animales y plantas, como minerales y espíritus. Ese orden fundamental esta inscrito en los diferentes aspectos de todas las culturas amazónicas, se ha transmitido por generaciones no sólo en la tradición y los rituales (mitos, oraciones, curaciones, cantos y bailes), también en el aprendizaje del quehacer cotidiano, en las normas y dietas que regulan el comportamiento tanto en sociedad como con la naturaleza. Estas sociedades indígenas al conocer la fragilidad del ecosistema en donde habitan, han creado mecanismos culturales para evitar la sobreexplotación del medio que conllevaría no sólo a la extinción del eco-nicho, sino también de su propia cultura. Estas estrategias se fundamentan en la concepción que tiene el indígena de una creación aun no culminada y limitada en el número de especies tanto de flora como de fauna. Al ser limitada, el "padre sol", quien es el creador, concibió unos "espíritus" o dueños para que cuidaran y protegieran estas dos categorías contra abusos cometidos contra ellas.

Es decir, que para esas culturas esos que nosotros llamamos ordenamiento territorial, más que un ejercicio técnico que se lleva a cabo cada cierto número de años (a veces sin que el común de la gente se entere y mucho menos participe de él) es realmente una manera de ser de las comunidades humanas, la cual, por definición, resulta inseparable del territorio de la cual forman parte. Así mismo, de la lectura de los párrafos transcritos se deduce, además, que en esas cosmovisiones nuestros conceptos de gestión del riesgo, de gestión ambiental y del ordenamiento territorial, no constituyen proceso o actividades separadas entre sí, ni muchos menos distintas de la vida cotidiana (de la cual "lo sagrado" forma parte integral), sino un requisito para su supervivencia como comunidad y como étnica.

Cuando el individuo empieza a proteger su territorio, éste se convierte en la base de su estabilidad y adquiere su sentido sagrado. Lo profano es aquello que está variando constantemente y con lo cual no tenemos una relación ni nos identificamos. Lo sagrado es aquello con lo cual nos identificamos porque es nuestra base en el mundo, nuestro referente existencial. Por tanto, todo espacio conformado y estabilizado territorialmente, es reconocido por los individuos que lo han construido como un espacio sagrado.

Lo anterior explica también una diferencia fundamental entre la visión "occidental" del ordenamiento territorial y la visión que sobre ese mismo tema poseen varias comunidades indígenas y campesinas, que afirman que no es el territorio lo que debe ordenarse, pues este ya se encuentra ordenado, sino la actividad humana sobre el mismo. Es decir, que no se trata de someter al territorio a los intereses y las prioridades humanas, sino de ajustar nuestras actividades al potencial y a las limitaciones de los ecosistemas presentes en el territorio (lo cual, de alguna manera, está insinuado en algunas de las definiciones que citamos al comienzo de este capítulo, pero debería ser mucho más expreso tanto en el enunciado como en su aplicación).

El ordenamiento territorial, componente implícito de muchas culturas indígenas y mestizas en la región trifinio

El ordenamiento territorial debe de considerar los conocimientos culturales de los habitantes, su habilidad y adaptación al uso del suelo logrando maximizar sus potencialidades y mitigar las limitaciones de su territorio, algunos aspectos que enriquecerían los procesos de Ordenamiento Territorial si se consideraran los conocimientos culturales locales pueden ser:

- El fenómeno natural capaz de producir desastres más recurrente en nuestro país son la inundaciones;
- En sus lugares de origen (sin ser producto de fenómenos migratorios a grandes ciudades) los habitantes indígenas y campesinos son capaces de determinar los lugares mas adecuados para la construcción de viviendas y desarrollo de actividades agro-productivas;
- A todo lo largo y ancho del continente Americano y de las islas del Caribe, abundan ejemplos que permiten entender que la cultura es el "conjunto de estrategias de adaptación y transformación del entorno";
- Esto lleva implícito el ordenamiento de las actividades humanas en el territorio, lo cual se logra a través de una serie de interacciones "objetivas", como la observación de las medidas de protección de áreas de cultivo agrícola, la colecta de productos y subproductos de bosque y otras actividades extractivas;
- De esta manera, los sabedores tradicionales (chamanes, líderes comunitarios, ancianos y concejo de ancianos), realizan cateos, percepciones o lecturas de las señas o señales del territorio, que les permiten identificar en qué lugar específicos del mismo existente o no

las condiciones propicias para realizar una determinada actividad, y en dónde no.

Generalmente a las porciones del territorio vedadas para ciertas actividades humanas, se les otorga el carácter de los lugares sagrados, al tiempo que se establecen una serie de castigos y tabúes para fortalecer su intocabilidad.

La gran mayoría de los "mitos" existentes en las culturas indígenas y campesinas (a través de los cuales se protegen, por ejemplos, las lagunas y los bosques), muchos de los cuales todavía persisten y forman parte de la cultura popular, tiene su explicación en estas formas y aplicaciones del saber tradicional de ¿Cómo? y ¿En que forma? Ordenar el territorio.

El reto de los procesos de ordenamiento territorial a nivel municipal y comunal a restablecer las conexiones perdidas entre los seres humanos y su pedazo de planeta; conexiones esencialmente míticas en la relación entre la dinámica de las comunidades y la dinámica de la naturaleza.

El Plan de Ordenamiento Territorial Municipal permite analizar, como nunca antes, las entrañas del cosmos, y rastrear con detalle los procesos naturales, sociales y culturales que han determinado que hoy seamos como cosmos. Las culturas ancestrales, indígenas y campesinos poseen abundancia de datos, pero en la práctica parecería que estamos cada vez más lejos de la verdadera sabiduría. La ciencia no ha logrado generar en los seres humanos los sentidos de identidad y de responsabilidad que generaban los mitos. Hemos convertido la palabra "mito" en sinónimo de error y de mentira¹.

La valorización del conocimiento local como herramienta de sostenibilidad del ordenamiento territorial

Cuando intentamos subyugar a la naturaleza, planificando y llevando a cabo el desarrollo sin consultar la opinión de los ecosistemas, ese desarrollo no es sostenible, y tarde o temprano la naturaleza pasa la cuenta de cobro. A eso le damos el inexacto nombre de "desastres naturales".

Cuando por el contrario, el desarrollo se planifica y se ejecuta en permanente consulta con las características y las dinámicas del territorio (ecosistema + suelo + comunidades + conocimiento local), el resultado es su sostenibilidad (ni las dinámicas de los ecosistemas se convierten en amenazas contra las

¹ Una de las expresiones del autoritarismo con que la "racionalidad occidental" pretende aplastar otras formas de conocimiento, es esa utilización de la palabra "mito" como sinónimo de error o de mentira. Los mitos son, esencialmente, expresiones de una cosmovisión integral e integradora, en las cuales, quienes comparten el mito, encuentran una explicación del mundo y de su propio papel en el mundo. No en vano hay quienes, muy acertadamente en concepto del autor de estas notas, definen la crisis como "ausencia de mitos". Gustavo Wilches-Chaux, "Brújula, bastón y lámpara..."

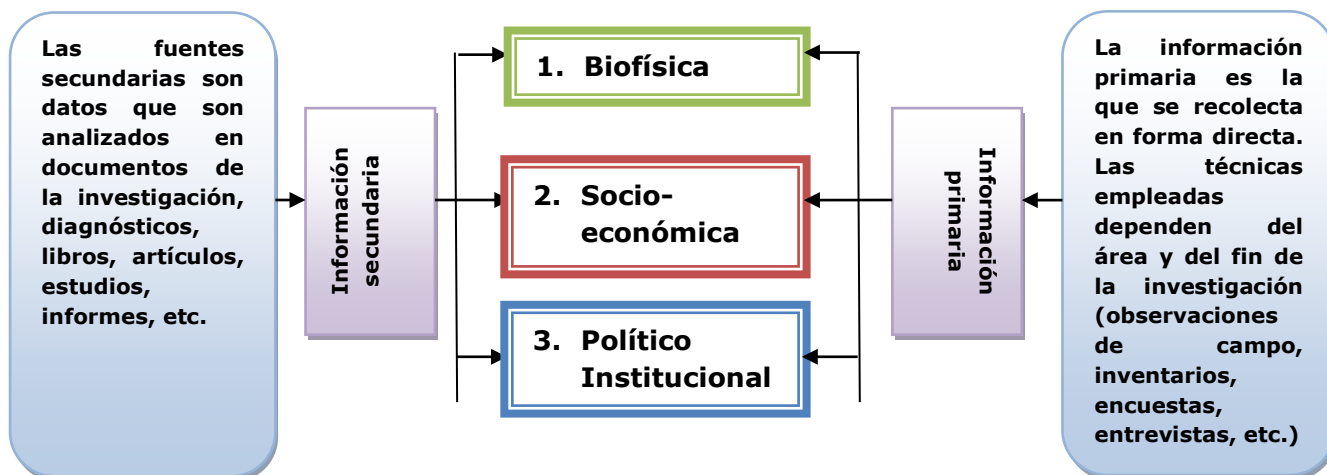
comunidades, ni las dinámicas de éstas se convierte en amenazas contra la naturaleza).

Este no solamente es posible a nivel teórico, sino que existen múltiples ejemplos en el mundo, y en América Latina y el Caribe en particular, que demuestran que también se puede alcanzar en la práctica. Lamentablemente esos ejemplos no constituyen la corriente general ni predominante del desarrollo en la región, debido a lo que cada día somos testigos de nuevo y más complejos "desastres naturales", desencadenados algunas veces por fenómenos excepcionales, pero otras muchas por la dinámica normal de una naturaleza con la cual hemos perdido la capacidad de convivir.

4.3 Análisis situacional integral del territorio

El diagnóstico integral comprende la elaboración de mapas temáticos así como la recopilación, análisis y generación de información no espacial referida a los aspectos biofísicos, socioeconómicos y político institucionales, con el fin de caracterizar de manera integral el territorio municipal. Asimismo, se podrá analizar los aspectos funcionales del territorio municipal, en el sentido de las relaciones entre lo biofísico, socioeconómico y lo político institucional. El equipo multidisciplinario e interinstitucional, deberá llevar adelante las actividades descritas a continuación.

Figura 9: Esquema de vinculación con amitos de análisis situacional integral del territorio



La información biofísica, socioeconómica y política institucional descrita en esta guía se constituye en una base para el trabajo de formulación del Plan de

Ordenamiento Territorial Municipal, pudiendo el equipo multidisciplinario e interinstitucional, ampliarla o limitarla de acuerdo al contexto y circunstancias del municipio en el que se trabaje.

De igual manera, las técnicas de recolección de información se constituyen en recomendaciones y no en mecanismos únicos a ser implementados, pudiendo el equipo multidisciplinario e interinstitucional usar otras metodologías que amplíen las bases participativas o que sean más eficientes para el logro de los objetivos del trabajo.

4.3.1 Algunas técnicas de recopilación de información primaria y secundaria

La tabla No. 4 detalla, como ejemplo, algunas técnicas de recopilación de información que pueden ser utilizadas separada o combinadamente para la recolección de información en los temas biofísicos, socioeconómicos y político institucionales (en los anexos se incorporan las definiciones generales de éstas y otras metodologías para el relevamiento y validación de información). En el caso de la realización de talleres comunales para recolectar información, los participantes deberán ser los miembros de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB`s). En los talleres distritales deberán participar los delegados de las OTBS y dirigentes de las asociaciones comunitarias que pertenezcan a los distritos, al igual que un representante del comité de vigilancia. Bajo la forma de taller municipal participarán representantes del conjunto de los actores sociales e institucionales involucrados en el proceso. Estos talleres, bajo cualquiera de las modalidades mencionadas, servirán para recolectar información y para comparar la obtenida en fuentes secundarias con las percepciones de los actores sociales. En este sentido será importante que se incorporen en las dinámicas de participación, por ejemplo, el uso de mapas parlantes y su comparación con imágenes de satélite, fotos aéreas u otros instrumentos que fortalezcan la información territorial municipal. Las técnicas contenidas en la tabla No. 4 se presentan a continuación en forma detallada:

Análisis participativo de información territorializada, el cual se realiza en base a mapas temáticos, mapas que dibujan los participantes en talleres (mapas parlantes) y complementados por imágenes satelitales, donde se pueden analizar temas como los de accesibilidad de caminos, acceso a servicios, desajuste entre oferta y demanda de servicios básicos, ubicación de la infraestructura productiva y comercial, flujos de migración, problemas en las diferentes actividades productivas, etc.

Boletas comunales, las cuales se utilizan con representantes de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB`s) y otras personas claves en los asentamientos humanos y comunidades, con el fin de obtener información acerca de la situación actual en las diferentes comunidades en cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales, la ocupación del territorio, la

accesibilidad a servicios, etc. La información se sistematiza en una base de datos que permita elaborar cuadros resumen por unidades de análisis (distritos o cantones), para analizar diferencias en cuanto al uso del suelo y la ocupación del territorio, así como para caracterizar los sistemas de producción y la ocupación del territorio. Permite, además, determinar la problemática y potencialidades específicas desde la óptica de la población.

Sondeo Rápido Rural, el cual requiere de una lista de chequeo que permita la realización de entrevistas semiestructuradas en diferentes partes del municipio.

Imágenes satelitales secuenciales procesadas, las cuales requieren su compra para diferentes períodos (por ejemplo, cada dos años durante los últimos diez años), de tal manera que se clasifiquen y vinculen secuencialmente mediante programación computacional, con el objetivo de visualizar procesos históricos de ocupación. Estos elementos se pueden proyectar posteriormente (proyector multimedia) para luego analizar los cambios con los diferentes actores (qué, dónde, cuándo, por qué, etc.).

Talleres municipales que se organizan con el fin de obtener información en cuanto a los procesos territoriales relacionados al uso del suelo y la ocupación del territorio (percepciones de habitantes conocedores de la zona). Mediante estos talleres se sistematiza la visión y el conocimiento de representantes de las instituciones y de las organizaciones de base.

Recopilación de información institucional y análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que requiere de un inventario de las diversas instituciones estatales y privadas y actores sociales organizados con presencia en el municipio. El análisis FODA se realiza en pequeños talleres que permitan identificar fortalezas y debilidades (factores internos) así como oportunidades y amenazas (factores externos). Con base en esta información se profundiza el conocimiento del funcionamiento del municipio y se realizan planteamientos para lograr la activa participación de las instituciones en la implementación de actividades dentro del marco del ordenamiento territorial y la planificación estratégica.

Tabla 6: Algunas técnicas sugeridas para se utilizadas en la fase de elaboración del Análisis Integral del Territorio

No.	TEMAS	IS	LT	SRR	TMDC	FODA
1	Biofísica					
1.1	Zonificación agroecológica	X	X			
1.2	Fisiografía	X	X			
1.3	Recursos hídricos	X	X			
1.4	Clima	X				
1.5	Suelos	X	X	X	X	
1.6	Vegetación	X	X	X	X	
1.7	Uso actual	X	X	X	X	
1.8	Área de amenazas	X	X	X	X	

No.	TEMAS	IS	LT	SRR	TMDC	FODA
2	Socioeconómico					
2.1	Demografía	X		X	X	
2.2	Servicio sociales	X		X	X	
2.3	Otros servicios	X		X	X	
2.4	Vivienda	X		X	X	
2.5	Sistema productivos	X		X	X	
2.6	Estructuras	X		X	X	
2.7	Inversiones municipales	X		X	X	
2.8	Sistema comercial	X		X	X	
2.9	Infraestructura vial	X		X	X	
2.10	Energía	X		X	X	
2.11	Comunicaciones	X		X	X	
3.	Político institucional					
3.1	Delimitación	X		X	X	
3.2	Red institucional pública	X		X	X	X
3.3	Tramado social	X		X	X	X
3.4	Derechos de uso	X			X	
IS : Información secundaria contenida en documentos LT: Levantamiento técnico de campo SRR: Sondeo rápido rural TMDC: Talleres municipales, zonales y comunales FODA: Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.						

4.3.2 Análisis integral de la información primaria y secundaria

El equipo multidisciplinario e interinstitucional debe empezar con un proceso de recolección y análisis de información secundaria. Esto permite una primera aproximación sobre la realidad territorial del municipio, así como identificar vacíos de información y/o variables que necesitan ser profundizadas a través de experiencias de campo. Esta es una actividad de gabinete que se realiza en la jurisdicción municipal, en las oficinas departamentales, nacionales e institucionales que de algún modo dispongan de información necesaria para elaborar el POTM.

Cabe señalar que para la generación de mapas temáticos, como productos del análisis de la información secundaria, inicialmente se recomienda la elaboración de un mapa base del municipio. Este mapa deberá contener principalmente información sobre límites político administrativos, centros poblados, redes viales y ríos, entre otras variables.

4.3.2.1 Información biofísica

La recopilación de este tipo de información tiene el objetivo de caracterizar de manera integral el territorio en función a los aspectos biofísicos, con sus limitantes y potencialidades. Se identifican inicialmente las Unidades de Terreno a partir de la interpretación de imágenes de satélite o fotografías aéreas. Estas unidades se constituyen en la base para la sistematización, análisis y caracterización de los recursos hídricos, clima, suelo, cobertura vegetal, uso actual de la tierra y fauna. La recopilación y análisis de la información biofísica debe permitir la elaboración de mapas preliminares básicos como:

- Mapa de unidades de terreno.
- Mapa climático (isoyetas e isotermas).
- Mapa hidrológico.
- Mapa de suelos.
- Mapa de vegetación.
- Mapa de uso actual.
- Mapa de amenazas de origen natural.

Procedimiento básico para el trabajo de elaboración de mapas temáticos:

La elaboración de los mapas requiere la conformación de un Sistema de Información Geográfica (SIG), conformado por un conjunto de medios y procedimientos computacionales que tengan el objetivo de automatizar el tratamiento de datos espaciales georeferenciados y sus características descriptivas.

Este sistema funciona con el respaldo de una base de datos espacial, ligada a una base de datos alfanumérica relacional donde se manejan los atributos o características no espaciales. En este sentido un SIG describe objetos de la realidad tomando en cuenta su posición con respecto a un sistema de coordenadas conocido, sus características no espaciales y sus interrelaciones topológicas (que describen como están unidos y como se vinculan).

En este marco, la captura de información biofísica, socioeconómica y político institucional necesita:

- a) La determinación de las escalas de trabajo definidas de acuerdo a la disponibilidad de la información y a las necesidades de profundización de los análisis.
- b) Ingreso de la información a través de la digitalización y la codificación de atributos.
- c) Almacenamiento y manejo de información que implica la estructuración y organización informativa en cuanto a su topología, posición, atributos

de elementos geográficos (puntos, líneas y áreas). Se requiere una base de datos relacional donde cada columna es un atributo distinto y cada fila se define como un nuevo dato.

- d) Integración y modelado que implica la realización de operaciones ligadas a la superposición, intersección y operación de mapas, la cual no sólo tiene un carácter gráfico sino básicamente topológico y geométrico de integración de capas de información.
- e) Recuperación y presentación de la información bajo la forma de mapas. En este marco un mapa base es un mapa con características cartográficas que reflejan la presencia de curvas de nivel, centros poblados, vías, ríos y límites, al que se le agregan capas o estratos de información de acuerdo a los requerimientos del trabajo.

Tabla 7: Mapa elaborados con información biofísica

MAPAS	ESCALA DE IMPRESIÓN	ESCALA DE TRABAJO	OBSERVACIONES
Unidades de terreno	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 ò 1:100,000	Deberá contener la descripción de las unidades de terreno. Para la impresión en el documento se podrá realizar una impresión en formato doble carta aproximada de trabajo.
Vegetación y uso actual	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 ò 1:100,000	Requiere la identificación del tipo de cobertura. Para la impresión en el documento se podrá realizar una impresión en formato doble carta especificando escala aproximada de trabajo.
Suelos	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 ò 1:100,000	Deberá mostrar la clasificación taxonómica de suelos. Para la impresión en el documento se podrá realizar una impresión en formato doble carta especificando la escala aproximada de trabajo.
Areas de amenazas de origen natural	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 ò 1:100,000	Deberá mostrar las aéreas de inundación, sismos, deslizamientos y erosión de suelo, sequias, heladas, para la impresión en el documento se podrá realizar una impresión en formato doble carta especificando escala aproximada de trabajo.

4.3.2.2 Información socioeconómica

Representa un insumo fundamental para la formulación del Plan Municipal de Ocupación del Territorio y tiene como fuente principal de información secundaria a los PDM y los Planes Distritales de Desarrollo Indígena, así como otras fuentes secundarias como por ejemplo el Instituto Nacional de Estadística, los Planes de Desarrollo Mancomunados y los Planes Sectoriales. El equipo de trabajo deberá evaluar la consistencia de la información existente en fuentes secundarias, debiendo tomar en cuenta la necesidad de realizar una territorialización, profundización, ajustes y actualizaciones de los datos a través de experiencias de campo, donde la realización de talleres comunales, distritales, municipales, zonales o cantonales permitirán la incorporación

participativa de los actores sociales. La recopilación y análisis de la información socioeconómica debe permitir la elaboración de mapas preliminares como:

- Mapa base de asentamientos humanos.
- Mapa de densidad demográfica.
- Mapa de flujos migratorios.
- Mapa de distribución de la actividad económica.
- Mapa de la red de educación y salud.
- Mapa de la red de infraestructura de agua potable, saneamiento básico y energía.
- Mapa de estructura vial.
- Mapa de amenazas de origen antrópico.

4.3.2.3 Información político – institucional

Tiene el objetivo de identificar y presentar los principales aspectos relacionados con la estructura político institucional y organizativa del municipio. Se trata de localizar a las instancias administrativas que cumplen funciones de gobierno, a las nuevas instituciones creadas y reconocidas Leyes de Descentralización y Participación Social del país, a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), organizaciones funcionales como los sindicatos y confederaciones, así como otras organizaciones o instituciones de la sociedad local (por ejemplo comités cívicos, organizaciones culturales, etc.). De igual manera, se debe rescatar información sobre el tema de organización indígena y recopilar información de los PDM de municipios vecinos. La información sobre la localización de Tierras Comunales, Ejidos Municipales, Áreas Protegidas (AP), complementada con la de explotaciones forestales, mineras o petroleras obtenida de los sistemas productivos de la información socioeconómica, representan la base para la elaboración del mapa de derechos de uso. La recopilación y análisis de la información político institucional debe permitir la elaboración de mapas preliminares como:

- Mapa político administrativo.
- Mapa de derechos de uso.
- Mapa de identificación de organizaciones representativas en el territorio municipal.

Tabla 8: Mapas elaborados con información socioeconómica y política institucional

MAPAS	ESCALA DE IMPRESIÓN	ESCALA DE TRABAJO	OBSERVACIONES
Asentamientos humanos	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 – 1:100,000	Debe mostrar diferentes rangos que comprendan los diferentes tamaños de población.
Densidad demográfica	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 – 1:100,000	Debe mostrar la densidad de todo el municipio, para lo cual requiere contar con información poblacional de todos los asentamientos humanos.
Distribución de la actividad económica	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 – 1:100,000	Deberá mostrar los principales cultivos y actividades productivas (por ejemplo industriales). Para el texto se podrá imprimir en formato doble carta especificando escala aproximada.
Red de educación y	1:50,000 –	1:50,000 –	Deberá ubicar cada tipo de infraestructura de salud y

salud en el municipio	1:250,000	1:100,000	educación (por ejemplo diferenciar entre escuelas básicas y universidades o entres centros de salud y hospitales básicos), así como los diferentes niveles de cobertura y acceso al servicio.
Red de infraestructura de agua potable, saneamiento básico y energía eléctrica.	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 – 1:100,000	Deberá ubicar la infraestructura para la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica en el territorio municipal, así como los diferentes niveles de cobertura y acceso al servicio.
Estructura vial	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 – 1:100,000	Identificará el tipo de vía según el Servicio Nacional de Caminos, así como el flujo y el tipo de superficie. Para el texto la impresión podrá ser en formato doble carta especificando escala aproximada de trabajo.
Áreas de amenazas de origen antrópico	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 – 1:100,000	Deberá mostrar las áreas posibles amenazas de origen antrópico (incendios, actividades mineras, hidrocarburifera, industrial, etc.)
Límites políticos administrativos	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 – 1:100,000	Considera los límites del municipio así como sus divisiones internas.
Derechos de Uso	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 – 1:100,000	Deberá mostrar la presencia de concesiones forestales, áreas protegidas, concesiones mineras, concesiones petroleras.
Organizaciones representativas en el territorio municipal	1:50,000 – 1:250,000	1:50,000 – 1:100,000	Localiza a las instancias administrativas que cumplen funciones de gobierno, a las nuevas instituciones creadas y reconocidas en el territorio, a las Organizaciones No Gubernamentales, organizaciones funcionales como comités, sindicatos y confederaciones, así como otras organizaciones o instituciones de la sociedad local.

Tabla 9: Información biofísica mínima a colectar

No.	TEMA	INFORMACION REQUERIDA
1.	Zonificación agroecológica y socioeconómica	Unidades de terreno, Unidades de tierra.
2.	Geología	Tipos de rocas superficiales con criterios de resistencia diferencial a la erosión e impermeabilidad.
3.	Geomorfología	Sistema de pendientes, procesos de erosión y estabilidad de laderas.
4.	Suelos	Propiedades físicas y químicas, capacidad de uso del suelo.
5.	Clima	Temperaturas medias, máximas y mínimas mensuales y anuales. Precipitaciones medias, máximas y mínimas mensuales y anuales. Frecuencia y duración de heladas.
6.	Recurso hídrico	Caracterización de aguas superficiales (cuencas, ríos, lagos, lagunas) y subterráneas, en su distribución, volumen y calidad.
7.	Vegetación y uso actual de la tierra	Tipos de formaciones vegetales (arbóreas, arbustiva, herbácea); tipo de uso de la tierra.
8.	Áreas de amenazas de origen natural	1) Deslizamiento y erosión; 2) Inundaciones o sequías; 3) Sismos.
9.	Fauna	Describe las principales especies de animales que se encuentran en el departamento, las especies endémicas, amenazadas, en vías de extinción.

Tabla 10: Información socioeconómica mínima a colectar

No.	ASPECTOS	VARIABLES E INDICADORES
1.	Social	Demográficas <ul style="list-style-type: none"> • Población total; • Estructura de la población por edad y sexo, origen étnico según municipio y comunidades; • Migraciones temporales y definitivas; • Mortalidad y morbilidad; y • Tasa de crecimiento

		<p>Servicios sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura en salud (número y localización de centros de salud, hospitales básicos, hospitales generales e instituciones especializadas); • Cobertura y acceso localizado de los servicios de salud; • Infraestructura de educación (número y localización de centros educativos primarios, secundarios, técnicos y superiores); • Cobertura y acceso localizado a servicios de educación. <p>Servicios básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localización y cobertura a servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica. <p>Otros servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios personales financieros (número de instituciones y su localización); • Servicios jurídicos (notarias, cortes departamentales, juzgados); • Infraestructura hotelera (número, clasificación y localización). <p>Vivienda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de construcción de vivienda por distrito, zona o comunidades; • Localización de rellenos sanitarios, cementerios, instalaciones militares, policiales.
2	Económico	<p>Sistemas productivos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principales cultivos, variedades, superficies cultivadas; • Rendimiento de cultivos; • Composición y tamaño del hato ganadero, sistema de manejo; • Especies y áreas de producción forestal (especies comerciales y no comerciales), sistema de producción y manejo forestal; • Principales productos artesanales; y • Principales centros y productos mineros, hidrocarburíferos y otras industrias. <p>Estructura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Superficie de tierra propia por comunidades; • Superficie de tierra alquilada zonas y comunidades; • Superficie de tierra prestada por zonas y comunidades; • Superficie de tierra comunal por zonas y comunidades; • Superficie de tierra bajo otras modalidades de propiedad. <p>Inversiones municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localización de las inversiones en educación; • Localización de las inversiones en salud y servicios básicos; • Localización de inversiones en proyectos de apoyo productivo (caminos, microriego y otros proyectos). <p>Estructura y sistema comercial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura comercial (número de mercados o centros de abasto y su localización). <p>Infraestructura vial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ubicación de vías camineras (distancias al centro principal o capital de la sección de provincia); • Tipo de red de caminos localizada (red fundamental, complementaria o vecinal); • Tipo de superficie (asfalto, ripio, tierra); • Localización de puertos fluviales y lacustres. <p>Energía</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localización de generadoras electivas, hidroeléctricas y otras redes del sistema; • Localización de pozos de petróleo, gasoductos, oleoductos, refinerías y distribuidoras de derivados de petróleo. <p>Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localización de áreas arqueológicas o de interés cultural. <p>Comunicaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ubicación y número de los canales de televisión; • Ubicación territorial y número de radioemisoras; • Ubicación territorial de la existencia de servicios de telefonía. <p>Amenazas de origen antropico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concentración de la población; • Areas de actividad industrial; • Infraestructura vial; • Areas de actividades mineras petroleras; • Areas de deforestación.
3	Político administrativo	<p>Delimitación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Superficies territoriales; • Límites del municipio; • Límites de tierras comunales, ejidos municipales, áreas protegidas; • Antecedentes y marco legal vigente; • Normativos por acuerdos municipales previos al POTM; • Derechos de uso.
		<p>Red institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de Organizaciones No Gubernamentales y localización de su ámbito de trabajo; • Número, tipo y localización de las instituciones publicas; • Número y localización de organizaciones ambientales, indígenas, campesinas, vecinales, obreras, de colonizadores, cívicas y otras con influencia municipal.

4.3.3 Estudios, investigaciones y diagnósticos para desarrollo del "Diagnostico Territorial"

Los modelos de planificación para ordenamiento territorial son amplios y complejos, pero gracias al esfuerzo de la Asociación Acción Ecológica plantea las siguientes herramientas de gestión:

4.3.3.1 Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra –ECUT-

Determinación en términos físicos, del soporte que tiene una unidad de tierra de ser utilizada para determinados usos o coberturas y/o tratamientos. Generalmente se basa en el principio de la máxima intensidad de uso soportable sin causar deterioro físico del suelo. Determinada a través de una clasificación de capacidad de uso que básicamente es el agrupamiento de interpretaciones que se hacen principalmente para fines productivos y de conservación y comienza por la distinción de unidades de mapeo. Permite hacer algunas generalizaciones con respecto a las potencialidades del suelo, limitaciones de uso y problemas de manejo. Se refiere solo a un nivel máximo de aplicación del recurso suelo, sin que este se deteriore, con una tasa mas grande que la tasa de su formación. En este contexto, el deterioro del suelo se refiere sobre uso por el hombre. Incluye la geología, la fisiográfica, los suelos, el clima, la vegetación. A través del ECUT se podrá determinar en forma de mapa temático "el conflicto de uso" al comparar los resultados de "uso ideal" y cruzarlo con el mapa de "cobertura y uso actual". Al concebir el mapa de "conflicto de uso" permitirá orientar acciones que permitan guiar las áreas identificadas hacia un uso adecuado o deseable.

- Paso 1:** Adecuación de metodología de Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra a la características biofísicas del territorio;
- Paso 2:** Primera fase de gabinete y análisis geoespecial;
- Paso 3:** Capacitación a equipo de técnicos de campo para la aplicación de metodología;
- Paso 4:** Primera fase de campo, colecta de información de variables biofísicas (profundidad efectiva del suelo, pedregosidad, pendiente, cobertura y uso del suelo);
- Paso 5:** Segunda fase de gabinete, análisis de la información colecta y cruzamiento con información geoespacial;
- Paso 6:** Segunda fase de campo, verificación de puntos de información no coincidental y de lagunas de información;
- Paso 7:** Elaboración de mapa de capacidad de uso de la tierra (USO OPTIMO O DESEABLE) y mapa de conflicto de uso de la tierra.

Paso 8: Elaboración de documento final de Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra (ECUT).

4.3.3.2 Mapeo de actores claves –MAC-

El Mapeo de Actores Claves (MAC), es una herramienta que permite la identificación de los actores con incidencia directa sobre el manejo del territorio a nivel urbano y rural, el MAC permite la realización de contactos, coordinaciones y cogestión de actividades, con lo que se asegura la participación holística de los principales actores del territorio en el proceso de Ordenamiento Territorial, Planificación Integral de la Cuenca y el futuro Plan Estratégico de Desarrollo Municipal.

Paso 1: Adecuación de sistema de clasificación de actores a las condiciones específicas del municipio;

Paso 2: Elaboración de formato de colecta de información base de actores;

Paso 3: Distribución de formato de colecta de información de base de actores;

Paso 4: Desarrollo de reuniones bilaterales para colecta de información referente a los actores;

Paso 5: Primer vaciado de información en matriz de mapeo de actores claves;

Paso 6: Verificación telefónica y presencial de actores claves;

Paso 7: Segundo vaciado de información en matriz de mapeo de actores claves;

Paso 8: Elaboración de documento final de Mapeo de Actores Claves.

4.3.3.3 Diagnostico de Áreas Críticas –DAC-

Instrumento de toma de decisión para la planificación territorial, que permite cruzar los datos biofísicos de vulnerabilidad ambiental, con acciones socioambientales que inciden directamente sobre el manejo adecuado de los recursos naturales (suelo, agua y bosque principalmente), identificando a través de mapas temáticos Áreas Críticas de manejo, en las cuales se deberían de concentrar acciones que mitiguen las acciones que degradan el medio ambiente. Su aplicabilidad se realiza a nivel de región, áreas protegidas, cuenca, subcuencas y comunidades.

- Paso 1:** Adecuación de metodología de Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra a la características biofísicas del entorno del municipio
- Paso 2:** Primera fase de gabinete y análisis geoespecial, identificando y clasificando las áreas de sensibilidad ecológica;
- Paso 3:** Primera fase de campo, ronda de talleres de Diagnostico de Áreas Críticas a nivel comunitario por núcleo zonal;
- Paso 4:** Segunda fase de gabinete análisis de información producto de talleres de Diagnostico de Áreas Críticas;
- Paso 5:** Segunda fase de campo, reconocimiento físico de áreas críticas identificadas en primera fase de gabinete y primera fase de campo;
- Paso 6:** Tercera fase de gabinete, incorporación de resultados de reconocimiento de campo y elaboración de versión preliminar de mapa de áreas críticas de la cuenca;
- Paso 7:** Tercera fase de campo, validación de resultados en segunda ronda de talleres comunitario por núcleo zonal;
- Paso 8:** Elaboración de documento final de Diagnostico de Áreas Críticas.

4.3.3.4 Caracterización Socioeconómica Rápida –CSR–

La CSR permitirá la obtención de información actualizada de las principales características demográficas, sociales, económicas, productivas, competitivas, problemática ambiental y sus respectivas proyecciones del área rural y urbana del municipio y de las Cuencas Hidrográficas a través de la información colectada y su respectivo análisis se generaran una serie de Mapas Temáticos que permitirán cruzar con el ECUT y DAC, para el desarrollo del POT. Es meritorio hacer mención que la mayoría de las metodologías a realizar, por lo que además se están generando adaptaciones a la necesidades y requerimientos locales, lo que permitirá generar herramientas metodológicas para la futura extrapolación del proceso de Ordenamiento Territorial a otras regiones, cuencas y/o municipios del país. En la elaboración del estudio se ha aplicado principalmente los siguientes pasos metodológicos:

- Paso 1:** Desarrollo conceptual de la metodología de Caracterización Socioeconómica Rápida (CSR);
- Paso 2:** Sociabilización y validación con actores locales de metodología propuesta;
- Paso 3:** Elaboración de boletas de encuesta a nivel comunitario y de hogar (finca);

- Paso 4:** Sociabilización y validación;
- Paso 5:** Involucramiento de actores locales para la elaboración de la Caracterización Socioeconómica Rápida (CSR);
- Paso 6:** Talleres de capacitación para actores que contribuirán en la elaboración de la CSR;
- Paso 7:** Reuniones preparatorias para levantamiento de datos;
- Paso 8:** Levantamiento de datos a través de boletas de encuesta a nivel de comunidad y hogar (familia);
- Paso 9:** Reunión de retroalimentación sobre resultados de levantamiento de datos a través de boletas;
- Paso 10:** Procesamiento de boletas de encuesta a nivel de comunidad y hogar (final);
- Paso 11:** Reuniones de verificación de información con boletas de encuesta con actores claves;
- Paso 12:** Presentación de resultados en documento CSR.

4.3.3.5 Sondeo de Valorización Hídrica –SVH-

El agua, captada, filtrada y almacenada por un territorio o cuenca hidrográfica es considerada por los beneficiarios directos e indirectos como un bien abundante del que se puede disponer gratuitamente y finamente. De este modo las cuencas hidrográficas que se encuentran dentro de un territorio del municipio no son consideradas como un bien económico, con contribuciones directas a la sociedad.

La desaparición de los bosques que captan y filtran va acompañada de la aparición de fenómenos como lluvias torrenciales que impactan en la población y bienes agroproductivos. La base productiva de las zonas afectadas es gravemente dañada, pues la mayor parte de las áreas planas usadas en la producción agropecuaria ubicadas a orilladas de ríos y riachuelos, son cubiertas por sedimentos de arena y piedra volviéndolas totalmente inutilizables a corto y mediano plazo. En las partes altas, muchas de ellas afectadas por la deforestación, las fuertes lluvias ocasionan erosión masiva de los suelos, provocando deslizamientos y pérdida de su capacidad para retener el agua que alimenta las fuentes para los asentamientos humanos más próximos.

La metodología para la elaboración del "sondeo de valorización hídrica" se enmarca en la secuencia lógica de elaboración de "Plan de Ordenamiento

Territorial" (POT) propuesta por la "Escuela de Planificación Orgánica Evolutiva" (EPOE) de planificador territorial Marvin Melgar Ceballos, con el fin de tener una metodología integral que permita evaluar y diagnosticar en forma apropiada el territorio. Para la realización de SONDEO DE VALORIZACIÓN HÍDRICA, el equipo de investigadores desarrolló los siguientes pasos metodológicos:

- Paso 1:** Revisión de información secundaria referente a la cuenca hidrográfica;
- Paso 2:** Identificación a través de información secundaria de usos primarios del recurso hídrico;
- Paso 3:** Identificación de instituciones y actores claves con vinculación con el manejo y uso de agua;
- Paso 4:** Visita de coordinación y obtención de información secundaria a instituciones y actores claves, para la ejecución de primer análisis sobre las características hidrográficas del territorio;
- Paso 5:** Primer análisis de información secundaria colectada en visitas a instituciones y actores claves, para redacción de informe preliminar;
- Paso 6:** Primer análisis de información primaria colectada en boletas de entrevistas a profundidad de CSR;
- Paso 7:** Integración de información primaria y secundaria para redacción de informe preliminar;
- Paso 8:** Segundo análisis de información primaria y secundaria se plantearan modelos económicos de valorización hídrica para:
 - Producción de energía eléctrica;
 - Agua para riego de producción agrícola y pecuaria;
 - Uso domestico.
- Paso 9:** Retroalimentación de primer borrador para inserción de modelos económicos de valorización hídrica para redacción del segundo borrador;
- Paso 10:** Integración de a grupos focales para presentación y validación de resultados de valorización hídrica;
- Paso 11:** Retroalimentación de informe para redacción de borrador final de consultoría;
- Paso 12:** Taller de presentación a actores claves de resultados de sondeo de valorización hídrica; y

Paso 13: Presentación de informe final de consultoría.

4.3.3.6 Modelo de elaboración de plan de ordenamiento territorial en municipios predominantemente urbanos –OTUR–

Como parte del marco metodológico propuesto por la "Escuela de Planificación Orgánica Evolutiva" (EPOE), desarrollada por el planificador territorial Marvin Melgar Ceballos, para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial así como establecer normas para la regulación del Uso del Suelo, aprovechamiento de los recursos naturales y la adecuada ocupación del Territorio. En este marco, esta Guía pretende:

- Complementar las bases metodológicas establecidas para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial en el ámbito municipal, considerando los aspectos sistémicos, de estructura y funciones que definen la naturaleza de los diferentes asentamientos urbanos.
- Esclarecer los objetivos así como alcances esperados por el Ordenamiento Territorial en Municipios predominantemente Urbanos y la elaboración e implementación de sus instrumentos considerando escalas apropiadas en cuanto a la definición de variables e indicadores
- Establecer parámetros para la definición de normas de regulación del uso del suelo considerando las particularidades del sistema nacional de planificación, de tal manera que el Ordenamiento Territorial para Municipios predominantemente Urbanos este correlacionado con los criterios establecidos en los Planes de Desarrollo Municipal.
- Introducir procedimientos metodológicos generales y básicos para el Ordenamiento Territorial en Municipios predominantemente Urbanos En todo caso, el contenido de esta guía no debe ser considerado como un conjunto de procedimientos inflexibles que deben ser cumplidos de manera obligatoria, sino más bien como el establecimiento de propuestas y lineamientos metodológicos básicos que deben ser tomados en consideración al realizar trabajos de Ordenamiento Territorial en Municipios predominantemente Urbanos.

De esta manera, este trabajo se divide en tres capítulos. El primer capítulo establece, de manera general, algunos aspectos conceptuales y jurídicos sobre el tema de Ordenamiento Territorial en Municipios predominantemente Urbanos. En el segundo capítulo, se encuentran los aspectos más relevantes del marco metodológico que se sugiere para la formulación del **Plan de Ordenamiento Territorial en Municipios predominantemente Urbanos. Por su parte, en el tercer capítulo se encuentran algunos aspectos vinculados con la aprobación del Plan y lo que significa su institucionalización para su cumplimiento.**

Ordenamiento territorial en municipios predominantemente urbanos

El Ordenamiento Territorial (OT) se constituye en el proceso de organización del Uso del Suelo y la Ocupación del Territorio en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales, ambientales y político-institucionales con la finalidad de promover el desarrollo sostenible.

En todo caso, este proceso no solo considera las mencionadas características, sino que trata de optimizarlas en la perspectiva de mejorar las condiciones de vida de la población considerando la demanda social y los condicionantes así como los determinantes de la misma. Con relación a estos aspectos, los objetivos generales del Ordenamiento Territorial en Municipios predominantemente Urbanos son:

- Establecer políticas de Ordenamiento Territorial para el crecimiento adecuado en áreas urbanas en el marco del desarrollo sostenible
- Orientar el proceso de ocupación en Municipios predominantemente Urbanos, considerando la estructura jerarquizada de asentamientos a escala departamental y nacional.
- Consolidar de forma adecuada asentamientos urbanos articulados internamente, equilibrados en cuanto a su dinámica de relaciones, con funciones y roles definidos que permitan su integración con los niveles intermunicipales, provinciales, departamentales y regionales.
- Orientar la dotación de infraestructura de servicios públicos básicos y sociales en función de las características de los asentamientos urbanos
- Establecer bases para el crecimiento urbano equilibrando los componentes de atención social, preservación del medio ambiente y servicios de apoyo a la producción con relación a las características de los asentamientos, revalorizando y recuperando el espacio público en beneficio de la población de las ciudades.
- Evitar asentamientos espontáneos que no corresponden a los criterios más adecuados del Uso del Suelo y que pueden llevar a situaciones de riesgo así como vulnerabilidad.

La Necesidad del Ordenamiento Territorial en Municipios Predominantemente Urbanos

Actualmente, en la región del Trifinio más del 60% de la población se encuentra concentrada en espacios urbanos. El crecimiento de estas áreas urbanas tienen como principal explicación a los constantes procesos migratorios desde las áreas rurales, lo cual ha venido aparejado con un crecimiento de diversos problemas y requerimientos de la población en estas áreas y para lo cual se requieren procesos de planificación que prevean un constante mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Tomando en cuenta estos aspectos, el Ordenamiento Territorial se constituye en la base para comprender las características y condiciones que tienen los municipios predominantemente urbanos, aportando a la planificación estratégica en la

definición de acciones de intervención, preventivas y previsoras para evitar daños ambientales, sociales así como económicos con carácter irreversible y que terminarían disminuyendo la calidad de vida de la población en el mediano y largo plazo.

4.3.4 Uso e importancia de los sistemas de información geográfica (SIG)

El territorio posee una dimensión espacial y temporal junto con atributos que lo caracterizan. Por lo tanto, para dar cuenta de su estado y poder realizar gestión sobre él, se requiere contar con una representación que de cuenta de estas dimensiones. Un Sistema de Información Geográfica se constituye en una herramienta esencial para la representación, integración y modelación de las variables espaciales de interés para la gestión de un espacio geográfico dado.

Desde hace décadas, en diversos países e instituciones se han generado aproximaciones conceptuales para abordar el diagnóstico y análisis de determinados espacios geográficos, a fin de determinar su potencialidad de uso y orientarlos hacia una gestión sustentable.

Los Sistemas de Información Geográfica, al procesar información cartográfica que maneja por una parte la georeferenciación de los elementos del territorio y sus interrelaciones topológicas, y por otra, los datos de atributos que identifican y describen sus características, se han constituido en una herramienta de primer orden para la definición y gestión de un territorio y sus recursos. La historia de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) no es muy remota, el primer SIG que se reconoce como tal fue desarrollado en Canadá en la década de los años '60. En ese entonces el gobierno canadiense se dio cuenta de la importancia de estar envuelto en el proceso de toma de decisiones sobre manejo de tierras, así como en el planteamiento del manejo de los recursos naturales del país. También vio la importancia de monitorear los cambios que estos sufrían. Fue así que se decidió el desarrollo de un sistema de información que le permitiera cubrir tales objetivos.

Estos sistemas se vienen desarrollando en el mundo desde hace varias décadas, pero es durante los años ochenta que irrumpen en Latinoamérica como una herramienta de grandes potencialidades de aplicación en diversos ámbitos del quehacer, particularmente en la gestión de la planificación urbano-regional, de recursos naturales y evaluaciones ambientales entre otros.

En la actualidad, los SIG han evolucionado desde la mera capacidad de producción cartográfica y de respuesta a consultas específicas de tipo métrico o de localización, hasta transformarse en herramientas para ser empleadas en el proceso de toma de decisiones. Su potencial alcanza hoy a constituirse en herramientas que permiten resolver problemas de asignación de recursos, permitiendo modelar escenarios y efectos espaciales en el complejo proceso de toma de decisiones. Todo esto demuestra que los SIG son una tecnología en pleno avance y maduración, y que con los desarrollos actuales, es creciente la

tendencia a la integración de ellos con modelos de simulación en el ámbito de la modelación de ecosistemas, modelos de crecimiento urbano, modelos hidrológicos y meteorológicos por nombrar algunos.

Un SIG permite el manejo bajo un mismo ambiente, de los atributos propios de un objeto con su representación y localización espacial. Esto brinda la posibilidad de analizarlos en referencia a sus atributos y posiciones y a las relaciones que existen entre ellos (vecindad, distancia, intersección, etc.).

Aún no existe una definición clara y precisa de qué es un SIG A continuación se presentan algunas de la definiciones que se han propuesto:

- "...es un caso especial de sistema de información en donde los datos consisten de observaciones de características distribuidas espacialmente, de actividades o de eventos, los cuales se definen en el espacio como puntos, líneas o arcos. Un SIG manipula los datos con el objeto de realizar preguntas y análisis sobre ellos..." (Dueker, 1979).
- "... un sistema computacional para el manejo y análisis de datos espaciales el cual está compuesto de cuatro subsistemas principales:
 1. Subsistema de lectura de datos.
 2. Subsistema de almacenamiento y recuperación de datos,
 3. Subsistema de análisis y manejo de datos.
 4. Subsistema de reporte de resultados (Marbie, 1984).
- Sistema de Información Geográfica (SIG) es un conjunto de instrumentos y herramientas para reunir, almacenar, recuperar y representar datos espaciales sobre el mundo real, para un conjunto particular de objetivos (Burrough, 1986).
- "... un SIG es mejor definido como un sistema de soporte para la toma de decisiones que involucran la integración de datos referenciados espacialmente..." (Cowen, 1988).
- "...sistema de equipos informáticos, programas y procedimientos elaborados para facilitar la obtención, gestión, manipulación, representación y salida de datos espacialmente referenciados, para resolver problemas complejos de planificación y gestión..." (NCGIA, 1990).

No obstante el desacuerdo existente, parece existir un consenso general en cuanto a los componentes y operaciones que un SIG puede tener: lectura, almacenamiento, recuperación, manejo, análisis y despliegue de información espacial. La definición más simple sería que SIG es un conjunto de herramientas informáticas para gestionar datos geográficos.

Los datos, en SIG, son considerados en dos dimensiones: por un lado se tiene su posición en el espacio y por el otro sus atributos asociados.

La posición se determina por las coordenadas donde ocurre y los atributos son las características específicas que cada posición tiene (Burrough, 1986). Generalmente se usa el término "información o datos espaciales" cuando se refiere a las características que no necesariamente son cartografiables.

Un datos geográfico se puede descomponer en dos elementos o aspectos, el aspecto espacial o la entidad de la realidad sobre la cual se observa el fenómeno y el aspecto temático que es la variable o atributo, que puede adoptar diferentes modalidades en cada observación. Esta definición de dato se puede hacer de cualquier disciplina (economía, biología, matemática, ecología, etc.), lo que diferencia al dato geográfico es que el aspecto espacial, el soporte de observación, está localizado en el espacio. Existen datos geográficos de dos tipos:

- Naturales
- Artificiales

La importancia del SIG viene de la posibilidad de integrar en un único sistema la información espacial y de distintos tipos creando marcos ágiles de análisis de la información geográfica. Se entiende por percepción remota un conjunto de herramientas que constituyen una tecnología de punta, basada en la adquisición a distancia, de los objetos, así, como de sus variaciones temporales, espaciales y espectrales. Tales registros son adquiridos por sensores que van desde los tradicionales (como las cámaras aéreas) hasta los modernos barredores multiespectrales a bordo de plataformas satelitales.

Existe una importante cantidad de proyectos de varios países para poner en órbita sensores de mayor resolución espacial y espectral. Datos e información de interés a los objetivos del Estudio y posible de obtener a partir de sensores remotos pasivos y diseñados para la prospección ambiental o de recursos naturales es la siguiente:

- Uso del suelo.
- Obtención de índices como el Índice Normalizado de Vegetación e índice de Superficie Foliar.
- Catastro de recursos forestales, agrícolas y superficies de praderas para ganadería.
- Degradación de recursos.
- Monitoreo de sistemas lacustres y reservas de agua.
- Crecimiento urbano.

Como se ha señalado, la información proveniente de Percepción Remota, es fácilmente integrable a un Sistema de Información Geográfica, constituyendo un real complemento de un SIG, de igual forma, los datos derivados de un SIG, se constituyen en variables auxiliares que permiten mejorar los procesos

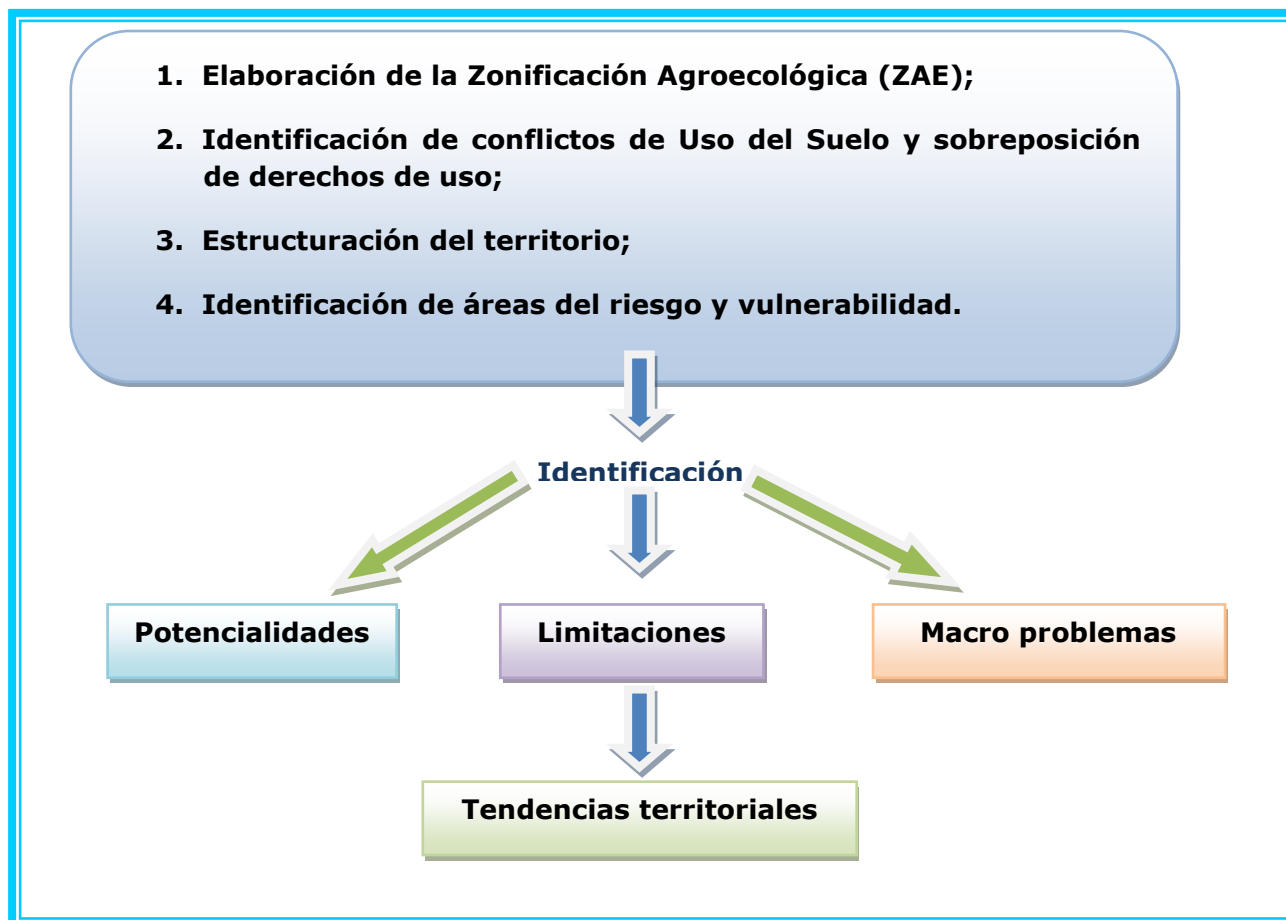
de clasificación y análisis digital de imágenes. Los componentes de la percepción remota son:

- Fuente: corresponde a la energía proveniente del sol.
- Sensor: existen diversos tipo como los de imagen o los puntuales.
- Atmósfera: impide la absoluta visión de los objetos puesto que puede absorber, transmitir o dispersar la energía
- Objeto: poseen características físicas, espectrales y temporales.

4.4 Evaluación del territorio municipal

En esta etapa se elabora la Zonificación Agroecológica (ZAE) en base a la evaluación de la aptitud de la tierra y a variables socioeconómicas; se identifican los conflictos de uso de suelo y sobreposición de derechos de uso; se analiza el sistema de asentamientos humanos (estructuración del territorio); y se identifican las áreas de riesgo y vulnerabilidad. Asimismo, conjuntamente los actores sociales del municipio, se determina las potencialidades, limitaciones, macro problemas y tendencias territoriales.

Figura 10: Ciclo de la evaluación del territorio



La evaluación del territorio se realizará inicialmente como trabajo de gabinete. Luego se deberán presentar los resultados de este análisis en un taller municipal, con la participación de los representantes de los actores sociales e institucionales en el municipio, de tal manera que se realicen ajustes y al mismo tiempo se avance en la identificación de las limitantes, potencialidades, macro problemas y tendencias territoriales que serán explicadas posteriormente.

La tabla No. 11 ilustra las principales actividades de la etapa de evaluación del territorio y los responsables de su ejecución.

Tabla 11: Matriz de actividades de la etapa de evaluación territorial

ACTIVIDADES	TECNICAS	PARTICIPANTES	RESPONSABLES
Identificación de conflictos de uso, estructuración del territorio y áreas de riesgo y vulnerabilidad.	Trabajo de gabinete	Equipo de trabajo multidisciplinario e institucional.	Equipo de trabajo multidisciplinario e interinstitucional.
Presentación de los resultados de la evaluación territorial, identificación de potencialidades, limitantes y macroproblemas y tendencias territoriales.	Taller municipal.	Equipo de trabajo representantes de los actores sociales e institucionales en el municipio.	Equipo de trabajo multidisciplinario e institucional.

4.4.1 Zonificación agroecológica

La Zonificación Agroecológica identifica y recomienda usos de la tierra en correspondencia con su aptitud, resultado de la evaluación de la tierra y en consideración a diferentes variables socioeconómicas. Para cumplir su función adecuadamente, esta zonificación debe reflejar las posibilidades de utilización sostenible de la tierra en el marco de las potencialidades y limitantes biofísicas, ambientales y socioeconómicas.

El producto final de la zonificación es un mapa, que asigna para cada unidad de tierra usos recomendados, incorporando un conjunto de categorías y subcategorías de manejo, con algunos ejemplos descritos en la Tabla 12.

Tabla 12: Categorías y subcategorías de uso de la tierra

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
Tierras de uso agropecuario intensivo	<ul style="list-style-type: none"> • Uso agrícola intensivo • Uso ganadero intensivo
Tierras de uso agropecuario extensivo	<ul style="list-style-type: none"> • Uso agrícola extensivo • Uso ganadero extensivo
Tierra de uso agrosilvopastoril	
Tierras de uso forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Uso forestal maderable • Uso forestal múltiple
Tierras de uso restringido	<ul style="list-style-type: none"> • Uso agropecuario intensivo limitado • Uso agropecuario extensivo limitado • Uso agrosilvopastoril limitado • Uso forestal maderable limitado • Uso forestal múltiple limitado • Areas de protección y uso agroforestal limitado • Otras tierras de uso restringido
Área natural protegida	

Urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Urbano • De reserva urbanizable • No urbanizable
--------	--

Cuando no existen trabajos de zonificación agroecológica, el equipo de trabajo deberá elaborar el mapa de unidades de terreno. Este mapa es el resultado de un análisis del relieve y/o pendiente, disección y/o intensidad de erosión, material o litología dominante; información que puede ser complementada por cobertura vegetal y uso actual de la tierra.

Para la elaboración del mapa de unidades de terreno se debe considerar cuatro aspectos principales:

- 1) Seleccionar los productos de sensores remotos (fotografías aéreas, imágenes de satélite como LANDSAT TM 5-7, SPOT, Radar, etc.) adecuados al nivel de análisis que se proponga.
- 2) Conseguir la información topográfica del IGM y la información temática cartográfica en formato digital.
- 3) Elaborar el mapa base que contiene información sobre centros poblados, red vial, ríos, entre otras variables.
- 4) Análisis fisiográfico para elaborar el mapa de unidades de terreno, elementos de unidades de terreno y mapas temáticos.

Para complementar el mapa preliminar de unidades de terreno se deberá recopilar información sobre suelos, vegetación e hidrología. Este trabajo deberá realizarse siguiendo el concepto de tierra de la FAO (1990)² y considerando principalmente las características fisiográficas y geomorfológicas (formas del terreno y procesos de formación), geológicas, así como las características del suelo y de la vegetación en los diferentes sitios de observación. La información primaria recolectada permitirá complementar y corregir el mapa preliminar de unidades de terreno y elaborar su versión final. Este mapa será complementado por una memoria explicativa, en la cual se deberá describir detalladamente el conjunto de características biofísicas de las mencionadas unidades de terreno (características de clima, relieve, hidrología, propiedades físicas y químicas de los suelos, fisiografía, cobertura vegetal, uso actual de la tierra así como limitaciones y potencialidades entre otras particularidades). Para facilitar la ubicación de sitios de muestreo, se utilizarán las imágenes de satélite LANDSAT TM impresas y ampliadas a escala 1:100 000 ó 1:250 000, así como los mapas temáticos elaborados anteriormente.

² "Zona de la superficie del planeta cuyas características abarcan todos los atributos estables o predeciblemente cíclicos de la biosfera verticalmente por encima y por debajo de esta zona, incluidos los de la atmósfera, el suelo y la geología subyacente, hidrología, población vegetal y animal, así como resultados de la actividad humana pasada y presente, en la amplitud en que estos atributos ejercen una influencia significativa sobre los usos presentes y futuros de la Tierra por parte del Hombre".

Para recolectar la información de campo se recomienda conformar brigadas técnicas de trabajo, las cuales estarán compuestas por especialistas en suelos y en vegetación, así como personal de apoyo con conocimiento del lugar. La información primaria sobre suelos y vegetación se recopila mediante la utilización de formularios prediseñados en gabinete, pudiendo emplear las siguientes técnicas:

- Para recolectar información primaria sobre suelos se puede emplear técnicas de calicatas³, barrenadas⁴ o cortes naturales⁵. Para este fin se toman muestras de los diferentes horizontes de suelos, a las que se deben realizar los análisis físicos y químicos correspondientes.
- Para recolectar información primaria sobre vegetación y uso actual, en los bosques se caracterizarán los diferentes estratos (arbóreo, arbustivo y herbáceo) enfocando el estudio sobre las especies dominantes, sus usos y otras características de la unidad de muestreo tales como microrelieve y limitantes.
- En las formaciones herbáceas se puede utilizar el sistema de punto y línea de intercepción, así como transectos, identificándose las especies dominantes, distribución espacial, microrelieve, etc.
- También se identificarán las zonas de cultivos (tipo de cultivos, superficies aproximadas, limitantes y potencialidades del suelo respecto a los cultivos, etc.).

Una de las etapas para llegar a la zonificación agroecológica⁶ consiste en la evaluación de la aptitud de uso de la tierra. Esta se refiere a un uso en forma sostenida o capacidad de producción de una determinada unidad de tierra para un tipo de uso definido. En este contexto, la tierra puede ser considerada en su estado «natural» o después de haberse introducido mejoras. La evaluación de aptitud de uso de la tierra y luego la zonificación agroecológica se realizan según los procedimientos metodológicos de la FAO y puede ilustrarse de la siguiente manera:

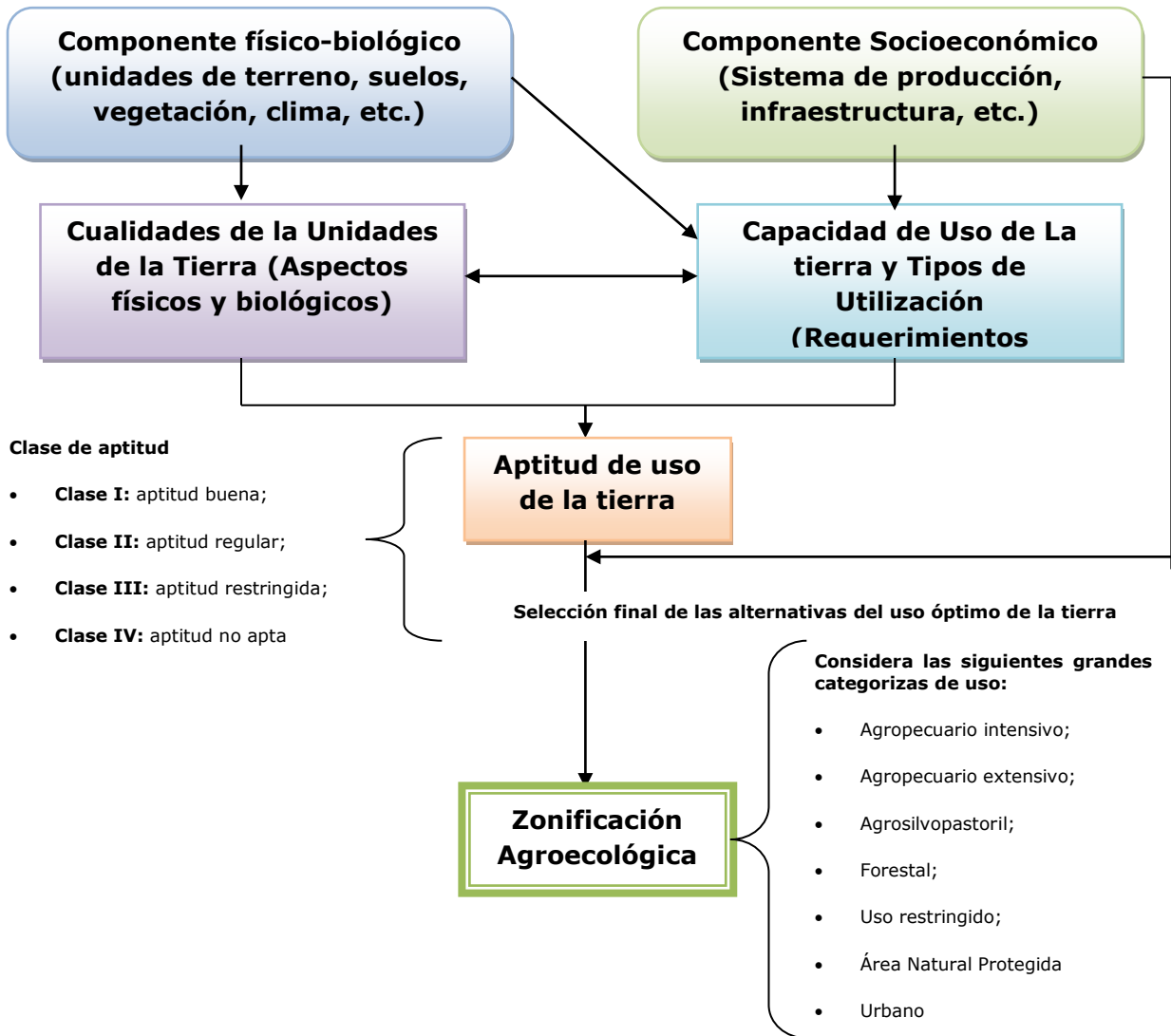
³ Excavación del suelo en una superficie aproximada de 1,50m por 0,80m y una profundidad de aproximadamente 1,50 m o hasta donde el nivel freático o lítico lo permite. Se describen los horizontes del suelo, tomando las muestras respectivas.

⁴ Este sistema se emplea para observaciones rápidas mediante el uso de barrenos especialmente preparados para la obtención de muestras de suelos a distintas profundidades.

⁵ Este sistema pretende aprovechar los cortes naturales que presentan terrazas o laderas de cerros o colinas que permiten con una simple limpieza observar y caracterizar los diferentes horizontes.

⁶ Es un proceso técnico que consiste en la delimitación de un área en una serie de unidades más o menos homogéneas, considerando sus aspectos biofísicos y socioeconómicos además de sus potencialidades y limitantes de uso.

Figura 11: Flujo de proceso de identificación de unidades agroecológicas



Se consideran las cualidades de las unidades de tierra en términos físicos (clima, suelo) y biológicos (vegetación, uso actual), identificando las opciones de uso de la tierra disponibles para los usos actuales y potenciales seleccionados (**la Capacidad de Uso de la Tierra o Tipos de Uso de la Tierra**).

Los tipos de uso son identificados a partir de información biofísica y socioeconómica (especialmente los sistemas de producción). Estos pueden ser definidos en términos de uno o varios usos (agrícolas, pecuarios y forestales), tomando en cuenta el uso de maquinaria, insumos químicos y fuerza de trabajo. Los tipos de uso de la tierra pueden incluir áreas de protección, manejo de vida silvestre, ecosistemas, recreación y otros. Posteriormente se determinan las cualidades físicas y biológicas que debe tener la tierra para un

determinado Tipo de Uso. Estas cualidades o atributos se definen mediante el establecimiento de determinados niveles expresados en rangos o grados.

Tabla 13: Ejemplo de cualidades de la tierra para la identificación de la "Capacidad de Uso de la Tierra ò Tipo de Uso de la Tierra"

Capacidad de Uso de la Tierra ò Tipo de Uso de la Tierra	Cualidades
Usos agropecuarios	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de nutrientes en el suelo • Disponibilidad de agua en el suelo • Profundidad efectiva del horizonte A, etc.
Uso de pasturas naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de cobertura de pastos naturales
Uso del bosque	<p>Madera</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de madera comercial • Resistencia a la erosión hídrica <p>Protección</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zona de recarga hídrica • Presencia de fauna endémica para protección especial

La evaluación de aptitud de uso de la Tierra se realiza mediante una comparación entre las cualidades de las diferentes unidades de tierra con los requerimientos de la Capacidad de Uso de la Tierra ò Tipo de Uso considerados. La cualidad más limitante determina la clase de aptitud, tomando en cuenta la existencia de cuatro clases:

Tabla 14: Aptitud de uso por clase de uso

CLASE	DESCRIPCION
Clase I "Apta o aptitud buena"	Corresponde a tierras sin limitaciones significativas para la producción sostenible de un determinado tipo de utilización dadas las prácticas de manejo correspondientes.
Clase II "Medianamente apta o aptitud regular"	Corresponde a tierras que presentan ciertas limitaciones (moderadas) para la producción sostenible de un determinado tipo de utilización con las prácticas de manejo correspondientes. Las limitaciones reducen los niveles de productividad o los beneficios.
Clase III "Marginalmente apta o aptitud marginal o restringida"	Esta clase se asigna a unidades que presentan limitaciones fuertes para la producción sostenible de un determinado tipo de utilización, con las prácticas de manejo correspondientes.
Clase IV "No apta"	Corresponde a tierras que presentan limitaciones físicas o químicas para un determinado uso, que no pueden ser solucionadas con la tecnología actualmente disponible (suelos superficiales, excesiva rocosidad, inundación permanente, entre otros).

La evaluación de las tierras deberá representarse en un mapa de aptitud de uso, respaldado por una matriz como se presenta en tabla No. 15.

Tabla 15: Clasificación de la aptitud de la tierra

UNIDADES DE TIERRA	AGRICULTURA ANUAL		AGRICULTURA PERENNE		GANADERIA EN PASTOS SEMBRADOS		GANADERIA EXTENSIVA EN PASTOS NATURALES	USO DEL BOSQUE	
	INTENSIVA	EXTENSIVA	INTENSIVA	EXTENSIVA	INTENSIVA	EXTENSIVA		MADERA	PROTECCIÓN
U1	III	III	II	II	II	II	III	IV	IV
U2	III	III	IV	IV	IV	III	III	II	IV
U3	IV	IV	IV	IV	IV	IV	III	III	IV
U4	III	III	II	II	II	II	III	I	IV
Un									

Para llegar a la zonificación agroecológica se debe realizar una selección de las aptitudes o alternativas más apropiadas para los tipos de utilización de la tierra considerados. Asimismo, se debe tomar en cuenta la clasificación de aptitud de la tierra, así como otra información tal como el uso actual, las actividades productivas, las formas de organización social, los patrones culturales, la disponibilidad de infraestructura, el acceso a servicios, la estructura institucional y el impacto social y ambiental.

4.4.2 Identificación conflictos del uso del suelo y sobreposición de derechos de uso

4.4.2.1 Identificación de conflictos de uso entre zonificación agroecológica y uso actual

Los conflictos de uso del suelo se identifican comparando el mapa de uso actual y el de zonificación agroecológica. De este modo, se establecen áreas que muestren:

- Usos adecuados: Cuando el uso actual corresponde al recomendado por la zonificación agroecológica.
- Usos inadecuados: Cuando el uso actual no corresponde al recomendado por la zonificación agroecológica, es decir, que existe una sobreexplotación o una sobreexplotación del recurso tierra en función al uso recomendado por la ZAE.

Tabla 16: Categoría y subcategorías de uso de la tierra definidas en la ZAE

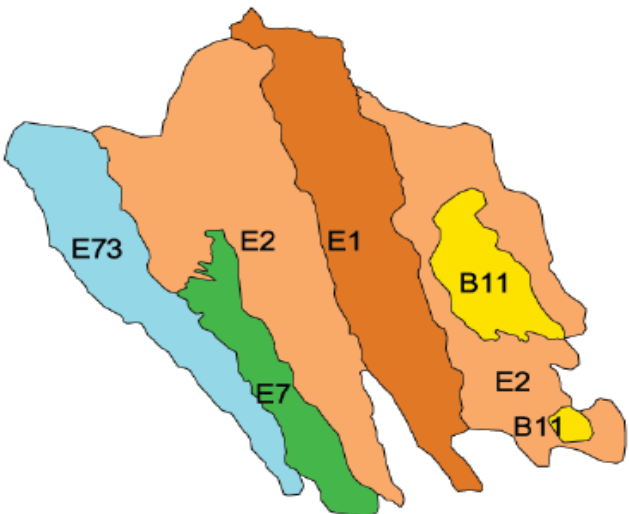
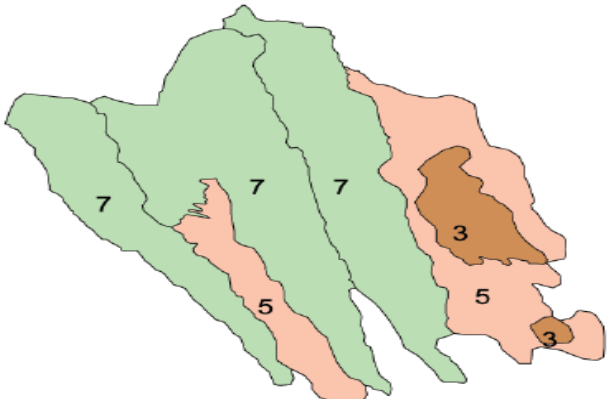
No.	DESCRIPCION	CODIGO	MAPA
1	Uso agrícola extensiva	B11	
2	Protección con uso ganadero extensivo limitado	E1	
3	Protección con uso agropecuario extensivo limitado	E2	
4	Protección	E7	
5	Producción con uso agropecuario extensivo	E73	

Tabla 17: Categoría de uso actual

No.	DESCRIPCION	CODIGO	MAPA
1	Agrícola extensivo con cultivos anuales y perennes.	3	
2	Agropecuario extensivo con cultivos anuales, ovinos, caprinos y vacunos.	5	
3	Silvopastoril con vacunos y caprinos.	7	

4.4.2.2 Identificación de sobreposición de derechos de uso

A partir de la información procesada y el mapa de derechos de uso previamente elaborado, se pueden identificar sobreposiciones sin conflictos de uso, es decir, que los sectores involucrados aprovechan los recursos naturales de mutuo acuerdo, como también sobreposiciones con conflictos de uso. En este caso, se debe precisar el grado del conflicto y la posible solución de partes.

4.4.3 Estructura del territorio

La estructuración del territorio permite identificar el grado de organización de un espacio geográfico determinado. Dentro del análisis de estructuración del territorio se encuentra el proceso de identificación de un sistema de centros poblados, el cual se realiza con los siguientes fines:

- a) Construir una imagen clara sobre los requerimientos, para articular y mejorar la integración física del territorio municipal.
- b) Ampliar o reforzar la cobertura territorial de servicios sociales.
- c) Mejorar el equipamiento productivo y social.

Para conseguir tales fines se realiza inicialmente un análisis del tamaño poblacional de los diferentes centros poblados del municipio, que debería abarcar todos los asentamientos humanos por encima de los 100 habitantes. Estos asentamientos humanos deberán estar identificados en un mapa a través de puntos, los mismos que de acuerdo al número de habitantes tendrán tamaños diferentes. En todo caso, el equipo de trabajo deberá conformar sus propios rangos de análisis del tamaño poblacional de acuerdo a las características de cada municipio. Basándose en la información demográfica se elaborará un mapa, el cual puede denominarse de categorización por tamaño de asentamientos humanos y deberá estar generado con una base cartográfica donde se establezcan coordenadas precisas.

De manera paralela a la identificación de asentamientos por tamaños de población, se debe realizar un análisis que defina su jerarquización, de acuerdo a ponderaciones relacionadas con la existencia de determinados tipos de servicios básicos, rasgos económicos e institucionales. Este proceso es el eje central del análisis de estructuración del territorio. El método operativo para encarar este proceso de jerarquización es el de la construcción de una matriz de funciones ponderadas, de acuerdo a diferentes cualidades y frecuencias de aparición o presencia de servicios sociales, productivos, personales y de infraestructura de comunicación en cada asentamiento humano. En este contexto, la ponderación de las funciones se relaciona con una jerarquía de centros principales, secundarios y terciarios, a través del denominado análisis de centralidad, el cual se constituye en la suma de las ponderaciones de las funciones identificadas y su relacionamiento con frecuencias de aparición. La relación analítica entre ponderaciones y frecuencias permitirá determinar la existencia de relaciones simétricas o asimétricas entre el tamaño de las poblaciones -identificadas de manera inicial y la importancia del asentamiento respecto a la presencia de diferentes funciones. Este proceso de jerarquización refuerza y enriquece, además, los proyectos y políticas establecidas en los PDM.

Basándose en la jerarquización de centros poblados, la caracterización de la estructura del territorio deberá involucrar un análisis de integración, el cual se encuentra conformado por los vínculos entre centros jerarquizados. De esta manera, un elemento central del análisis de integración se encuentra en la evaluación de la infraestructura y conexión vial del municipio, su localización y el establecimiento de otros aspectos como el tipo de superficies de las vías (asfalto, tierra, empedrado o ripio). Adicionalmente se requiere la identificación de otros medios de vinculación como las hidrovías y los puertos más importantes, así como los aeropuertos y la calidad de las superficies de sus pistas de aterrizaje. Complementariamente, el análisis de la integración se apoya en la identificación de los centros de mercado, los flujos comerciales internos y externos, así como en el análisis de movilidad social definido por migraciones temporales, movimiento de población para el acceso a servicios salud, educación u otros servicios como los financieros o judiciales. Todos estos aspectos deberán estar plasmados en el mapa de ocupación del territorio.

4.4.3.1 Metodología de jerarquización de centros

En el caso de la jerarquización de centros, el Escalograma de Funciones se constituye en una herramienta de análisis de carácter no estadístico que organiza las funciones urbanas por su existencia, medida a través de las frecuencias y ponderaciones, lo que permite ordenar los asentamientos humanos por su complejidad funcional en una matriz.

Tabla 18.a: Ejemplo de Matriz de funciones (Matriz 1)

PONDERACION		SALUD					EDUCACION				FRECUENCIA
NOMBRE DEL ASENTAMIENTO HUMANO	TAMANO POBLACIONAL	2	4	6	8	10	2	6	8	10	
		CENTROS DE SALUD AUXILIARES	CENTROS DE SALUD	HOSPITALES BASICOS	HOSPITALES GENERALES	INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS	ESCUELA PRIMARIA	COLEGIOS	INSTITUTOS TECNICOS	UNIVERSIDADES	
a1	10000	X	X				X				
a2	25000		X				X				
a3	25000			X	X		X	X	X	X	
Asignación de ponderación											
a1	10000	2	4				2				
a2	25000		4				2				
a3	25000			6	8		2	6	8	10	4

Tabla 18.b: Ejemplo de Matriz de funciones (Matriz 2)

PONDERACION		SANEAMIENTO BASICO				OTROS SERVICIOS				FRECUENCIA
NOMBRE DEL ASENTAMIENTO HUMANO	TAMANO POBLACIONAL	5	5	5	3	3	4	3	5	
		AGUA POTABLE	ALCANTARILLADO	ENERGIA ELECTRICA	AGENCIAS BANCARIAS	NOTARIAS	JUZGADOS	ALOJAMIENTO	HOTELES	
a1	10000			X				X		
a2	25000	X	X	X		X		X		
a3	25000	X	X	X		X			X	
Asignación de ponderación										
a1	10000			5				3		8
a2	25000	5	5	5		3		3		21
a3	25000	5	5	5		3			5	25

Tabla 18.c: Ejemplo de Matriz de funciones (Matriz 3)

PONDERACION		ASPECTOS ECONOMICOS							FRECUENCIA
NOMBRE DEL ASENTAMIENTO HUMANO	TAMANO POBLACIONAL	10	10	5	10	15	10	15	
		USO DE SEMILLAS MEJORADAS	SISTEMA DE RIEGO	FERIA SEMANAL	MERCADO DIARIO	INDUSTRIA	TALLERES ARTESANALES	USO DE MAQUINARIA AGRICOLA	
a1	10000	X		X	X		X	X	
a2	25000	X	X		X			X	
a3	25000				X	X	X	X	
Asignación de ponderación									
a1	10000			5	10		10	15	
a2	25000				10			15	
a3	25000				10	15	10		

Tabla 18.d: Ejemplo de Matriz de funciones (Matriz 4)

PONDERACION		ASPECTOS DE COMUNICACION								FRECUENCIA
NOMBRE DEL ASENTAMIENTO HUMANO	TAMANO POBLACIONAL	2	4	6	8	10	2	6	8	
		CAMINO ASFALTADO	CAMINO DE TIERRA	CAMINO EMPEDRADO	CAMINO CON RIPIO	FERROCARRIL	HIDROVIAS (PUERTOS)	AEROPUERTO	TELEFONO	OTROS SERVICIOS DE COMUNICACION (CORREO)
a1	10000		X	X	X		X			
a2	25000	X	X			X			X	X
a3	25000					X		X	X	X
Asignación de ponderación										
a1	10000		5	8			10	3		3
a2	25000	10	5		7		10		10	8
a3	25000	10	5				10	15	10	8

Tabla 18.e: Ejemplo de Matriz de funciones (Matriz 3)

PONDERACION		ASPECTOS ECONOMICOS			FRECUENCIA
NOMBRE DEL ASENTAMIENTO HUMANO	TAMANO POBLACIONAL	10	10	10	
		ALCALDIA	DELEGADOS, ALCANDES AUXILIARES, OTROS	SEDE DE PROYECTOS DE COOPERACION	
a1	10000				
a2	25000			X	1
a3	25000	X	X		2
Asignación de ponderación					
a1	10000				
a2	25000			10	10
a3	25000	10	10		20

Tabla 18.f: Ejemplo de Matriz de funciones (Matriz 3)

MATRIZ AGREGADA			
2	6	8	10
NOMBRE DEL ASENTAMIENTO HUMANO	TAMANO POBLACIONAL	AGREGADO FRECUENCIAS	AGREGADO PONDERACIONES
a1	1000	14	99
a2	2500	17	117
a3	2500	22	170

Con el objeto de facilitar esta tarea, se puede trabajar con matrices separadas por tema, que terminarán siendo agregadas en una sola matriz de frecuencias y ponderaciones. Todas las matrices, en las dos primeras columnas, hacen referencia al nombre de los asentamientos humanos y al tamaño poblacional de los mismos. Las otras columnas contienen las variables asociadas a funciones importantes que puedan ser utilizadas para la definición de jerarquías de centros. Las matrices muestran ponderaciones para cada una de las variables dispuestas en las columnas. El conjunto de funciones urbanas sondeadas podrá variar de acuerdo a las características del municipio, siendo el equipo de trabajo el que defina esta situación. Asimismo, la definición de las ponderaciones podrá variar de acuerdo al criterio del equipo de trabajo, sin embargo, siempre se deberá tomar en cuenta la existencia de diferentes ponderaciones con relación al tipo de variables o funciones analizadas, como se explicará en el siguiente ejemplo. En el caso hipotético que se presenta se trabajó con cinco matrices, las cuales rescatan información sobre funciones vinculadas con el tema de salud, educación, saneamiento básico, otros servicios (por ejemplo agencias bancarias u hoteles), aspectos económicos, aspectos de comunicación y aspectos político institucionales. En todo caso lo recomendable para el trabajo es que el equipo de trabajo profundice y desagregue al máximo la información, de tal manera que se tenga criterios más enriquecedores para la definición de jerarquías.

En cuanto a la asignación de ponderaciones tomemos como muestra a la matriz de salud y educación. En esta matriz las ponderaciones para un centro de salud debido a consideraciones de especialización en la atención, instrumental utilizado y otros aspectos, serán menores a las de un hospital general. Esta lógica de asignación de ponderaciones de acuerdo a criterios de complejidad e importancia deberá ser aplicada a todas las funciones y variables consideradas en el conjunto del análisis. Por otro lado, cada una de las matrices tiene dos partes. La parte superior se encuentra relacionada con la identificación de las frecuencias, las cuales se constituyen en un contéo de la existencia o presencia de la función considerada. Las frecuencias no hacen referencia a la cantidad de la función en cada asentamiento humano. En este sentido, para cualquier asentamiento del ejemplo no se cuenta el número de centros de salud que existen, sino la existencia de centros en general, de tal manera que al final de toda esta matriz, de las diez funciones analizadas el asentamiento 2, por ejemplo, mostró la existencia de solamente dos funciones.

La segunda parte de cada matriz ubicada en la posición inferior muestra, de acuerdo a la presencia de funciones para cada asentamiento humano, las ponderaciones que al finalizar la matriz son producto de una sumatoria. Siguiendo con el ejemplo, en el asentamiento 2, se observa que la ponderación final para la matriz de salud y educación fue de 6, lo cual resulta de la suma de la ponderación de 4 puntos por la presencia de centros de salud y 2 puntos por la presencia de escuelas primarias. La misma metodología se utiliza en cada una de las matrices, de tal forma que al final se obtenga una matriz agregada que muestre para cada asentamiento humano o centro poblado, el tamaño de

su población, la sumatoria total de las frecuencias y el de sus ponderaciones. Estos resultados generan las bases para una primera definición de jerarquías de centros.

En nuestro ejemplo, la matriz agregada muestra la existencia de tres asentamientos de los cuales a2 y a3 mantienen el mismo tamaño de población pero con la presencia de diferentes frecuencias de aparición de funciones, lo cual se manifiesta como una variación en sus ponderaciones. Las diferencias entre resultados para cada asentamiento permiten identificar la carencia, la atomización o la centralidad de funciones vinculadas con actividades y servicios en el territorio municipal. En este marco, se deberá tomar en cuenta que el tamaño de la población no necesariamente implicará la existencia de una mejor situación generada por los resultados de la sumatoria de las frecuencias y las ponderaciones.

En el ejemplo, los resultados permiten sacar conclusiones sobre la presencia de fallas en la dotación de servicios para asentamientos que muestran la misma población, al mismo tiempo de mostrar las diferencias con relación a otros centros menores. Estos aspectos son de vital importancia para definir cuáles son las fallas en la provisión de servicios e infraestructura y cuáles deberían ser las tendencias correctivas de posibles desequilibrios o de acciones que potencien centros menos privilegiados. Las diferencias mostradas en el Escalograma, también permiten acercarse al análisis a la dinámica social y económica de los centros, de tal manera que se identifiquen las causas y relaciones que definen la manera en que se hallan conformados los centros poblados. Una vez definidos estos aspectos, se poseen elementos importantes, de acuerdo a áreas como salud, educación, actividades económicas y otras, para poder relacionar los resultados con categorías jerárquicas de centros poblados. En este sentido, se podrían mencionar tres tipos de centros poblados:

- a) Centros primarios, los cuales se constituyen en asentamientos humanos con áreas urbanas consolidadas o en proceso de consolidación. Estos centros mantienen una vida económica propia con importantes conexiones con el área rural (básicamente actividades agropecuarias) y otros centros externos (especialmente para el aprovisionamiento de bienes e insumos). En términos del Escalograma los centros primarios pueden ser aquellos que mantienen la existencia por encima del 75% del conjunto de las funciones y que la mayoría de las veces concuerdan con una mayor ponderación de las mismas. En este tipo de centros poblados se encontrará un sector secundario relativamente desarrollado, en combinación con el sector terciario.
- b) Centros secundarios que experimentan un lento proceso de consolidación urbana. La población de este tipo de centros poblados se caracteriza por su movilidad espacial hacia otros centros menores y mayores dentro y fuera de la jurisdicción del territorio municipal. La dinámica económica se encuentra básicamente relacionada con el

sector primario (agropecuario). En términos del Escalograma los asentamientos relacionados podrían ser aquellos que mantienen hasta el 50% de las funciones y tendrían una ponderación media de las mismas.

- c) Centros rurales, donde el sector primario es el predominante, mientras que el secundario es prácticamente inexistente. El sector terciario no se halla presente de manera masiva, lo cual implica que la población se moviliza hacia otros centros dentro y fuera del municipio para abastecerse. Desde la óptica del Escalograma, estos centros podrían ser los que se encuentran por debajo del 50% de las funciones con su correlativa ponderación más baja.

148

Al primer acercamiento de jerarquización provisto por los resultados de la matriz agregada de ponderaciones, se debe complementar un análisis de las relaciones de integración funcional, lo que significa comprender la manera en que los asentamientos, con sus particularidades con relación a las funciones, se encuentran vinculados. Este análisis consolidará los resultados de jerarquización. Los vínculos entre asentamientos humanos representan la manera en que se tiene acceso a los servicios, infraestructura y actividades económicas en general. En este sentido se deberán analizar complementariamente a los resultados de las ponderaciones de las ubicaciones de los asentamientos respecto al:

Sistema vial

- a) Sistema de transporte fluvial**
- b) Sistema ferroviario**
- c) Sistema de transporte aéreo**

- Tipo de superficies (asfalto, empedrado, tierra, ripio);
- Densidad del sistema de carreteras (No. de carreteras por kilometro cuadrado de territorio del municipio);
- Distancia promedios de acceso entre asentamiento humanos;
- Origen y destinos de flujo comercial;
- Flojos de volumen de comercial aproximados.

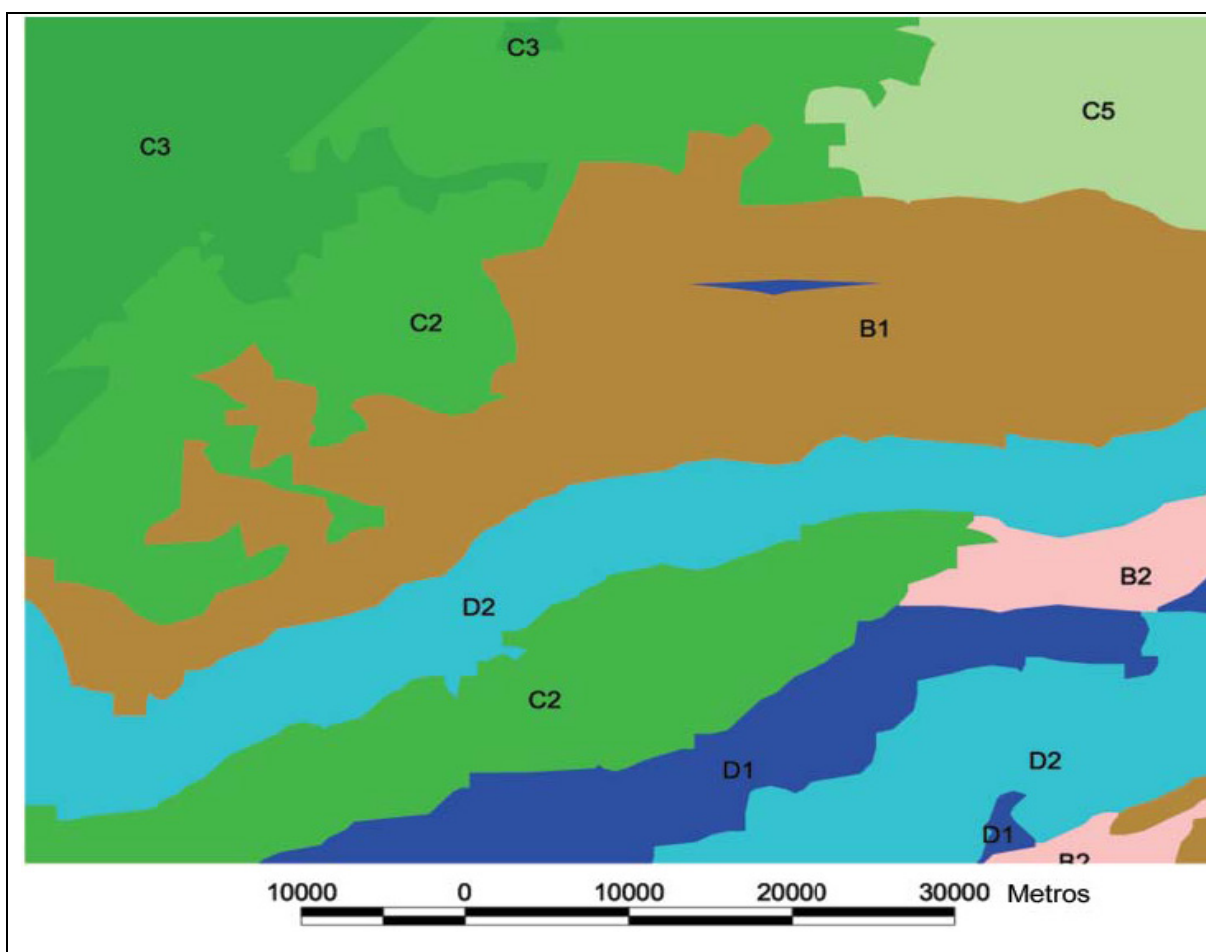
Un centro poblado puede confirmar su carácter de centro primario, por ejemplo, en la medida que el sistema vial lo privilegia con la conexión de una vía asfaltada dentro de la red fundamental. A su vez, este proceso se encuentra reforzado por el análisis de:

- a) Flujos migratorios internos y externos al municipio**
- b) Ubicación de los centros de mercado y ferias**

- Migraciones temporales y definitivas.
- Infraestructura y presencia permanentes de mercados o ferias.

Es necesario analizar en qué medida los diferentes centros se convierten en puntos de atracción o expulsión de población. De igual manera, los flujos comerciales entre centros y entre estos y el exterior reflejan la presencia de ventajas comparativas y potencialidades. El mapa de estructuración del territorio (escala de trabajo 1:50.000 -1:100.000 y de impresión de 1:50.000-1:100.000) comprenderá la jerarquía de centros y las redes de interconexión entre los mismos. En el texto la impresión deberá realizarse en formato doble carta incluyendo escala de trabajo aproximada.

Figura 12: Ejemplo de mapa de plan de uso del suelo



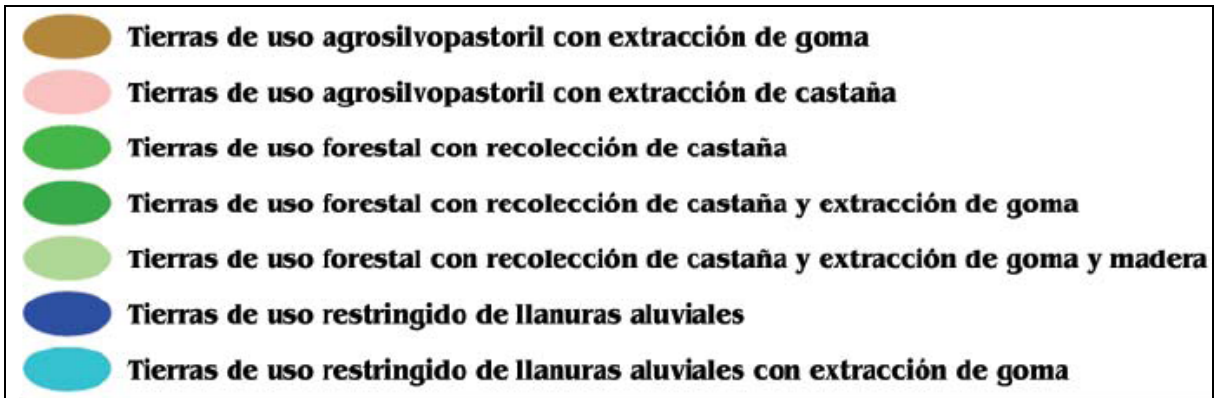
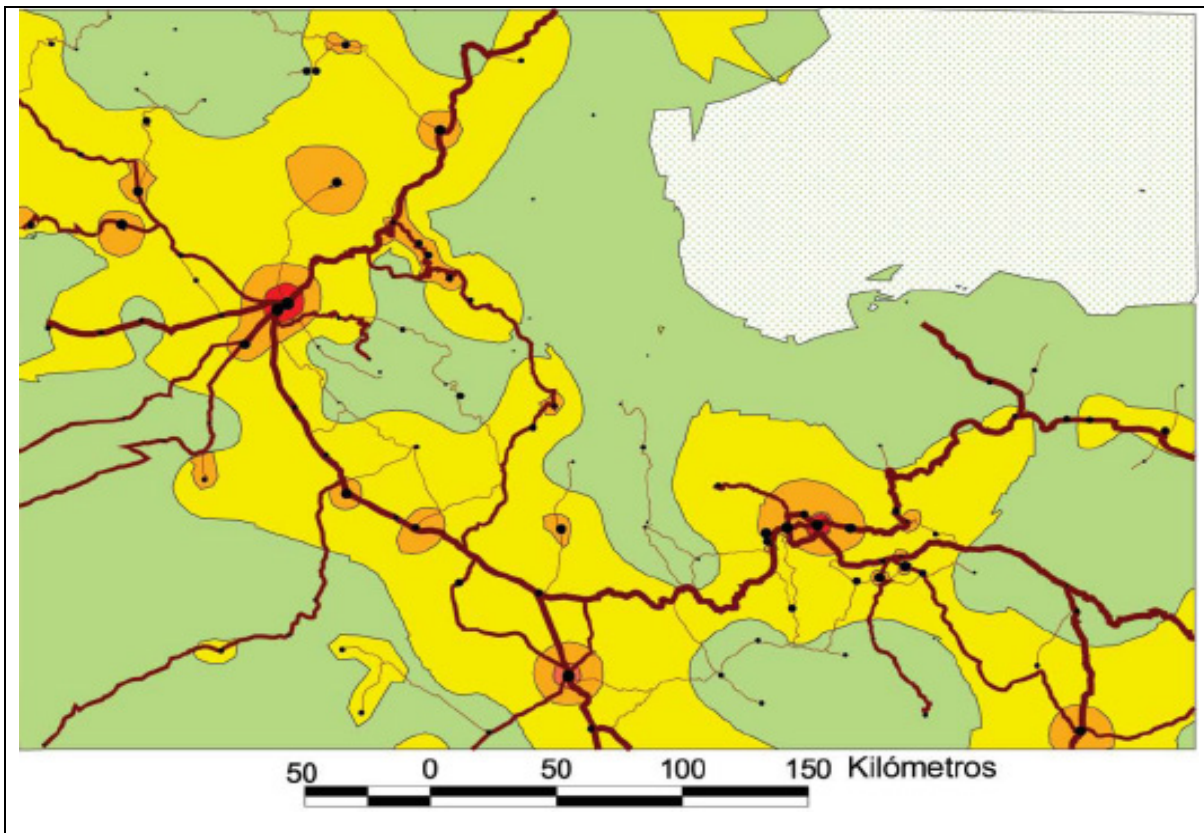


Figura 13: Ejemplo de mapa de plan de uso del suelo urbano



Grado de Ocupación	Centros Poblados	Servicios Sociales	Densidad
 1	Urbano 1	ABCDE	Muy alta
 2	Urbano 2	ABCD	Alta
 3	Urbano 3	ABC	Media
 4	Rural 1	AB	Baja
 5	Rural 2	A	Muy baja
 Área protegida			

Vías de comunicación	Código	Educación	Salud
	A	Universidad	Hospital especializado
	B	Instituto	Hospital general
	C	Secundaria	Hospital básico
	D	Primaria superior	Centro de salud
	E	Primaria inferior	Posta médica

 Red vial fundamental
 Red vial fundamental/departamental
 Red vial departamental/vecinal

4.4.4 Identificación de áreas de riesgo y vulnerabilidad

Podemos encontrar en un territorio amenazas de origen natural (por ejemplo climáticas o geológicas) o las provocadas por el ser humano (tal como el deterioro ambiental o los incendios forestales ocasionados por prácticas como el chaqueo). La amenaza representa, por tanto, la potencial ocurrencia de un suceso que se manifiesta en un lugar específico con una intensidad, magnitud y duración determinada. Por otra parte, la vulnerabilidad es la situación de peligro en que la vida, la salud, las propiedades de las personas y los bienes ambientales están en riesgo directo ante los efectos destructivos de una amenaza.

En este sentido, los aspectos físicos, sociales, ambientales, económicos, educativos, políticos y culturales, entre otros, contribuyen a la conformación o acumulación de vulnerabilidad. Por ejemplo, el tipo de distribución de los asentamientos humanos y de la infraestructura social y productiva reflejan, de alguna manera, el grado de desarrollo de la sociedad y sirven como factores de aproximación para determinar si la sociedad es vulnerable con mayor o menor intensidad a un cierto tipo de amenaza.

El riesgo define la probabilidad de daños sociales, ambientales y económicos en un lugar dado y durante un tiempo de exposición determinado. Esquemáticamente es el resultante de una o varias amenazas y de los factores de vulnerabilidad. Por ejemplo, para una misma amenaza el riesgo crece cuanto mayor es la vulnerabilidad de la sociedad. En esta fase se trata de identificar y caracterizar las áreas que puedan representar ciertos riesgos para

la población, la infraestructura y los recursos naturales. Para tal efecto se hace la intersección o la unión entre las áreas de amenazas de origen natural o antrópico y la distribución de los asentamientos humanos, infraestructura vial y comercial, áreas productivas, etc.

4.4.5 Identificación de potencialidades, limitaciones y macroproblemas

A partir de la información temática biofísica, socioeconómica y político institucional, así como del análisis de los conflictos de uso, estructuración del territorio y de las áreas de riesgo y vulnerabilidad, el equipo multidisciplinario e interinstitucional identificará las potencialidades, limitaciones y macro problemas del municipio, complementando la información plasmada en el PDM.

Estos elementos tendrán una utilidad importante en la formulación del POTM (definición de la visión estratégica, la formulación de objetivos y el diseño de políticas). Asimismo, se considerarán las siguientes definiciones:

Tabla 19: Definiciones de potencialidades, limitaciones y macroproblemas

No.	VARIABLE	DEFINICION
1	¿Qué son las potencialidades?	Situaciones y factores humanos o físicos que se pueden aprovechar para impulsar el desarrollo del municipio. Estos factores pueden ser externos y/o internos a los procesos que se desarrollan en el municipio.
2	¿Qué son las limitantes o limitaciones?	Situaciones y factores humanos y/o físicos que obstaculizan, dificultan e impiden el desarrollo del municipio. Estos factores pueden ser externos y/o internos a los procesos que se desarrollan en el municipio y afectan a los aspectos biofísicos, socioeconómicos o político institucionales.
3	¿Qué son los problemas?	Toda situación negativa que en el presente dificulta el desarrollo económico y social del municipio, pero que puede resolverse.
4	¿Qué es un macro problema?	Es el o los problemas fundamentales en la generación de efectos negativos. La solución de los macro problemas permite resolver varios problemas.

Si bien muchos insumos para la identificación de potencialidades, limitantes, problemas y macro problemas pueden salir de la realización de talleres zonales, comunales o distritales, implementados en la etapa de diagnóstico, resulta importante que la definición de estos aspectos se realice a través de un taller municipal (lo más recomendable), donde participen representantes del conjunto de los actores sociales e institucionales involucrados en el proceso.

4.4.6 Identificación de tendencias municipales

Esta actividad podrá realizarse en el mismo taller municipal donde se identificaron las limitantes, potencialidades y macro problemas. En esta perspectiva, el equipo técnico conjuntamente los actores sociales e institucionales identificará las tendencias territoriales en el sentido de cómo evolucionaría el uso del suelo y la ocupación del territorio municipal si no se formulase el POTM.

Tabla 20: Tendencias de uso y ocupación del territorio

TENDENCIAS	
a)	Degradación del bosque;
b)	Contaminación ambiental;
c)	Disminución de la productividad;
d)	Precariedad de las condiciones de trabajo;
e)	Marginalización vial;
f)	Deterioro de las estructuras político institucionales;
g)	Incremento de las tasas de analfabetismo, mortalidad infantil, etc.

4.5 Formulación del plan de ordenamiento territorial municipal

El Plan de Ordenamiento Territorial Municipal se elabora en base a la zonificación agroecológica y socioeconómica, la evaluación del territorio, la identificación de potencialidades, limitantes, macro problemas y tendencias.

La elaboración de la propuesta del POTM considera las siguientes actividades:

- a) Construcción de la imagen objetivo.
- b) Formulación de los objetivos de uso y ocupación del territorio.
- c) Diseño de políticas de Ordenamiento Territorial.
- d) Formulación del Plan de Uso del Suelo y del Plan de Ocupación del Territorio.

4.5.1 Formulación de la imagen objetivo

La imagen objetivo se constituye en la visión del territorio. Es la síntesis de la situación ideal, posible de ser alcanzada en el largo plazo. La imagen objetivo debe expresar la situación global a la que se espera llegar una vez que se resuelvan los macro problemas, se atiendan las necesidades de los actores sociales e institucionales y se genere un aprovechamiento de las potencialidades. En el caso de que la elaboración del POTM se realice cuando ya existe un (PDM), los actores municipales validarán o reajustarán la imagen

objetivo del PDM, en base a la información del diagnóstico y evaluación del territorio municipal. De esta manera, se deberán observar las diferencias o similitudes existentes entre ambas imágenes objetivo, siendo el objetivo final el de realizar ajustes en el PDM si es que el caso lo amerita.

4.5.2 Formulación de los objetivos territoriales

Los objetivos son las situaciones que se desean alcanzar mediante la aplicación de políticas, normas y recomendaciones, al final del período de ejecución del Plan. Los objetivos a ser alcanzados deben formularse de manera realista y ser factibles de alcanzarse en un plazo determinado mediante la implementación del POTM.

El marco orientador de la formulación de los objetivos, en cuanto a los componentes de uso del suelo y ocupación del territorio, se encuentra en la imagen objetivo de largo plazo del municipio. Los objetivos deberán ser establecidos en el mismo taller municipal en el que se trabajó la imagen objetivo. En este sentido, se debe llegar a formular objetivos generales y específicos, los cuales permitirán elaborar las propuestas de uso del suelo y de ocupación del territorio respectivamente.

En este taller se debe revisar, identificar y corregir la presencia de posibles contradicciones entre los objetivos. Posteriormente se procederá a una jerarquización que permita identificar los objetivos de mayor importancia, es decir los que condicionan de manera directa a los otros objetivos. Por último, se vuelven a contrastar los objetivos con la imagen objetivo para ver si no existen contradicciones.

4.5.3 Diseño de políticas territoriales

Conceptualmente, una política puede ser concebida como un curso de acción colectivo que moviliza recursos, involucra a todo un conjunto complejo de operadores públicos y se expresa en un comportamiento planeado e intencional. Las políticas de uso del suelo y de ocupación del territorio deben ser diseñadas de acuerdo a la imagen objetivo y a los objetivos anteriormente mencionados, así como compatibilizadas con las políticas del Plan de Desarrollo Municipal y las políticas sectoriales tanto a nivel nacional, departamental como municipal. Por otra parte, estas políticas deberán permitir la complementación, el ajuste y profundización de las planteadas en el PDM. Las políticas que se diseñen deberán tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- En qué medida son efectivas para cumplir con los objetivos y en la efectivización de la imagen objetivo.
- Dónde se implementarán.
- Quiénes serán los responsables de su implementación.

- Cuáles son los recursos materiales y humanos necesarios para su implementación.

Las políticas relacionadas con el uso del suelo y con la ocupación del territorio deberán tener como elementos centrales para su definición:

- La necesidad de generar un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Orientar el manejo sostenible de áreas de fragilidad ecológica, de riesgo, vulnerabilidad y áreas de régimen especial.
- Optimizar el crecimiento ordenado de asentamientos humanos, tomando en cuenta los requerimientos necesarios para una eficiente provisión de bienes y servicios públicos.
- Aprovechar las potencialidades para articular el territorio con las dinámicas internas y externas de mercado.
- Mejorar la provisión de la infraestructura social y productiva, generando así mejoras en las condiciones de vida de los asentamientos humanos.

Las políticas pueden ser definidas en el mismo taller que sirvió para ajustar la imagen objetivo y la definición de objetivos generales y específicos.

Tabla 21: Matriz de actividades de la etapa de formulación del POTM

ACTIVIDADES	TECNICAS	PARTICIPANTES	RESPONSABLES
Construcción de una imagen objetivo, de los objetivos y de las políticas.	Taller municipal.	Equipo de trabajo, representantes de los actores sociales e institucionales en el municipio.	Equipo multidisciplinario e interinstitucional.

4.5.4 Formulación del Plan de Uso del Suelo y Plan de Ocupación del Territorio

4.5.4.1 Plan de Uso del Suelo (PLUS)

El Plan de Uso del Suelo (PLUS), es un instrumento de carácter técnico normativo que determina los usos de los suelos en función a sus limitantes y potencialidades. Este plan se elabora en función de los resultados logrados en la zonificación agroecológica y socioeconómica y considera las categorías y subcategorías de uso de la tierra.

Este PLUS al menos deberá contener:

Tabla 22: Contenido mínimo del PLUS

REGLAS DE INTERVENCIÓN			
<p>Esta reglas definen las acciones a tomar por parte de las instituciones públicas encargadas de la otorgación de derechos de uso de la tierra con la finalidad de asegurar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales renovables. Regulan de manera obligatoria la intervención en la otorgación de derechos de uso de suelo, en relación a sus limitaciones y potencialidades. Estas normas orientan las actividades productivas adecuadas a las condiciones y características del suelo. Asimismo se definen las siguiente ocupaciones.</p>			
<p>Permitida:</p> <p>Cuando la actividad indicada puede ser autorizada sin mayores restricciones, cumpliendo con las normas de uso y manejo establecidos legalmente, o en ausencia de éstas, las que aseguren el uso sostenible de los recursos.</p>	<p>Limitada:</p> <p>Cuando la actividad considerada sólo puede autorizarse bajo ciertas condiciones de uso, debido a limitaciones propias de la unidad de tierra en toda su extensión o en partes de la misma.</p>	<p>Prohibida:</p> <p>Cuando la actividad indicada no puede ser realizada en la unidad de tierras considerada por no ser apta para la actividad propuesta o por no cumplir funciones de conservación de los ecosistemas.</p>	<p>Bajo condiciones:</p> <p>Cuando el ejercicio de la actividad indicada sólo puede ser autorizado bajo condiciones especiales en base a las circunstancias de cada caso y en función de criterios específicos no generalizables.</p>
REGLAS DE USO			
<p>Son reglas referidas al uso del suelo tomando en cuenta sus aptitudes. Establecen limitaciones legales al ejercicio del derecho del uso del suelo, considerando y recomendando las técnicas y medidas de conservación y manejo sostenible del suelo, para evitar el deterioro de su capacidad productiva o de regeneración. Estas reglas son de cumplimiento obligatorio para todos los usuarios que realicen actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de infraestructura u otros usos Las opciones que se tiene en este conjunto de normativas son:</p>			
<p>Permitida:</p> <p>Cuando la actividad indicada puede ser realizada sin mayores restricciones, cumpliendo con las normas que aseguren el uso sostenible de los recursos.</p>	<p>Limitada:</p> <p>Cuando la actividad considerada puede ser realizada pero bajo determinadas restricciones, en función de la naturaleza de las tierras consideradas o cuando la actividad propuesta sólo puede ser realizada en parte del área considerada.</p>	<p>Prohibida:</p> <p>Cuando la actividad indicada no puede ser realizada en la unidad de tierras considerada debido a riesgos de degradación de los recursos y sostenibilidad de la producción.</p>	
RECOMENDACIONES DE MANEJO			
<p>Para cada uno de los usos considerados se formulan recomendaciones generales de manejo. Estas recomendaciones están orientadas a la utilización sostenible de los recursos naturales, considerando no sólo la conservación de los suelos con fines productivos, sino también todos los demás elementos biofísicos (vegetación, biodiversidad, agua, etc.) además de la seguridad jurídica (declaración de parques, reservas, etc.) y la necesidad de respaldar su uso con Planes de Manejo o Programas de Mejoramiento Tecnológico según sea el caso.</p>			

4.5.4.2 Plan de ocupación del territorio municipal

El Plan de Ocupación del Territorio se constituye en un instrumento de carácter técnico orientador, que organiza y articula el territorio en función de sus potencialidades, limitantes y características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales, de tal manera que se optimice el sistema de asentamientos humanos y se mejore la cobertura y el acceso a servicios sociales, así como a la infraestructura productiva. Este plan debe ser elaborado basándose en la zonificación agroecológica, la evaluación del territorio, la imagen objetivo, los objetivos y las políticas de ocupación del territorio. Estos elementos se generan por la interrelación de la información socioeconómica y político institucional. En este marco el Plan de Ocupación Territorial deberá:

- a) Establecer directrices sobre la manera en que la población debería ocupar el territorio, identificando ejes de desarrollo centrados en una coherente localización de servicios básicos y de infraestructura productiva.

- b) Priorizar los requerimientos de comunicación del municipio, como por ejemplo la definición de la apertura de un camino prioritario, de tal manera que se promueva la vinculación y articulación del territorio municipal con el entorno departamental, nacional e internacional.
- c) Identificar una coherente localización de servicios e infraestructura productiva y social, que lo convierta en un instrumento que, conjuntamente con el PDM, pueda apuntar hacia una distribución más equitativa de las inversiones públicas y privadas en el territorio municipal.

El Plan de Uso del Suelo como el Plan de Ocupación del Territorio deberá ser elaborados en trabajo de gabinete y de campo por el equipo multidisciplinario e interinstitucional. Una vez culminados, estos productos deberán ser presentados en un último taller municipal en el que participen los representantes de las Organizaciones Territoriales de Base, del comité comunitarios, su consejo consultivo y otras instituciones públicas y privadas en la jurisdicción municipal. El objetivo de este taller es el de discutir y ajustar el trabajo presentado.

Tabla 23: Matriz de actividades de la formulación del PLUS Y POT

ACTIVIDADES	TECNICAS	PARTICIPANTES	RESPONSABLES
Elaboración de la propuestas.	Trabajo de gabinete.	Equipo multidisciplinario e interinstitucional	Equipo multidisciplinario e interinstitucional.
Ajuste y concertación.	Taller municipal	Equipo multidisciplinario e interinstitucional, representantes de los actores sociales institucionales en el municipio.	Equipo multidisciplinario e interinstitucional.

Figura 14: Flujograma del proceso de Planificación Estratégica y de Ordenamiento Territorial

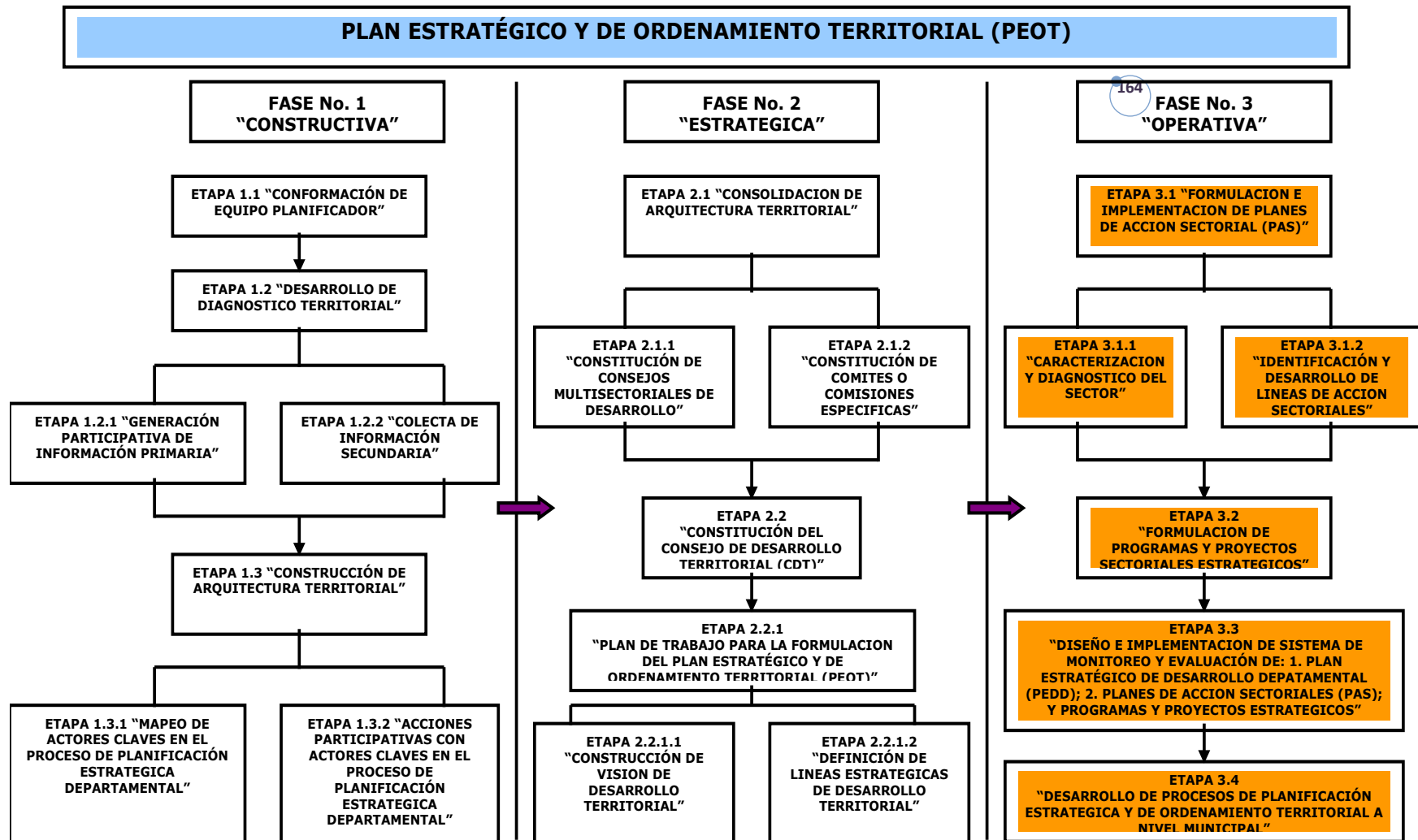


FIGURA 15: MODELO GENERAL PARA EL DESARROLLO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

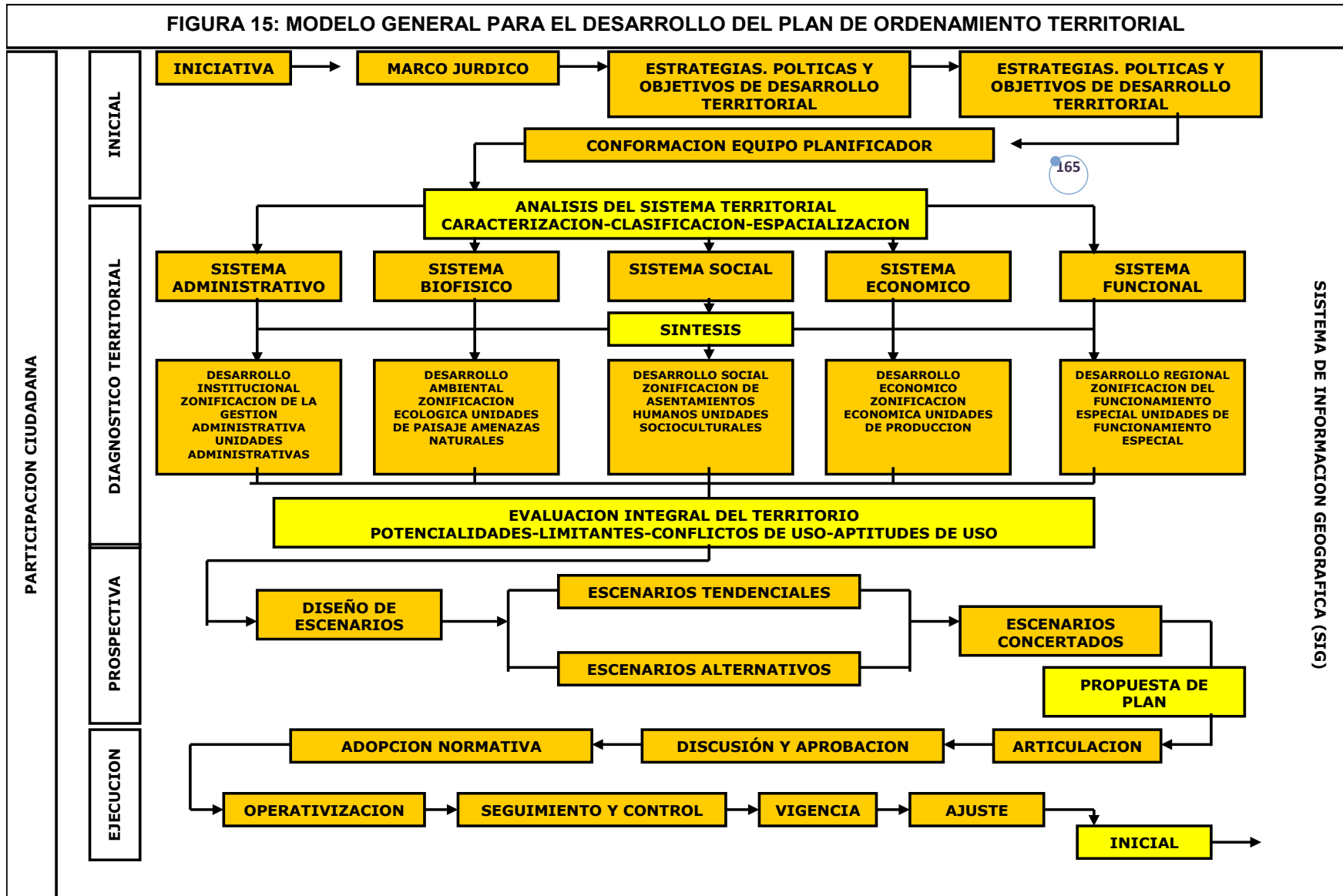
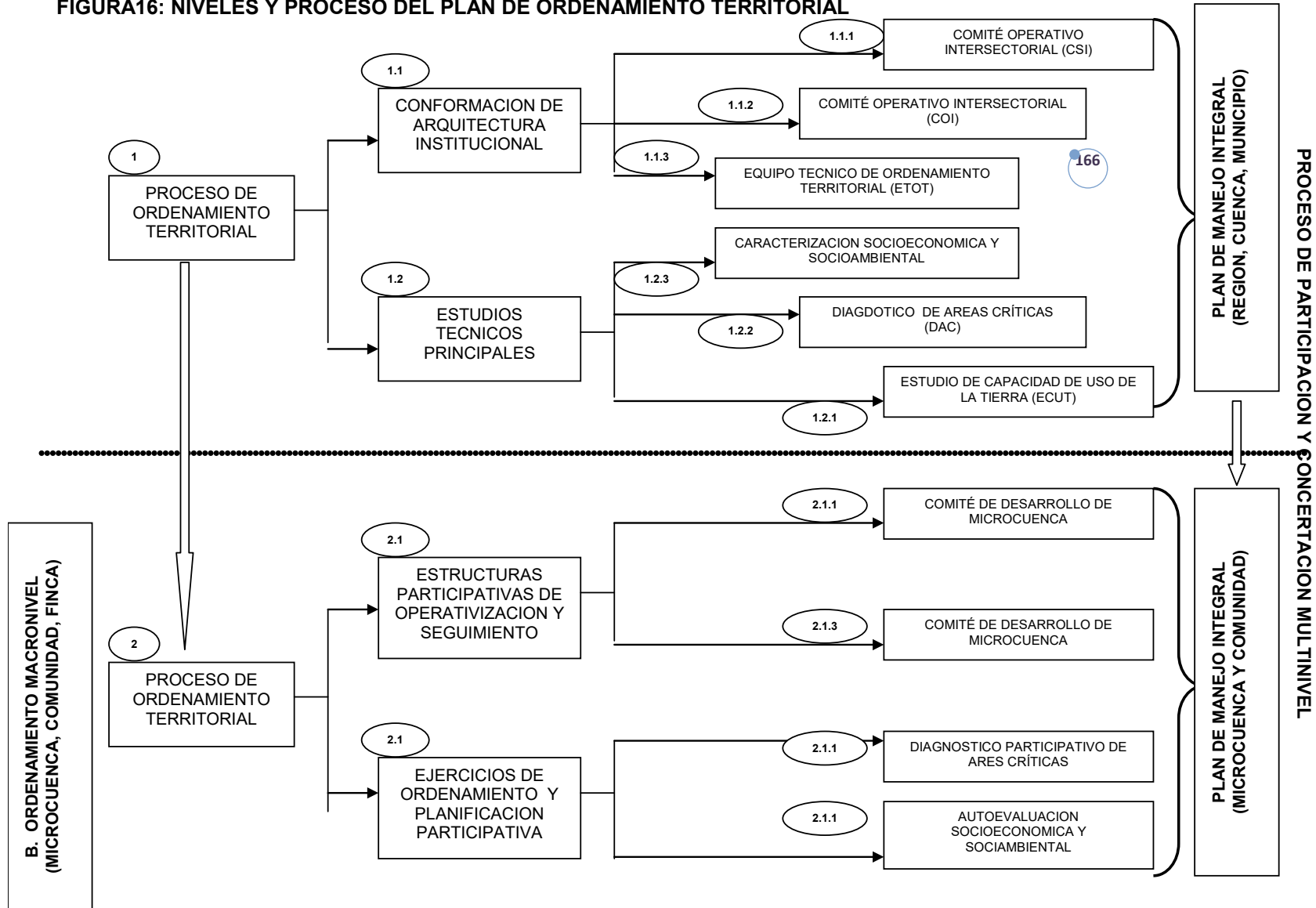


FIGURA16: NIVELES Y PROCESO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



CAPITULO 5

Proceso de aprobación e implementación de Planes de Ordenamiento Territorial a nivel Municipal

5.1 Proceso de aprobación e implementación del plan de ordenamiento territorial municipal

La implementación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial debe ser ejecutada buscando un permanente proceso de fortalecimiento de la institucionalidad municipal y de las sociedades locales. En esta perspectiva la implementación deberá tomar en cuenta:

- a) La aprobación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.
- b) La institucionalización, seguimiento y control del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.

5.1.1 La aprobación del plan de ordenamiento territorial

Para su aprobación por el concejo municipal, el POTM debe contar con el informe técnico favorable, emitido por la prefectura del departamento y el Órgano Rector del Ordenamiento Territorial. Para garantizar su implementación, el POTM debe ser incorporado en el marco del PDM y en el POA del municipio, ya que este último representa el canal para gestionar recursos.

5.1.2 Institucionalización, seguimiento y control del plan de ordenamiento territorial municipal

Para la implementación del POTM es necesario que el gobierno municipal incluya en su planta un responsable del proceso de Ordenamiento Territorial dentro del área de planificación, o en el mejor de los casos, cree una Unidad de Ordenamiento Territorial. Asimismo, se debe tener en cuenta que el responsable político de la ejecución del POTM es el alcalde municipal. Por otra parte, los concejos municipales son los encargados de fiscalizar y requerir informes al alcalde y a los responsables municipales sobre la gestión del Ordenamiento Territorial del municipio. En este sentido, el concejo municipal también se encontrará encargado de velar por el cumplimiento del Ordenamiento Territorial, sus reglamentos y disposiciones conexas. Sin embargo, la institucionalización del OT y el proceso de cumplimiento de los elementos establecidos en el POTM pueden estar fortalecidos por otras instancias surgidas desde la sociedad civil, como comités de seguimiento u otras, que incorporen a diferentes representantes de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), comité de vigilancia, consejos consultivos y otros actores sociales e institucionales en el municipio. En este marco, no sólo se posibilitaría el cumplimiento del POTM, sino también su ajuste posterior al tiempo reglamentado de vigencia.

5.2 La importancia de la participación en la sostenibilidad del proceso de ordenamiento territorial

La planificación participativa se da en un contexto en lo cual la eficacia de la planificación convencional resultó limitada, porque los intereses de los directamente afectados no están reflejados o son afectados negativamente. Desde una forma de planificación de 'arriba-hacia-abajo' (top-down) se está desarrollando e implementando una forma de 'abajo-hacia-arriba' (bottom-up). Esta también implica un cambio del rol de las instituciones tradicionalmente encargadas de la planificación. Eran ellos que hicieron toda la planificación desde su escritorio, incluyendo la definición de objetivos, recolección de datos, el análisis, y la elaboración del plan. Y después de la aprobación del plan y las actividades propuestas eran otras instituciones que tendrían que realizar la implementación. Ahora, en la planificación se busca una mayor participación de los grupos de interés que finalmente debe de implementar y cumplir con el plan. La planificación está realizada por estos grupos de interés con un apoyo técnico y metodológico de la institución planificadora. El rol de la entidad planificadora era tradicionalmente meramente técnico, científico y encima de los demás actores.

El fundamento de la planificación participativa es la participación activa de los grupos de interés en cuanto a la identificación de los problemas, la recolección de información, el análisis de la información, la identificación de soluciones y la elaboración del plan y la programación de actividades. Entonces, un papel activo en todas las etapas de la planificación. La planificación participativa se caracteriza por ser un proceso que:

- es de aprendizaje para todos los involucrados;
- se base en los problemas reales de la gente y/o instituciones;
- beneficie a todos los involucrados;
- refuerce el poder y los roles de las organizaciones y comunidades locales;
- establezca relaciones de coordinación y cooperación entre diferentes (niveles de) actores;
- proporcione información segura, oportuna y comprensible.

Los grupos de interés o los actores en un proceso de planificación participativa¹ son tales grupos que tengan algún papel significativo y relevante en cuanto al tema o la problemática en la región bajo consideración. Es importante involucrar todos los actores pertinentes para lograr una planificación consensuada y basada en los problemas y necesidades de los involucrados y futuros afectados. Solo así se logra ya durante el proceso de planificación un compromiso de los diferentes grupos de interés en cuanto al cumplimiento con lo programado; son ellos mismos que identifiquen, analicen y solucionen sus propios problemas. Por lo tanto, el rol del planificador tradicional ha cambiado. Aunque todavía tiene un papel técnico sea limitado, su rol ahora es meramente lo de un facilitador del proceso.

El rol de facilitador se caracteriza entre otros por los siguientes aspectos:

- **Cambio de rol:** Aprender de los actores locales y reconocer y respetar sus conocimientos, en vez de imponer ideas. Información será recolectada según criterios de los actores locales, en vez de únicamente utilizar los criterios del facilitador;
- **Rápido y aprendizaje progresivo:** El proceso de aprendizaje no es predeterminado y rígido, sino es flexible, explorativo, interactivo e innovadora.
- **Mantener cosas simple y sencilla:** No debe de investigar más que lo necesario para el objetivo definido, no recolectar más datos de lo necesario, ni detallar innecesariamente el análisis.
- **Traspasar el control ("Handling over the stick"):** Dejar que los actores mismos realicen su investigación, análisis e identificación y presentación de soluciones. El facilitador solo orienta la metodología y ayuda en iniciar el trabajo, luego retrocede.
- **Buscar la diversidad:** Identificar diferencias y excepciones, en vez de promediar. Información diversa es muy rica para identificar innovaciones y para mayor comprensión.
- **Una conciencia autocrítica:** El facilitar debe auto-evaluar su propio actitud y comportamiento para mejorarlo.
- **Poner a lado prejuicios/predisposiciones (biases):** Ser relajado en vez de ser apurado; escuchar en vez de exponer; comprobar en vez de respuestas rápidas superficiales; ser modesto en vez de dominante; involucrar los retirados y callados en vez de trabajar con los que hablen más.

5.3 El ordenamiento territorial y la integración participativa de los medios de vida sostenible

5.3.1 La Gestión Territorial Rural

Este concepto de territorio que usamos en el presente artículo se refiere a un proceso de apropiación social del espacio y corresponde a un abordaje cada vez más interdisciplinario de las experiencias de planificación y desarrollo territorial, así como a la creciente importancia de la participación ciudadana en dichos procesos. De esta forma, la gestión territorial supone un proceso de ampliación del control, manejo y poder de decisión del uso de los recursos que existen en un determinado espacio por parte de sus actores. Por lo tanto no basta delimitar administrativa o geográficamente un territorio, sino que es necesario también tomar en cuenta la capacidad de influir y controlar los

medios, instrumentos y recursos para la toma de decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos del espacio territorial.

Precisamente en las áreas rurales, los procesos de gestión territorial tienen dos rasgos fundamentales. Por un lado, el territorio está definido como resultado de la apropiación del espacio por parte de sus habitantes y la construcción de arreglos institucionales a escala territorial y microregional. Por otra parte, aunque esos territorios incluyen a menudo concentraciones urbanas, en su dinámica inciden fuertemente los procesos rurales y el manejo de los recursos naturales.

En esta línea se han identificado al menos 3 elementos que constituyen un proceso de gestión territorial: a) Identidad territorial construida desde los habitantes del territorio que responde a un proceso de apropiación de un espacio particular; b) Institucionalidad territorial endógena que tiene la capacidad de lanzar propuestas y acciones de carácter estratégico en tanto que se plantean objetivos de mediano y largo plazo. Implica la posibilidad del control, manejo y poder de decisión sobre el uso y distribución de los recursos que existen en un determinado espacio por parte de sus actores, así como la interlocución entre los actores territoriales y las instituciones de escala regional, nacional o internacional, gubernamentales o no gubernamentales; y c) Instrumentos de manejo territorial y se expresan en estrategias colectivas (ordenamiento territorial, establecimiento de corredores biológicos, manejo de riesgos, estrategias productivas, ecoturismo, manejo de cuencas, conservación de suelo y agua, manejo de bosques, etc.) y acciones específicas por medio del establecimiento de normas y reglas que definen las relaciones entre los actores y la distribución y uso de los recursos. El proceso de construcción de estos elementos no es necesariamente lineal, están mutuamente condicionados y se basa en las experiencias cotidianas de las comunidades y sus percepciones respecto de su problemática, sus recursos naturales, sus expectativas y capacidades.

El concepto de gestión territorial nos permite entender los procesos que se orientan a la búsqueda permanente de soluciones para el mejoramiento de los medios de vida, en este proceso se van configurando los tres elementos: Identidad, Institucionalidad e Instrumentos, que son a su vez el producto de la combinación de la acción colectiva, el capital social disponible y el grado de acceso y control de los recursos requeridos para impulsar el desarrollo del territorio.

5.3.2 Estrategias de Medios de Vida

La teoría de los Medios de Vida Sostenible (MVS) describe los puntos principales de cómo este marco puede ayudar a la identificación de la pobreza. Pobreza entendida por diferentes elementos económicos, sociales, políticos y culturales que agudizan la impotencia, aislamiento, precario acceso al dinero, vulnerabilidad y debilidad física de los hogares.

Siendo la pobreza multifacética y compleja, sus causas están interrelacionadas. Entonces para abordar la pobreza se necesita de un enfoque integral que haga énfasis en las personas y no en los recursos, servicios y/o estructuras. El éxito de la reducción de la pobreza depende de sí los medios de vida de las personas han mejorado de forma sostenible y se concentra en el impacto que ejercen las políticas y las instituciones sobre los pueblos, familias y sus percepciones sobre la pobreza.

Este marco de MVS permite reconocer múltiples influencias sobre la vida de las personas rurales, identifica variadas estrategias en materia de medios de vida, analiza las fortalezas más que las necesidades, reconoce el potencial inherente a cada persona/comunidad y se trabaja para superar limitaciones. Da importancia de cómo los medios de vida son influenciados por las políticas y las instituciones, facilita el análisis y comprensión de los medios de vida de las poblaciones menos favorecidas. Tiene cinco componentes básicos:

ACTIVOS que son activos sociales (redes sociales, participación), humanos (salud, educación, habilidades, experiencia, capacidad laboral), físicos (casa, equipo agrícola, carreteras, acceso a tecnologías), financieros (ahorros, ingresos, acceso a crédito, pensiones) y naturales (tierra, animales, cultivos, agua, pesca, bosques, frutos silvestres, biodiversidad, acceso a los recursos naturales). Estos activos a menudo son intercambiables y ayudan a determinar nuestras opciones y metas de medios de vida, se encuentran en un estado de constante cambio. Las estrategias se entienden por la variedad y combinación de diferentes actividades y decisiones que los pueblos realizan para cubrir sus necesidades en diferentes momentos y alcanzar sus metas de medios de vida. Estas metas pueden ser económicas (mayores ingresos), bienestar (autoestima, inclusión social, igualdad de género, seguridad física, empoderamiento, mantenimiento de cultura, costumbres y tradiciones), vulnerabilidad (mayor grado de respuesta a tendencias, choques y temporalidades), uso de recursos naturales (menor degradación de recursos naturales) y seguridad alimentaria (asegurar una dieta adecuada para la familia).

Este marco ayuda a entender y analizar que los medios de vida y, en este caso los medios de vida rurales, tienen múltiples actividades con diversas fuentes de ingreso y combinaciones lo que se refleja en la gran heterogeneidad de los productores rurales, con diferentes dotaciones de recursos naturales, humanos y financieros y dispares niveles de acceso a instituciones y mercados (CEPAL, 1999). La situación social de las familias campesinas depende de una combinación de factores externos (política macroeconómica y agraria, situación de los mercados, precios internacionales) e internos (formas de uso de recursos, organizaciones y experiencia). Investigaciones recientes indican que los pobres rurales están manejando los procesos externos (impactos de la globalización) para construir capacidades internas en personas y en espacios

territoriales que les permiten enfrentar y responder no sólo a la globalización sino a asegurar sus estrategias de medios de vida.

En ese sentido es importante resaltar el rol de los actores rurales (organizaciones campesinas, indígenas, movimientos campesinos, ONG, programas de desarrollo, redes de intercambio, etc.) en la modificación de la gestión de los recursos naturales y de los espacios rurales. Y es en ese espacio, la importancia vital de vincular esas estrategias de medios de vida con la gestión territorial permitiendo la sostenibilidad de los medios de vida en función de las metas a alcanzar. Esto facilita argumentar que los medios de vida rurales no pueden ser entendidos independientemente de los procesos y que más bien aportan a la institucionalidad a partir de las cuales fluyen recursos, ideas, información y mercancías.

• **CAPITULO 6: BIBLIOGRAFÍA**

- Araujo, J.; M. Gómez y T. Oberhuber, 1992. El impacto ambiental de los vallados cinérgicos. Monografías de Caza 2. Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental, CODA e ICONA, Madrid, España.
- Aramburu, M. P. 1993. Evaluación y corrección del impacto visual. Ecosistemas. Madrid.
- Austin, R. B. 1978. Actual and potencial yields of wheat and barley in the United Kingdom. ADAS Quarterly Review 29: 76-87.
- Appleton, J. 1993. Estética de la supervivencia. Ecosistemas. Madrid.
- Best, R. H. 1981. Land use and living space. Methuen. London.
- BIFADEC, 1991. Sustainable agriculture is the solution, but what is the problem? AID. Washington, D. C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), Plan de acción regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos, Versión actualizada, LC/G.2143, Agosto de 2001, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional*, Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de aplicación del Programa de Hábitat. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- CEPAL (1996), *Latin American and Caribbean Regional plan of action on human settlements*, United Nations. Hábitat II, Santiago Chile.
- CEPAL/ILPES (2000), La reestructuración de los espacios nacionales, Serie Gestión Pública N° 7, LC/L.1418-P, Santiago de Chile
- CI/SIG 1992. Manual del usuario, versión 2.0. Conservación Internacional. Departamento de Ciencia y Cooperación Técnica. 176 p.
- Consejería de obras públicas y transportes, 1991. Comarca y Ordenación Territorial: Un Ejemplo Metodológico "Alto Guadalquivir de Córdoba". Sevilla, España. Editores: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Ordenación del Territorio. 131 p.

- Conservación internacional, 1992. Manual del Usuario, Sistemas de Información Geográfica. Washington; U. S. A. Departamento de Ciencia y Cooperación Técnica. 151 p.
- Corraliza, J. A. 1993. Reacciones psicológicas a la estimulación escénica. Ecosistemas. Madrid, España, Corporación Chile Ambiente. 1995. La función del municipio en el sistema de evolución de impacto ambiental de proyectos: II Serie de Documentos Técnicos. CONAMA. Santiago, Chile.
- Durojeanni, A. 1991. Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable, aplicados a municipios, microrregiones y cuencas. CEPAL. Santiago, Chile.
- Environmental Policy Act. 1970. National environmental policy act of 1969. 42. U. S. C. 4321 (note). Washington, D.C.
- Escribano, M. M., M. Frutos, E. Iglesias, C. Mataix e I. Torrecillos. 1991. El Paisaje.E.T.S.I. Montes. Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, España.
- Feehan, J. 1992. Tourism on the farm. Environmental Institute. University college Dublin. Dublin. Irlanda.
- Gastó J., 1980. Bases ecológicas de la modernización de la agricultura. En: Sunkei y N. Gligo. Estilos de desarrollo y medioambiente en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México.
- Gastó J., Cosio F., Panario D. 1993. Clasificación de ecorregiones y determinación de Sitio y Condición. Manual de aplicación a municipios y predios rurales. Red de Pastizales Andinos. Quito, Ecuador.
- Gastó J., Armijo R., Nava R. 1984. Bases heurísticas del diseño predial. Sistemas en Agricultura 8407. Departamento de Zootecnia, Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Gastó J. y C. González. 1992. Interpretación ambiental de la expansión de la agricultura intensiva en Chile: el caso frutícola: 89-121. En: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto de Cooperación para la Agricultura. Agricultura Sostenible en América Latina y el Caribe. BID e IICA. Washington D. C., U.S.A.
- Gastó J., J. E. Guerrero y F, Vicente. 1994. Bases ecológicas de los estilos de agricultura y del uso múltiple.
- En: Ramos E. y F. Ceña. Hacia un nuevo sistema rural. Junta de Andalucía y Universidad Internacional Antonio Machado. Sevilla, España. 33 p. (En Prensa).

- Gómez, D.1992. Planificación Rural. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, España. Editorial Agrícola Española. 396 p.
- Gómez, D.1994. Ordenación del Territorio; una aproximación desde el Medio Físico. Instituto Tecnológico GeoMinero de España. Editorial Agrícola Española. Madrid, España, 238 p.
- González, F. 1981. Ecología y paisaje, Blume. Barcelona, España.
- Heidegger M., 1984. Ciencia y técnica. **En:** Soler. Ciencia y técnica. Santiago, Chile.
- Horngren, Ch.T. y G. Foster. 1993. Contabilidad de Costos. Prentice Hall Hispanoamericana S.A. 61 Edición. México.
- Hox, A. y Majluf, N. 1994. Gestión de empresas con una visión estratégica. Ediciones Dolson. Santiago, Chile. 513 p.
- Hughes J. D., 1975. Ecology in ancient civilizations. University of New Mexico Press. Albuquerque. N. M.
- Intendencia de Los Lagos. 1995. Estrategia de desarrollo regional. Documento de trabajo. Mimeografiado, Puerto Montt, Chile.
- INE, 1976. V Censo Nacional Agropecuario 1975-1976. Instituto Nacional de Estadísticas. Santiago, Chile.
- Lavanderos I., Gastó j., y Rodrigo P. 1994. Hacia un Ordenamiento Ecológico-Administrativo del Territorio, Sistemas de Información Territorial. Santiago, Chile. Editores: Ministerio de Bienes Nacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Valparaíso y Corporación Chile Ambiente. 197 p.
- Martínez, J. 1987. Economía y ecología: cuestiones fundamentales. **En:** Pensamiento Iberoamericano.
- Medio Ambiente, deterioro y recuperación. Instituto de Cooperación Iberoamericana y CEPAL. Revista de Economía Política. 12: 41-60.
- Naredo, J.M. 1987. ¿Qué pueden hacer los economistas para ocuparse de los recursos naturales? Desde el sistema económico a la economía de los sistemas. Instituto de Cooperación Iberoamericana y CEPAL.
- Rodríguez, M. 1991. Gestión organizacional. Elementos para su estudio. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 169 p.

- Sánchez de la Orden, M., Meroño de Larriva, J. y G^o Ferrer, A. 1995. Introducción a los SIG Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes. Departamento de Ingeniería Gráfica y Cartográfica, Sistemas de Información del territorio. Correspondiente a los apuntes de la asignatura Teledetección y Sistemas de Información Geográfica.
- Urrutia, C. 1997. Bases para el diseño de un instrumento de información territorial para el ordenamiento del espacio rural a partir del Sistema de Clasificación de Ecorregiones. Tesis Ing. Agrónomo. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Agronomía e Ing. Forestal, Departamento de Zootecnia. Santiago, Chile. 136 p.
- Viets, F. G. 1977. A perspectiva on two centurias of progress in soil fertility and plant nutrition. Soil Science Society of America Journal 41: 242-249.
- Vos, W. y L. O. Fresco. 1994. Can agricultural practices contribute to functional landscapes in Europe **En:** D. J. Stobbelaar y J. D. Van Mansveldt. Weber M., 1969: Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México.
- Wilderness Act. 1964. Wilderness Act of 1964. 16 U. S. C. I. 21 (note). Washington, D. C, U.S.A.
- Wymore, W. 1976. Systems engineering methodology for interdisciplinary teams. John Wiley. N.Y., U.S.A.
- Zeddies, J. 1 99 1. Viabiity of farms. Comission of the European Communities, Bruselas.

CAPITULO 7 GLOSARIO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

"A"	
Acción Urbanística	Decisión administrativa y actuación urbanística de la Administración Distrital, relacionada con el ordenamiento e intervención en el uso del suelo.
Actores del proceso	Personajes o entidades que participa en un proceso de desarrollo. Existen diferentes tipos de actores sociales. Actores Estratégicos, encargados de ejecutar acciones tales como determinar líneas estratégicas, identificar y ejecutar proyectos específicos. Actores Individuales, pertenecen a este grupo las autoridades y personajes que ejercen influencia (Alcaldes, gobernadores, prefectos, profesores, etc.). Actores Corporativos, son las instituciones que representan intereses de grupo y sectoriales (ONG, los ministerios, instituciones, etc.). Actores Colectivos, corresponden a los movimientos sociales territoriales como son los presidentes de las comunidades nativas, campesinas, junta de usuarios, comités de desarrollo local, etc.
Actuación Urbanística	Procedimiento de gestión y forma de ejecución, orientada por el plan, que implica un proceso concreto de transformación del suelo o de su infraestructura o una modificación de los usos específicos del mismo.
Afectación	Restricción impuesta a uno o más inmuebles específicos, que limita o impide la obtención de las licencias urbanísticas, por causa de la construcción o ampliación de una obra pública, o por razón de protección ambiental.
Agentes impactantes	Elementos tangibles o no, energía, materia o información, que generados por un sistema emisor pueden causar algún efecto o cambio en el medio receptor y/o vector.
Aislamiento posterior	Distancia horizontal, comprendida entre el paramento posterior de la construcción y el lindero posterior del predio.
Aislamiento lateral	Distancia horizontal, comprendida entre el paramento lateral de la construcción y el lindero lateral del predio.
Alameda	Franja de circulación peatonal arborizada y dotada del respectivo mobiliario urbano.
Amenaza	Probabilidad de ocurrencia de un fenómeno natural, tecnológico o provocado por el hombre, potencialmente nocivo para las personas, bienes, infraestructura y/o el medio ambiente, dentro de un período específico y en un área delimitada.
Ancho de vía	Medida transversal de una zona de uso público, compuesta por andenes, calzadas, ciclorrutas y separadores, para el tránsito de peatones y vehículos.
Andén	Área lateral de una vía, destinada a la permanencia y al

	tránsito exclusivo de peatones.
Aprovechamiento Forestal	Toda acción de corta o utilización integral y eficiente del recurso forestal, de manera que se garantice su conservación, funciones, diversidad biológica, procesos ecológicos y potencial productivo a largo plazo.
Área bruta	Corresponde al total del globo de terreno por desarrollar.
Área construida	Parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos. Excluye azoteas, áreas duras sin cubrir o techar, áreas de las instalaciones mecánicas y puntos fijos, así como el área de los estacionamientos ubicados en semisótanos, sótanos y en un piso como máximo.
Áreas Críticas con Prioridad de Tratamiento	Estas constituyen zonas donde los recursos naturales han sido alterados significativamente por el uso irracional de los mismos y que, por lo tanto, deben ser sometidas a un tratamiento de recuperación donde se incluyan restricciones o controles reguladores de las actividades que impliquen el uso de estos recursos.
Áreas Rurales de Desarrollo Integral	Aquí se encuentran aquellas zonas que para su desarrollo es necesario establecer una estrategia global de participación, donde colaboren los entes públicos y las comunidades rurales organizadas, con el objeto de aunar esfuerzos hacia el logro de una auténtica prosperidad agropecuaria en armonía con el ambiente.
Área de Actividad Central	Suelo apto para la localización de actividades en el centro tradicional de la ciudad y en los núcleos fundacionales de los municipios anexados.
Área de Actividad Comercio y Servicios	Suelo apto para la localización de establecimientos que ofrecen bienes y servicios a empresas y personas.
Área de Actividad Dotacional	Suelo apto para la localización de los servicios necesarios para la vida urbana y para garantizar el recreo y esparcimiento de la población.
Área de Actividad Industrial	Suelo apto para la localización de establecimientos dedicados a la producción, elaboración, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, reparación, transformación, tratamiento y manipulación de materias primas, para producir bienes.
Área de Actividad Minera	Suelo donde se encuentran las minas de materia prima, arcilla, arenas, rechos y, en general, los agregados pétreos, utilizados en la producción de materiales para la industria de la construcción.
Área de Actividad Residencial	Suelo destinado a la habitación y alojamiento permanente de las personas.
Área de control	Franja de terreno de cesión gratuita, no edificable, que se

ambiental o de aislamiento	extiende a lado y lado de las vías de las mallas arteriales principales y arteriales complementarias, con el objeto de aislar el entorno del impacto generado por éstas y mejorar paisajista y ambientalmente la condición de las mismas.
Área de Desarrollo de Sectores Urbanos Especiales	Suelo reservado para el desarrollo de equipamientos colectivos, recreativos, deportivos, parques y servicios urbanos básicos.
Área de recuperación geomorfológica	Zona de canteras que ha sufrido graves procesos de deterioro físico y amerita de un manejo especial para la recomposición geomorfológica de su suelo y su incorporación al desarrollo urbano.
Áreas relictos	Se aplica, en el sentido de reliquia, a las plantas que fueron dominantes en otra época, pero que ahora son escasas. Por extensión, lo que queda o perdura de la vegetación primitiva de un país.
Área de influencia de un servicio	El ámbito territorial definido por las localizaciones de los usuarios que concurren a un servicio. Las áreas de influencia se jerarquizan en función de la importancia de los servicios existentes y de la frecuencia con que los usuarios concurren a ellos. Generalmente se mencionan como áreas locales a las que comprenden a usuarios de asistencia diaria o continua al servicio, incluyendo a los servicios barriales en espacios urbanos. Las zonales a aquellas de concurrencia intermitente y las regionales a intervalos mayores. Las áreas de menor jerarquía se integran espacial y funcionalmente con las de los niveles superiores.
Área neta urbanizable	Área resultante de descontar del área bruta de un terreno que se va a urbanizar, las áreas afectadas por la malla vial arterial principal y complementaria, por el sistema de transporte y por los elementos pertenecientes al suelo de protección, que incluye la estructura ecológica principal.
Área para la producción sostenible	Suelo destinado a actividades propias de los modos de vida rurales, según su aptitud agrológica y su capacidad de carga.
Área Urbana Integral	Suelo urbano y/o de expansión, destinado a proyectos urbanísticos que combinen zonas de vivienda, comercio y servicios, industria y dotaciones, en concordancia con el modelo de ordenamiento territorial previsto para las diferentes piezas. Requiere para su desarrollo un Plan Parcial, según las disposiciones del tratamiento de desarrollo. Hay tres categorías: Área Urbana Integral industrial y de servicios, Área Urbana Integral Múltiple y Área Urbana Integral Residencial.
Área urbana	Espacios que contienen a la población nucleada, en los que prevalece como uso del suelo el soporte de construcciones de

	habitación, industrias, comercios, actividades culturales, infraestructuras, servicios e incluyendo entre otros, espacios destinados a la circulación y al esparcimiento. Constituye el espacio territorial de mayor desarrollo de actividades secundarias, terciarias y de intercambio social y cultural.
Área rural	Espacio donde predominan las actividades productivas del sector primario, conteniendo además espacios naturales, trazas de sistemas de transporte, instalaciones industriales, generación y transmisión de energía eléctrica, población y servicios, todos ellos dispersos. Estos espacios rurales, componentes de la estructura territorial, guardan relaciones interactivas con las áreas urbanas a las que rodea, con una transición gradual mediante espacios intercalados de una y otra hasta la prevalencia de una de ellas.
Área útil	Área resultante de restarle al área neta urbanizable, el área correspondiente a la malla vial intermedia, local, franjas de control ambiental de las vías de la malla vial arterial y las zonas de cesión para parques y equipamientos comunales públicos.
Área verde	Espacio abierto y empradizado, de uso público, comunal o privado, destinado a la recreación y ambientación.
Área protegida	Espacios que serán usados en formas especialmente reguladas y controladas por su importancia ambiental, natural, cultural o la necesidad de preservación de algún recurso específico existente en ellos.
Área de Actividad	Destinación asignada a zonas del suelo urbano, para la asignación de usos en función de la estructura urbana propuesta por el modelo territorial.
Áreas desarrolladas	Terrenos urbanizados, edificados o no, localizados dentro del perímetro urbano.
Avenida	Vía que por sus características de sección transversal y diseño, está destinada a soportar un tráfico vehicular intenso, de media y larga distancia.
Asentamientos humanos	Se denominan Centros Urbanos Informales (asentamiento humanos) al conjunto de manzanas determinadas y vías trazadas, que no constituyen una Habilitación Urbana, que cuentan con construcciones parcialmente consolidadas y cuyos lotes de vivienda han sido individual y directamente adquiridos por cada uno de los integrantes del Centro Urbano Informal.
Asentamientos irregulares.	Grupos de construcciones fundamentalmente destinadas a vivienda que se localizan espacialmente desordenadas, ubicados en predios estatales, municipales o privados, desarrollándose además actividades de trabajo familiar de bajo nivel, como la clasificación y comercialización de residuos urbanos. Frecuentemente estas áreas no reúnen condiciones

	mínimas desde el punto de vista ambiental, con importante déficit en lo que respecta a servicios e infraestructuras urbanas, problemas de calidad de las construcciones, sanidad, hacinamiento, inseguridad, etc. Generalmente presentan problemas no resueltos desde el punto de vista legal y de la tenencia de terrenos y construcciones.
Asentamiento menor	Poblado rural con vivienda dispersa, que concentra algunos servicios para la población circundante.
"B"	
Bosque	Comunidad vegetal dominada por elementos típicamente arbóreos, que forman por lo menos un estrato de copas (dosel) más o menos continuo, generalmente de más de 5 m de altura. Espacio natural conformado por árboles, arbustos, hierbas, bacterias, hongos, protozoarios, artrópodos, otros invertebrados de todos los tamaños clases y descripciones, vertebrados, oxígeno, dióxido de carbono, agua, minerales y materia orgánica muerta, que en su totalidad constituyen el ecosistema forestal.
"C"	
Calidad de vida	Situación de la población considerada en función de un conjunto de indicadores relacionados con la satisfacción de sus necesidades, incluyendo entre otros, aspectos socioeconómicos, culturales, ambientales, de seguridad y de su entorno espacial.
Cadenas productivas	Es un conjunto de agentes económicos interrelacionados por el mercado desde la provisión de insumos, producción, transformación y comercialización hasta el consumidor final".
Calzada	Zona de la vía, destinada a la circulación de vehículos automotores.
Calzada de servicio	Calzada adyacente a una vía arteria, que cumple una función de accesibilidad a predios y soporta un tráfico de carácter local.
Centros Poblados Rurales	Asentamientos rurales nucleados, con vivienda concentrada, que albergan servicios públicos, sociales, asistenciales, administrativos, recreativos y culturales, y que atienden la población dispersa de las veredas en su área de influencia.
Centro Poblado	Se conoce con la denominación genérica de Centro Poblado a todo lugar o sitio del territorio que esté integrado por tres o más viviendas, que no tengan separación entre sí de más de 500 metros; estas viviendas pueden ser chozas, ranchos, caneyes, campamentos, casas o quintas, etc. No es necesario que el Centro Poblado tenga calles, plazas, escuelas o iglesias, debe tener un nombre particular y con linderos o límites que lo separen o diferencien de otro Centro Poblado.
Centralidad	Espacio en el que se concentran servicios y nudos circulatorios, tanto en áreas urbanas como rurales.
Ciudades	Aquellas que consideradas en una escala de población, servicios

intermedias	y complejidad de sus relaciones internas en el marco de un sistema de ciudades, se encuentran en un rango intermedio.
Corredor	Espacio que entorna una vía de circulación, vinculado y caracterizado por ella.
Corredores biológicos	Son zonas de amortiguamiento que permiten una transición menos abrupta entre ambientes naturales y artificiales; ampliando la efectividad del área protegida por la reducción del efecto de borde, el aislamiento y la fragmentación de hábitat.
Corredores Económicos	Una red donde se generan relaciones económicas y flujo de bienes y servicios que son trasladados a través de las principales carreteras dentro de los espacios con potencial económico.
Corredor Turístico	Eje de comunicación entre dos o más centros turísticos, que presenta un esquema longitudinal o un alineamiento de instalaciones turísticas.
Compensación	Mecanismo que permite redistribuir de manera equitativa las cargas y beneficios derivados de la aplicación de los tratamientos de conservación histórica, arquitectónica o ambiental.
Conservación	Acción tendiente a la preservación de los valores urbanísticos, históricos, arquitectónicos, artísticos, ambientales y documentales existentes, reconocidos por las normas específicas.
Conocimientos tradicionales	Son conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañan estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. En sentido general, también podríamos decir también que "conocimientos tradicionales" son aquellos que poseen los pueblos indígenas, afroamericanos y comunidades locales sobre las relaciones y prácticas con su entorno y son transmitidos de generación en generación, habitualmente de manera oral. "Apuntes sobre Agrobiodiversidad. Conservación, Biotecnología y Conocimientos Tradicionales".
Cuenca hidrográfica	Espacio territorial delimitado por un accidente topográfico llamado divisor de aguas, haciendo escurrir superficialmente a los aportes pluviales a un curso principal el que desagua en otro mayor, en el mar, laguna o bañado, etc. Las cuencas se integran contribuyendo con sus aportes a un curso de agua y cuenca mayor.
Cuenca socioeconómica	Espacio territorial donde prevalece un uso de la tierra característico y diferente a su entorno, como ocurre en las llamadas cuenca lechera, arrocera, etc.
"D"	
Demarcación	Definición de la línea que determina el límite entre la propiedad privada y las zonas de uso público.
Desarrollo local	Desarrollo socioeconómico sustentable, cuyo ámbito territorial corresponde al área de influencia de servicios locales, el que se

	apoya en la eficaz utilización de los recursos del entorno, físicos, humanos, de capital, etc. y en cuya orientación general tiene un protagonismo importante la comunidad local. Los recursos utilizados podrán ser propios del área, en un desarrollo endógeno, o parcialmente provenientes de otras áreas.
Desastre	Una interrupción grave en el funcionamiento de una comunidad causando grandes pérdidas a nivel humano, material ambiental, suficientes para que la comunidad afectada no pueda salir adelante por sus propios medios, necesitando apoyo externo. Los desastres se clasifican de acuerdo a su origen.
Desarrollo regional integrado	Proceso dirigido a producir principalmente cambios físicos, sociales, institucionales, económicos y culturales para beneficiar permanentemente la calidad de vida de la población de una región, en coherencia con un plan nacional de desarrollo. El mencionado proceso se compone de tres partes interrelacionadas entre sí: i) Diagnóstico de las principales restricciones y potencialidades. ii) Objetivos y estrategia de desarrollo, especificando horizontes temporales. iii) Paquete coordinado de proyectos de infraestructura, de producción, de servicios e institucionales que interactúan entre sí y temporalmente acotados dentro de un plan de acción para implementar una estrategia de desarrollo regional.
Desarrollo socioeconómico	Instrumentos de implementación de una propuesta de Medios constituidos por los recursos humanos, físicos y financieros, el plan, la normativa jurídica y la estructura institucional, coherentes entre sí y apuntando a objetivos comunes.
Desarrollo territorial	Proceso de acrecentar o dar impulso a las capacidades de un territorio y transformar su estructura en forma positiva. Protección de los recursos naturales y humanos de un territorio determinado, para hacerlos disponibles a la economía y al uso social, a través de la gestión administrativa, la inversión económica, los mecanismos regulatorios o los incentivos.
Densidad poblacional	Número de habitantes por unidad de superficie. Se expresa sobre área bruta, neta o útil.
Densidad de vivienda	Número de viviendas por unidad de superficie. Se expresa sobre área bruta, neta o útil.
Diagnóstico	Descripción global o sectorialmente ordenada de las potencialidades y de las restricciones de un área, relaciones funcionales entre las mismas y con su entorno, antecedentes históricos y situación actual, interpretando y evaluando sus interrelaciones y dinámica. Los componentes sectoriales se integran en un diagnóstico global.
"E"	
Ecoturismo	Turismo centrado en el disfrute escénico y la contemplación de los elementos naturales.

Ecología	Ciencia que estudia las relaciones entre los organismos y su medio.
Edificabilidad	Potencial constructivo de un predio, en función de la correcta aplicación de los índices de construcción y ocupación, establecidos por la norma urbanística vigente.
Equipamiento	Espacio o edificio destinado a proveer a los ciudadanos de los servicios sociales de carácter formativo, cultural, de salud, deportivo recreativo y de bienestar social y a prestar apoyo funcional a la administración pública y a los servicios urbanos básicos de la ciudad.
Efectos impactos	o Resultados o cambios positivos o negativos causados por los agentes impactantes en el medio receptor y/o vector.
Eficacia	Consecución de objetivos; logro de los efectos deseados.
Eficiencia.	Logro de los fines con la menor cantidad de recursos, el logro de objetivos al menor costo.
Ejes Desarrollo	de Aquellos que representan modelos de ejecución de proyectos de trascendencia regional, regional, fronteriza, posibilitando su réplica, consolidación y desarrollo.
Entorno	Conjunto de elementos físicos, económicos y sociales que caracterizan un espacio e influyen a un grupo humano.
Enfoque ecosistémico	Es una estrategia para la gestión integrada de tierras, agua y recursos vivos que promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Se basa en la aplicación de metodologías científicas apropiadas que se concentran en niveles de organización biológica que abarcan los procesos, funciones e interacciones entre organismos esenciales y su medio ambiente. Se reconoce que el hombre, así como sus diversidad cultural son un componente integrante de lo ecosistemas.
Espacio peatonal	Lo constituyen los bienes de uso público, destinados al desplazamiento, uso y goce de los peatones.
Espacio	Escenario donde la población desarrolla sus actividades. Este puede ser concreto en el caso en que los elementos naturales y artificiales que conforman ese escenario tenga una especificidad geográfica o abstracto si se refiere a sus generalidades y caracteres repetitivos. Es un área teórica conformada por nudos (localidades) y líneas de relaciones (camino, flujos de comunicación)
Espacio público construido	Conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, que trascienden, por lo tanto, los límites de los intereses privados de los habitantes.
Espacio verde	Espacio perteneciente a un área urbana localizado y delimitado espontáneamente o por programación de la autoridad municipal, destinado al esparcimiento de la población.

Estrategia	Propuesta cualitativa sobre el modo de asignar tiempos, recursos, realizar actividades, y aplicación de otros medios para lograr las metas de un objetivo.
Escenarios	Conjunto de variables estructuradas en escenas descriptivas de una situación de origen y de los acontecimientos intermedios que conducen a una situación final, de modo tal que ese conjunto de variables y acontecimientos sean coherentes. La descripción de las situaciones se hará a partir de un conjunto de variables seleccionadas, físicas, institucionales, culturales o socioeconómicas interrelacionadas entre sí. La introducción y comparación de factores de cambio en las escenas, facilitan evaluar diferentes alternativas de estrategias para alcanzar la imagen objetivo establecida.
Estructura Rural	Conformada por la porción del territorio, destinada fundamentalmente a formas de vida rural, a las actividades agrícolas, forestales, extractivas y pecuarias, compatibles con el medio rural y a la preservación de la riqueza escénica, biótica y cultural, propias del entorno.
Estructura Urbana	Conformada por el suelo habilitado y construido o el que se habilite o construya dentro de la vigencia del plan, para la residencia de la población urbana, la localización de las actividades y funciones urbanas, la incorporación de la infraestructura, el equipamiento y el espacio libre requerido para el disfrute de los habitantes urbanos y el adecuado desarrollo de sus actividades.
"F"	
Fotografías aéreas	Interpretación de Proceso que tiene la finalidad de llegar al conocimiento del territorio fotografiado, logrado por procesos deductivos e inductivos basados en el estudio estereoscópico de las imágenes aerofotográficas y en la experiencia del intérprete para inferir datos de la realidad. Dichos datos son verificados mediante un muestreo realizado directamente en el terreno. Impacto Contacto y efectos causados por los agentes impactantes con el medio receptor o vector. (ver agentes impactantes.) impacto , Ámbito de acción del Amplitud o alcance espacial de los agentes impactantes. impactos ambientales , Evaluación de los Identificación, clasificación, evaluación y juicio de valor cuanti - cualitativos de los efectos causados por agentes impactantes sobre el medio receptor o vector.
"G"	
Gestión ambiental	Conjunto de decisiones y actividades orientadas a los fines del desarrollo sostenible.
Gestión de riesgo	Conjunto de conocimientos, medidas, acciones y procedimientos que, juntamente con los usos racionales de recursos humanos y materiales se orienta a la prevención, reducción y respuesta

	correctiva frente a condiciones de vulnerabilidad y peligro.
Gestión	Conjunto de actividades y tareas que han de realizarse en el tiempo y espacio para alcanzar los objetivos y metas propuestos. Instrumento técnico y orientador del uso sostenible del territorio y de sus recursos naturales. También sirve de instrumento para los Planes de Desarrollo.
Gestión territorial	Desarrollar capacidades efectivas que impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos, concertados en el sector privado, todo lo cual contribuye a gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana.
"H"	
Humedal	Extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanente o temporal, estancado o corriente, dulce, salobre o salado, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de 6 metros.
Habitabilidad	Aptitud de un área para albergar población, tanto urbana como rural. Las variables climáticas suman el 30% del indicador, las restricciones geológicas el 20%, los riesgos de inundaciones y condiciones de drenaje interno el 15%, las formas de la tierra, el relieve y los riesgos de erosión el 10% cada uno y, finalmente, la accesibilidad el 5%
"I"	
Indicadores de calidad ambiental	Es información de carácter cuantitativa y cualitativa que expresa alguna forma de variable requerida, representando las características de calidad, fragilidad e importancia de un componente o elemento ambiental.
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Es el instrumento principal que mide el adelanto medio de un país en lo que respecta a la capacidad humana básica representada por las tres oportunidades humanas más importantes y permanentes: la esperanza de vida, que refleja una existencia larga y saludable; el nivel educacional, que resume los conocimientos adquiridos, y el ingreso per cápita, que indica la capacidad de acceso a los recursos para vivir dignamente. El cálculo del Índice de Desarrollo Humano se realiza a partir de las tres variables seleccionadas de acuerdo con la definición de desarrollo humano. Las variables son: esperanza de vida, logro educativo (donde están incluidos los componentes alfabetismo y tasa combinada de matrícula), y el ingreso.
Imprecisión cartográfica	Es la alta de correspondencia entre los planos adoptados en el Plan de Ordenamiento Territorial y las disposiciones contenidas en el mismo, la discrepancia entre dichos planos y la consolidación legal del área, la inexactitud de los perímetros y demás líneas limítrofes señaladas en tales planos, así como la ausencia de armonía relacionada con sectores contiguos y la no

	concordancia entre los distintos planos acogidos por el presente decreto.
Impacto	Magnitud de la capacidad de los agentes impactantes para alterar el medio receptor y/o vector en un determinado tiempo.
Impactos primarios	Son los generados directamente por los agentes impactantes provenientes de un sistema emisor.
Impactos secundarios	Son los efectos generados como resultado de la acción de los impactos primarios.
Implementar	Materializar o poner en práctica una propuesta de acción o proyecto.
Índice de Ocupación	Cociente que resulta de dividir el área del primer piso bajo cubierta, por el área total de un predio. Se expresa sobre área neta urbanizable o sobre área útil, según lo determine la norma urbanística.
Información geográfica	Sistema de Medio informatizado para registro, recuperación, control, presentación, procesamiento, integración, evaluación o modelado de información alfanumérica y cartográfica referida a un área territorial.
Interface	Espacio generado por la proximidad o contacto entre medios de diferentes naturalezas, el que puede tener características comunes a los medios generadores o una resultante propia y diferente. La magnitud espacial de las interfaces es sumamente variable, pudiendo ser también dinámicos, en función de sus medios generadores.
Índice de construcción	Cociente que resulta de dividir el área total construida, por el área total del predio. Se expresa sobre área neta urbanizable o sobre área útil, según lo determine la norma urbanística.
Industria extractiva	Industria cuya actividad principal es la explotación y tratamiento de materiales rocosos, arcillosos, arenosos y demás recursos naturales procedentes de minas subterráneas y superficiales, canteras y pozos. Incluye además todas las actividades suplementarias para manejo y beneficio de minerales y otros materiales crudos, tales como triturado, cribado, lavado, clasificación y demás preparaciones necesarias para entregar el material en el mercado.
Instrumentos de actuación urbanística	Mecanismos que permiten a la Administración Distrital, dentro su competencia, asumir, dirigir, imponer, coordinar, impulsar, promover o concertar, según el caso, la realización efectiva de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, previstas en el presente Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen.
Instrumentos de financiación	Mecanismos a través de los cuales la Administración Distrital obtiene los recursos necesarios para ejecutar las actuaciones urbanísticas, los programas, proyectos u obras de urbanismo o de edificación, para adquirir los inmuebles y demás bienes que se requieran para los mismos propósitos, y para compensar las

	cargas a favor de los afectados por decisiones administrativas que se adopten en materia de urbanismo.
Instrumentos de gestión	Mecanismos utilizados por la Administración Distrital y por los particulares para realizar, eficaz y eficientemente, las acciones relacionadas con la función pública del ordenamiento territorial que les compete.
Instrumentos de planeamiento	Actos expedidos por las autoridades competentes, que conforme a la ley vigente (nacional, regional o municipal), contengan decisiones administrativas, referidas al ordenamiento territorial.
Intensidad de uso	Mayor o menor grado de utilización de un área, para una actividad determinada.
Intersección	Solución vial, tanto a nivel como a desnivel, que busca racionalizar y articular correctamente los flujos vehiculares del sistema vial, con el fin de incrementar la capacidad vehicular, disminuir los tiempos de viaje y reducir la accidentalidad, la congestión vehicular y el costo de operación de los vehículos.
"L"	
Legalización	Procedimiento mediante el cual la Administración Nacional, Departamental y/o Municipal reconoce, aprueba planos, expide la reglamentación y regulariza los asentamientos humanos desarrollados sin licencia o sin ajustarse a ella.
Límite	Traza que separa dos situaciones diferentes ya sea por su naturaleza o por su dinámica.
Lugar	Un área particular del espacio, donde la población y el ambiente interactúan a lo largo del tiempo para darle características distintivas respecto de aquéllas de los lugares que lo rodean.
"M"	
Mejora continua	Proceso de intensificación del sistema de gestión del ordenamiento territorial, para la obtención de mejoras en el desempeño general, de acuerdo con la política de la organización.
Mitigación	Es el resultado de la aplicación de un conjunto de medidas tendientes a reducir el riesgo y a eliminar la vulnerabilidad física, social y económica.
Modelo territorial	Imagen deseable de la ciudad y de su entorno, hacia el futuro. Pretende consolidar la ciudad, su entorno, su estructura y sus piezas urbanas y rurales, con arreglo a los fines propuestos en materia ambiental, social, económica, territorial y administrativa.
Mapa o carta base	Documento cartográfico de uso general, pudiendo contener entre otras: información vial, hidrográfica, topográfica o toponimia, generalmente referido a un sistema nacional de coordenadas, utilizado para transferir sobre él información temática o especializada.
Mapa catastral	Documento cartográfico que muestra la estructura inmobiliaria de un área, usualmente contiene los límites de las propiedades,

	espacios legales, viales, toponimia, límites administrativos, etc.
Mapa tópicico temático	Documento cartográfico conteniendo información específica sobre un tema, como suelos, vegetación, uso del suelo, topografía, vialidad, geología, hidrografía, población, etc.
Manzana	Unidad mínima del tejido urbano que tiene su perímetro totalmente ocupado por una vía de circulación.
Medio ambiente	Sistema complejo, dinámico y abierto, integrado por los subsistemas humano, físico y económico. El accionar de los mencionados subsistemas está integrado por la estructura institucional vigente, que también es dinámica promoviendo o limitando los cambios de la realidad. Al medio humano le corresponden los aspectos socioeconómicos del hombre considerado, tanto individual como grupalmente. El medio físico agrupa no solo a los componentes abióticos sino también a los seres vivos excepto al hombre, El medio económico considera a los procesos y a los resultados de la generación, acopio, distribución, consumo y comercialización de bienes y servicios. La estructura institucional es el conjunto orgánico de concepciones jurídicas, administrativas, institucionales y de Políticas de Estado dirigidas a obtener la mejor y permanente calidad de vida de la población.
Medio receptor	Componentes territoriales, tanto urbanos como rurales, los que en contacto con agentes impactantes sufren modificaciones o cambios ya sean positivos o negativos para el bienestar de la población.
Medio vector	Componentes del medio urbano o rural por los cuales se canalizan o propagan espacial y temporalmente los agentes impactantes hasta alcanzar al medio receptor. El medio vector puede también sufrir, simultáneamente con el medio receptor, los efectos de los agentes impactantes.
Meta	Objetivo cuantificado en un marco sectorial y temporal.
"N"	
Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	Índice elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas, compuesto por los indicadores de calidad de la vivienda, disponibilidad de agua potable, presencia y calidad del servicio sanitario, hacinamiento, acceso al servicio educativo y capacidad de supervivencia.
Necesidades sentidas	Apreciación por parte de la misma comunidad de las restricciones que se le oponen a su pleno goce de las potencialidades en aspectos económicos, físicos, culturales y sociales. Las necesidades sentidas pueden o no coincidir con las necesidades básicas insatisfechas.
"O"	
Operaciones estructurantes	Conjunto de actuaciones y acciones urbanísticas sobre áreas y elementos estratégicos de cada Propiedad Urbana, necesarias

	para cumplir sus objetivos de ordenamiento, enfocando la inversión pública e incentivando la inversión privada.
Objetivo general	Expresión de deseo global de lograr una situación de vida o de poseer un bien que ofrezca satisfacciones en sí mismo.
Objetivo particular	Expresión de deseo específico, cuya materialización contribuye al logro de un objetivo general.
Ordenamiento	Se entiende por ordenamiento a la distribución de diferentes objetos caracterizados en un entorno que los engloba, según criterios coherentes al objetivo del ordenamiento. Variando la naturaleza de los objetos, entorno y objetivos se tendrán diferentes clases de ordenamiento, de los cuales se mencionan seguidamente solamente dos: Si los objetos son físicos y funcionales en un entorno geográfico con objetivos socio - económicos se tendrá un ordenamiento territorial. Si los objetos son fonemas, el entorno conceptual y el objetivo es transmitir conocimientos se tendrá un ordenamiento literario. De esta manera pueden considerarse numerosos casos de ordenamiento ya sean jurídicos, administrativos, visuales, musicales, etc. etc. El Dictionnaire de " l'Urbanisme y du le aménagement" de P. Merlin - Francois Choay, Presses Universitaires de France - 1988, define directamente al territorial, diciendo : "Ordenamiento es el conjunto de acciones dirigidas a disponer con orden los habitantes, las actividades, las construcciones, los equipamientos y los medios de comunicación sobre un espacio territorial".
Ordenamiento territorial	Proceso de programar la distribución y la localización espacial del uso del suelo y de otros componentes de la estructura territorial como medio de implementar las estrategias de una propuesta de desarrollo barrial, local, regional o nacional, con especial énfasis en aspectos sociales, económicos, de distribución de la población y del manejo ambiental.
Organización territorial	Es el conjunto de lineamiento técnicos y normativos orientados a ala adecuación de las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico ambientales.
"P"	
Paramento	Plano vertical que delimita la fachada de un inmueble, sobre un área pública o privada.
Participación comunal	Proceso dinámico que permite la intervención de los ciudadanos en la construcción física y conceptual de la ciudad y de su entorno rural y regional.
Patrimonio cultural	Está constituido por los bienes y valores culturales que poseen un especial interés histórico, artístico, arquitectónico, urbano, arqueológico, testimonial y documental, además de las manifestaciones musicales, literarias y escénicas y las representaciones de la cultura popular.

Plan de implantación	de	Instrumento de planeamiento utilizado para la aprobación y reglamentación de grandes superficies comerciales o de dotaciones de escala metropolitana y urbana, con el fin evitar los impactos urbanísticos negativos en las zonas de influencia.
Plan de Manejo Ambiental		Instrumento a través del cual se establecen las medidas para prevenir, controlar, mitigar o compensar los factores e impactos negativos de carácter ambiental, que se puedan generar sobre los recursos naturales o el medio ambiente, por efecto del desarrollo de un proyecto, obra o actividad.
Plan de Recuperación Morfológica de Canteras	de	Instrumento que contiene los proyectos y la programación de las obras que deben desarrollarse en las zonas que hubieren sido objeto de explotación minera, para recuperar los suelos y adecuarlos nuevamente a los usos urbanos.
Plan de Regularización y Manejo	de	Instrumento para ordenar los usos dotacionales, metropolitanos, urbanos y zonales, existentes a la fecha de entrada en vigencia del presente acuerdo, que no cuentan con licencia o cuya licencia solo cubre parte de sus edificaciones. Contiene las acciones necesarias para mitigar los impactos urbanísticos negativos, así como las soluciones viales y de tráfico, la generación de espacio público, los requerimientos y soluciones de estacionamientos y los servicios de apoyo, necesarios para su adecuado funcionamiento.
Plaza		Espacio abierto tratado como zona dura, destinado al ejercicio de actividades de convivencia ciudadana.
Plusvalía		Mecanismo que permite la redistribución de los beneficios generados por el ordenamiento urbano, a través de acciones administrativa constitutivas de hechos generadores de plusvalía.
Predio		Inmueble deslindado de las propiedades vecinas, con acceso a una o más zonas de uso público o comunal, el cual debe estar debidamente alindado e identificado con su respectivo folio de matrícula inmobiliaria y su cédula catastral.
Preservación		Mantener intacto el medio ambiente de cualquier impacto o daño causado por eventos inotrópicos o naturales en lo posible. El termino preservación ambiental es mayormente aplicado en la definición de Áreas Protegidas. Incluso el PNUMA define la preservación de los sistemas naturales como el criterio de manejo que conlleva a la exclusión de actividades de desarrollo productivo en un área natural. Este indicador ambiental determina la relación existente entre los sistemas naturales que se encuentra preservados legalmente y la sumatoria de los sistemas naturales del país.
Programa de Ejecución	de	Instrumento que define con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio, previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial, que serán ejecutadas durante el período de la

	correspondiente administración distrital, de acuerdo con lo definido en el Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.
Programas estructurantes	Instrumentos que contienen las actuaciones que debe realizar o impulsar la Administración Municipal, en cuatro temas relevantes para el desarrollo de la ciudad y la puesta en práctica del Modelo de Ordenamiento: Vivienda de Interés Social, Renovación Urbana, Patrimonio Construido y Producción Ecoeficiente.
Paisaje	Espacio tridimensional integrado por los factores geográficos naturales, alterados o no y obras del hombre, que conforman un panorama integrado característico y dinámico del territorio en cuestión, tanto urbano como rural, del que la población forma parte interactiva.
Participación local	Comunicación interactiva entre representantes de las autoridades municipales y los representantes de la sociedad civil organizada de un área de influencia local con la finalidad de formular, implementar y gestionar una propuesta de desarrollo o de ordenamiento territorial.
Periurbano	Espacio que entorna a las áreas urbanas, en el que la subdivisión territorial se caracteriza por predios de mayor superficie a los del área urbana pero menores a los del área rural circundante. Estos espacios funcionalmente se dedican principalmente a la producción del sector primario en forma intensiva como horticultura, avicultura, viticultura, floricultura, etc. conteniendo generalmente viviendas dispersas. La amplitud de estos espacios varía de acuerdo a las características del centro urbano asociado y a los accidentes geográficos del entorno.
Polo de desarrollo	Es el territorio adecuado para suministrar todo tipo de servicios, fundamentalmente económicos, culturales, educativos, de salud, sociales y políticos, que no posee la periferia.
Plan	Conjunto orgánico de estudios, actuales y prospectivos, incluyendo propuestas, realizados con la finalidad de superar restricciones y fortalecer potencialidades de un área en beneficio permanente de la población involucrada. Estos estudios realizados con la participación de la población, están compuestos por investigaciones de la realidad, expresiones de deseo, orientaciones de gestión, propuestas concretas de acción sociales, económicas, físicas e institucionales incluyendo la previsión de recursos necesarios para su implementación. Todo lo anterior acotado temporalmente, identificando un ámbito espacial de aplicación, formulado gráfica, estadística y literalmente. La implementación del plan implica su difusión entre la población, evaluación y eventual reinicio correctivo del ciclo de planificación. Las actividades del proceso de planificación

	convencionalmente se agrupan en la formulación de la justificación, de los objetivos, del diagnóstico, de la estrategia, de proposiciones, instrumentos para su implementación, previsión de la evaluación de resultados y del reinicio del proceso. Estas actividades se desarrollan en forma secuencial, simultánea o de retroalimentación.
Plan de acción	Paquete de proyectos de inversión integrados, conteniendo: i) identificación de objetivos generales y particulares ii) identificación y priorización de propuestas de acción e inversión. iii) propuestas de apoyo para cambios legislativos y reglamentarios, subsidios e incentivos, iv) identificación de fuentes de financiamiento y v) un programa de inversiones a corto o mediano plazo. Todos los componentes se ajustan a una estrategia común, temporalmente acotada, tendiente a lograr un desarrollo sostenido de una área
Plan estratégico	Enmarcado en la acepción general de plan, pero con especial énfasis en las orientaciones de gestión o estrategia, más que en las propuestas concretas de acción. Complementando lo anterior ... "Un plan estratégico es la definición de un Proyecto de Ciudad que unifica diagnósticos, concreta actuaciones públicas y privadas y establece un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos".
Planes urbanos	Son instrumentos técnicos normativos básicos para el desarrollo físico de los asentamientos humanos, destinado ala previsión y promoción de las acciones de acondicionamiento territorial en cada centro poblado del ámbito provincial. Comprende políticas, estrategias, metas, programas y proyectos específicos de acción en su ámbito de aplicación.
Planeación	Selección de misiones y objetivos y estrategias, políticas, programas y procedimientos para lograrlos; toma de decisiones; selección de cursos de acción entre varias opciones.
Planificación territorial	Son procesos progresivos orientados a la asignación de usos territoriales, sobre la base de diferentes alternativas aplicables a un territorio determinado.
Política de acción	Orientación operativa basada en una estrategia de desarrollo.
Política de Estado	Orientación operativa general de una estrategia establecida por la estructura institucional vigente en el País y que cuando está apoyada en amplios consensos político culturales y referidas al mediano y largo plazo se identifican más con el Estado que con los Gobiernos.
Programa	Conjunto de proyectos multisectoriales integrados que, en el marco de una estrategia y de un cronograma de implementación, convergen al logro de un objetivo común.

Proyecto	Propuesta concreta de acción y de inversión, conteniendo especificaciones sobre su justificación, objetivos, metas, estrategia, productos, tiempos, recursos, procedimientos de implementación y evaluación de resultados. El proyecto puede estar formulado a diferentes niveles de detalle.
Proyectos integrados	Conjunto de proyectos cuyos objetivos y estrategias son coherentes entre sí, en los que generalmente, los productos de unos son insumos de otros.
Proyecto de prefactibilidad	Formulación y evaluación preliminar de la viabilidad técnica, financiera, económica y ambiental de un proyecto de inversión. Se comparan varios componentes del proyecto y se recomiendan alternativas para cada uno de ellos. Se estiman los costos de implementación y de operación del proyecto y se hacen evaluaciones de los beneficios previstos para calcular algunos criterios económicos preliminares, considerando un cronograma tentativo.
Proyecto de factibilidad	Formulación y evaluación definitiva de la viabilidad de un proyecto de inversión contemplando su implementación temporal y aspectos físicos, económicos, financieros, sociales, ambientales, institucionales, y de ingeniería de proyecto.
Proyecto ejecutivo	Propuesta de inversión formulada y evaluada con detalle suficiente para poder proceder a su inmediata implementación.
Pueblos Indígenas	Son los habitantes originarios del país, los cuales conservan sus identidades culturales específicas, idiomas, territorios y sus propias instituciones y organizaciones sociales, económicas y políticas, que les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional.
"R"	
Reasentamiento	Programa de acciones y actividades, encaminado a lograr el traslado de las familias de estratos 1 y 2, que se encuentran asentadas en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable por deslizamiento o inundación, en zonas objeto de intervención por obra pública o en aquellas que se requieran para cualquier intervención de reordenamiento territorial.
Recreación activa	Conjunto de actividades dirigidas al esparcimiento y al ejercicio de disciplinas lúdicas, artísticas o deportivas, que tienen como fin la salud física y mental, para las cuales se requiere infraestructura destinada a alojar concentraciones de público.
Recreación pasiva	Conjunto de acciones y medidas dirigidas al ejercicio de actividades contemplativas, que tienen como fin el disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales tan solo se requieren equipamientos mínimos de muy bajo impacto ambiental, tales como senderos peatonales, miradores paisajísticos, observatorios de avifauna y mobiliario propio de las actividades contemplativas.
Red matriz	Conjunto de conducciones utilizadas para la prestación de los

	servicios públicos de saneamiento básico, que conforman las mallas principales de servicio a la ciudad.
Región	Área de influencia de un centro de jerarquía regional.
Resiliencia	Grado de reacción del medio receptor y su capacidad de regenerar su estado inicial luego de recibir el efecto de los agentes impactantes.
Regularización de desarrollos	Procedimiento por el cual se realizan los ajustes normativos a los desarrollos de origen ilegal, que fueron sometidos a procesos de legalización y cuentan con plano aprobado y acto administrativo de reconocimiento.
Renovación Urbana	Reordenamiento de la estructura urbana de zonas de la ciudad estratégicamente ubicadas, que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado.
Reserva Vial	Franja de terreno necesaria para la construcción o ampliación de las vías públicas, que debe ser tenida en cuenta para definir futuras afectaciones sobre predios para los cuales se soliciten licencias de urbanización, construcción, adecuación, modificación, ampliación, subdivisión o parcelación.
Restricciones para la infraestructura	Este indicador geotécnico se trata de evaluar las dificultades que el área ofrece a las obras de infraestructura como: caminos, ductos, redes de transmisión. Las características de los materiales representan el 30% del indicador, el clima el 20% así como las condiciones topográficas. El riesgo sísmico y el riesgo de inundaciones representan el 15% cada uno. La presencia de suelos orgánicos, ciénagas o pantanos y la ocurrencia de inundaciones estacionales largas anulan el indicador.
Riesgo	Contingencia o proximidad de un daño, que puede ocasionar pérdida de vidas humanas, personas damnificadas, daño en propiedades o interrupción de actividades económicas, debido a un fenómeno natural o de origen antrópico no intencional. Se clasifica en los siguientes niveles: Alto Mitigable, controlable a través de obras de mitigación con un costo razonable y sin reubicación de viviendas; Alto no Mitigable, implica la realización de obras costosas y complejas con reubicación de viviendas; Bajo, amerita medidas mínimas de prevención; Medio, es controlable con obras de mitigación sencillas.
Relevamiento	Descripción objetiva de un área expresada literal, cartográfica, numérica o estadísticamente, no implicando ni juicio de valor ni voluntad propositiva.
"S"	
Saneamiento básico	Incluye el sistema de Alcantarillado Sanitario y Pluvial, dentro del cual se encuentra el sistema de tratamiento de aguas servidas, y el sistema para la recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
Sección vial	o Representación gráfica de una vía, que esquematiza, en el

sección transversal	sentido perpendicular al eje, sus componentes estructurales, tales como andenes, calzadas, ciclovías, o ciclorrutas, separadores, zonas verdes, y aquellos que conforman su amoblamiento.
Servicios de cementerios y servicios funerarios	Corresponden a las áreas, edificaciones e instalaciones dedicados a la cremación, inhumación o enterramiento de los muertos y a los servicios de velación. Agrupa morgues, cementerios y funerarias.
Servicios de la Administración Pública	Corresponde a las áreas, edificaciones e instalaciones dedicadas a las actividades administrativas de todos los niveles. Agrupa, entre otros, las sedes de las diferentes entidades administrativas del estado, representaciones diplomáticas, sedes de organismos internacionales, oficinas de entidades administradoras de servicios públicos y administraciones locales.
Servicios de telecomunicaciones	Agrupa las dotaciones relacionadas con los diferentes equipamientos de torres de antenas, estaciones terrestres y demás elementos auxiliares de conexión de las redes para servicios de telecomunicaciones.
Servicios hoteleros	Instalaciones destinadas a la prestación de servicios de alojamiento.
Servicios públicos	Instalaciones indispensables para el desarrollo y funcionamiento normal de la comunidad y que atiende a las necesidades colectivas de higiene, comunicación, comodidad, seguridad, saneamiento básico (agua potable, alcantarillado, recolección de basura, teléfonos y energía eléctrica) suministrada o no por el Estado.
Servicios urbanos básicos	Agrupa los equipamientos destinados a la prestación de servicios y atención a los ciudadanos, en relación con las actividades de carácter administrativo o de gestión de la ciudad y los destinados a su mantenimiento. Se clasifican en los siguientes subgrupos: seguridad ciudadana, defensa y justicia, abastecimiento de alimentos y consumo, recintos feriales, cementerios y servicios funerarios, servicios de la administración pública y servicios de telecomunicaciones.
Sistema	Conjunto caracterizado de elementos que guardan relaciones recíprocas de causa – efecto entre sí, los que frente a agentes endógenos o exógenos del conjunto, pueden sufrir alteraciones tanto en su identidad individual como grupal.
Sistemas Generales	Constituyen las redes de soporte funcional de la ciudad, su estructura básica y el urbanismo principal y primario de la misma. Su desarrollo es condición previa para cualquier proceso de construcción de edificaciones. Se clasifican de la siguiente manera: Sistema vial, Sistema de Transporte, Sistema de Acueducto, Sistema de Saneamiento Básico, Sistema de Equipamientos Urbanos, Sistema de Espacio Público Construido.

Sistema para la Recolección, tratamiento y Disposición de Residuos Sólidos	Conformado por la infraestructura y los métodos específicos para la recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición transitoria y final de los residuos sólidos de origen doméstico, industrial y hospitalario; la recolección, separación, acopio, aprovechamiento y disposición de residuos reciclables; la recolección, aprovechamiento y disposición final de escombros; la recolección, transporte y disposición final de residuos peligrosos, patógenos y lodos; la poda, recolección, transporte y disposición final de material vegetal proveniente de la poda de parques, separadores y áreas públicas de la ciudad.
Sistema Vial	Constituido por una estructura primaria básica, que actúa como soporte funcional metropolitano y regional, y una estructura secundaria, que garantiza la funcionalidad de la ciudad a escala zonal y vecinal.
Suelo de Expansión Urbana	Constituido por la porción del territorio Distrital, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del presente Plan de Ordenamiento Territorial, según lo determinen los programas de ejecución. Este territorio sólo podrá incorporarse al perímetro urbano, mediante planes parciales.
Suelo de Protección.	Zonas y áreas de terrenos que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgos no mitigables para la localización de asentamientos humanos, tienen restringida la posibilidad de urbanizarse.
Suelo Rural	Constituido por los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.
Suelo Urbano	Constituido por las áreas del territorio distrital destinadas a usos urbanos en el presente plan, que cuentan con infraestructura vial, redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Pertenecen a esta categoría, aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidas en áreas consolidadas con edificación, al igual que las áreas del suelo de expansión que sean incorporadas.
Suelo	El término suelo es considerado como equivalente al de tierra, sin desconocer acepciones más específicas que reservan al término conceptos edafológicos.
"T"	
Tratamientos	Orientan las intervenciones que se pueden realizar en el territorio, el espacio público y las edificaciones, mediante respuestas diferenciadas para cada condición existente, como

	resultado de la valoración de las características físicas de cada zona y su función en el modelo territorial, con los propósitos de consolidar, mantener, revitalizar, mejorar y generar espacios adecuados para el desenvolvimiento de las funciones de la ciudad.
Tratamiento de Conservación	Tratamiento orientado a proteger el patrimonio construido de la ciudad, para asegurar su preservación, involucrándolo a la dinámica y a las exigencias del desarrollo urbano, para que sea posible su disfrute como bien de interés cultural y permanezca como símbolo de identidad para sus habitantes.
Táctica	Aplicación operativa de estrategias y políticas de un plan, identificando actividades, metas, adjudicación de recursos, actividades y tiempos necesarios para el logro de los objetivos establecidos.
Tratamiento de Consolidación	Tratamiento que regula la transformación de las estructuras urbanas de la ciudad desarrollada, garantizando coherencia entre la intensidad del uso del suelo y el sistema de espacio público existente o planeado.
Tratamiento de Desarrollo	Tratamiento que se aplica a predios urbanizables, localizados en suelo urbano o de expansión, mediante Plan Parcial previo al proceso de urbanización, con las excepciones consagradas en el presente plan.
Tratamiento de Renovación Urbana	Tratamiento que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad, que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo. Estas zonas se encuentran en una de las siguientes situaciones: 1) Deterioro ambiental, físico, o social, conflicto funcional interno o con el sector inmediato; 2) Potencial estratégico de desarrollo, de conformidad con el modelo de ordenamiento adoptado por este Plan.
Territorio	Base física, dinámica y heterogénea formada por las áreas urbana y rural e integrante interactiva con el sistema ambiental.
"U"	
Urbanización	Resultado del proceso mediante el cual, un terreno bruto es dotado de servicios de infraestructura, dividido en áreas destinadas al uso privado y comunal y a lo demás servicios básicos, inherentes a la actividad que se va a desarrollar y apto para construir, de conformidad con los reglamentos legales vigentes en la materia.
Urbano	Espacio natural profundamente antropizado que contiene población nucleada, abundante oferta de servicios, infraestructuras, actividades comerciales, industriales e institucionales con intenso intercambio social.
Uso	Destinación asignada al suelo, de conformidad con las actividades que en él se pueden desarrollar.

Uso Agrícola	Destinado al establecimiento y aprovechamiento de cultivos transitorios o permanentes, diferentes de los forestales.
Uso Agroforestal	Destinado al establecimiento y aprovechamiento combinado de especies forestales, junto con cultivos o actividades pecuarias.
Uso Agroindustrial	Actividad transformadora, que incorpora productos agropecuarios, como principales materias primas.
Uso complementario	Aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal y se permite en los lugares que señale la norma específica.
Uso Forestal productor	Destinado al establecimiento de plantaciones forestales para el aprovechamiento directo o indirecto de productos maderables o no maderables del bosque.
Uso Forestal Protector	Destinado al establecimiento de plantaciones para la protección o recuperación de los recursos naturales renovables, de las cuales se puede hacer aprovechamiento indirecto.
Uso Forestal Protector-Productor	Destinado al establecimiento de plantaciones forestales, para el aprovechamiento directo o indirecto de productos maderables o no maderables del bosque, condicionado al mantenimiento del efecto forestal protector.
Uso principal	Uso predominante, que determina el destino urbanístico de una zona de las Áreas de Actividad y, como tal, se permite en la totalidad del área, zona o sector objeto de reglamentación.
Uso Residencial Campesino	Habitación asociada a usos agropecuarios o forestales y de condiciones acordes con la tradición arquitectónica del área rural.
Uso Residencial Concentrado	Habitación conectada al sistema general de servicios públicos, con ocupación superior al 30% del predio.
Uso Residencial de Baja Densidad	Habitación autosuficiente en servicios y con zonas verdes superiores al 70% del predio.
Uso restringido	Uso que no es requerido para el funcionamiento del uso principal, pero que bajo determinadas condiciones normativas, señaladas en la norma general y en la ficha del sector normativo, puede permitirse.
Uso real del suelo	Distribución espacial dinámica del destino dado en una fecha determinada por la población al territorio, tanto urbano como rural, para satisfacer sus necesidades de vivienda, de esparcimiento, de producción, de comercio, culturales, de circulación y de acceso a los servicios.
Uso potencial del suelo	Destino presumiblemente adecuado desde el punto de vista ambiental y socio - económico de un área, de acuerdo a sus características intrínsecas y de la dinámica de otros usos del suelo próximos. Desde el punto de vista agronómico el uso potencial se refiere a los sistemas de producción aconsejables para lograr la mejor productividad permanente, preservando la integridad del recurso.

Uso programado del suelo	Es el formulado por una propuesta de desarrollo, adecuado o no a su uso potencial.
Uso tendencial del suelo	Es el uso real del suelo que a través del tiempo va derivando a otro, ya sea en forma espontánea o programada.
Uso estable del suelo	Es el uso real del suelo que su dinámica no tiene cambios apreciables en períodos del mediano o largo plazo, en el que el uso real y el potencial son compatibles.
Uso rural del suelo	Similar acepción a la definición general, pero acotada por los atributos propios de esta área como asociaciones vegetales características, accidentes topográficos, geomorfológicos, drenaje superficial, etc.
Uso urbano	Uso que para su desarrollo requiere de una infraestructura urbana, lograda a través de procesos idóneos de urbanización y de construcción, que le sirven de soporte físico.
"V"	
Valle aluvial	Franja de anchura variable, determinada con criterios geomorfológicos e hidrológicos, constituida por el cauce y el conjunto de vegas, depresiones o basines, localizadas a lo largo del cauce o en las riberas de un embalse, laguna, lago o chucua, las cuales son ocupadas por las aguas durante las crecidas altas o extraordinarias, constituyendo la zona de amortiguación de crecientes, donde, además, se desarrollan los procesos ecológicos ligados al curso o cuerpo de agua. Siempre que las condiciones de ocupación lo permitan, la zona de manejo y preservación ambiental deberá coincidir con el valle aluvial.
Vía	Zona de espacio público, destinada al tránsito de vehículos y peatones.
Vía arterial	Vía principal, destinada al servicio de tráficos de larga y media distancia.
Vía local	Vía cuya función primordial es la de brindar accesibilidad a predios y soportar tráficos de corta distancia.
Vulnerabilidad.	Grado de pérdida de un elemento o conjunto de elementos en riesgo, como resultado de la ocurrencia de un fenómeno natural o de origen antrópico no intencional. Se expresa en la escala de cero (ningún daño) a uno (pérdida total).
"Z"	
Zona de Armonización	Franja de suelo rural en torno a un área protegida, que no hace parte de la misma, en la cual se promoverá y vigilará la prevención, mitigación y compensación de los impactos de las actividades en terrenos vecinos, que puedan afectar los objetivos y tratamientos de conservación dentro del Área Protegida o la extensión de sus servicios ambientales y procesos ecológicos en el ámbito local y regional.

Zona de uso

Grandes porciones del territorio rural, que posibilitan el ordenamiento del suelo en virtud de los objetivos propuestos por el Plan y cuentan con un régimen de usos.