

INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

MANCOMUNIDAD TRINACIONAL FRONTERIZA RÍO LEMPA

PROYECTO

"FOMENTO DE LA COHESIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE MUNICIPIOS
FRONTERIZOS DEL TRIFINIO CENTROAMÉRICA



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA LA CREACIÓN DE UNA
METODOLOGÍA TRINACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL, PARA
EL FORTALECIMIENTO DE LAS MANCOMUNIDADES DE GUATEMALA, HONDURAS Y EL
SALVADOR, CENTROAMÉRICA.

INFORME DE CONSULTORIA, PRESENTADO POR:

D.Sc. MARVIN ISMAEL MELGAR CEBALLOS

CONSULTOR INTERNACIONAL EN GESTIÓN TERRITORIAL

Arq. LUIS MANUEL MAIER CACERES

ASISTENTE TÉCNICO DE CONSULTORIA

Lic. GLORIBEL MATA

ESPECIALISTA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

MANCOMUNIDAD TRINACIONAL FRONTERIZA RÍO LEMPA

DICIEMBRE DEL 2009

Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Indice general

Correlativo	Titulo	Pagina
1	Introducción	3
2	Objetivo de la consultoria	4
3	Alcance de la consultoria	4
4	Estrategia metodológica de la consultoria	5
5	Marco referencial del área geografica de influencia de resultados de la consultoria	6
6	Marco teorico y conceptual del Ordenamiento y Desarrollo Territorial para la creación de instancias regionales para la gestión territorial	10
7	Análisis de la legislación existetne en los tres países (Centroamérica) en materia de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	74
8	Conclusiones	120
9	Recomendaciones	122
10	Bibliografía	124

2



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

1. Introducción

El Ordenamiento del Territorio (OT) en los países de Guatemala, Honduras y El Salvador, tiene una historia muy reciente que se remontan a los inicios de la década de los noventa. Desde su origen ha sido concebida de manera diversa, asociada a las políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización. Hoy predomina la idea de la ordenación como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política plurisectoriales.



En el presente informe se realiza la recopilación de la legislación e instrumentos de planificación relacionados con los planes de Ordenamiento territorial en los tres países con la intención de determinar sus conceptos, alcances, cualidades y obstáculos. Se parte de una discusión conceptual con la que se pretende contextualizar la política de Territorio Compartido y los planes de OT, luego se realiza un análisis para tener una visión retrospectiva, en la búsqueda de serie de procesos que permite comprender e interpretar más adecuadamente las acciones y decisiones actuales y, finalmente, se llega a algunas conclusiones.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

2. Objetivos de la consultoría

- Contar con un análisis comparativo del marco jurídico integrado por las leyes, reglamentos, decretos y políticas nacionales relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial existente y vigente, en tres países (Centroamérica)
- Elaborar un Diagnóstico situacional tanto del marco jurídico y político de la institucionalidad responsable de la implementación de los políticas públicas nacionales, relacionadas con el tema de Ordenamiento, Desarrollo y Gestión Territorial
- Construir un Modelo de organización, integración y participación de instancia regional-nacional del territorio, público – privada, para la gestión del territorio.

4

3. Alcance de la consultoría

- La Consultoría deberá recopilar y analizar la legislación de ordenamiento y desarrollo territorial existente en los tres países y elaborar un estudio comparativo estableciendo diferencias y concordancias, emitiendo una opinión de juicio sobre de los instrumentos jurídicos en Honduras, Guatemala y El Salvador.
- La Consultoría elaborará un diagnóstico situacional de la institucionalidad responsable de la implementación de las políticas públicas nacionales de los tres países, Guatemala, El salvador y Honduras, relacionado al tema de ordenamiento, desarrollo y gestión territorial, estableciendo las características, diferencias los niveles de coordinación, articulación publico privado , sus conclusiones y recomendaciones.
- La Consultoría deberá construir un modelo de organización, integración y participación de instancia Regional-Nacional publico privado para la gestión del territorio, con una visión de integración transfronteriza, y sus mecanismos para la implementación.
- Identificar de experiencias exitosas de planificación y gestión territorial mancomunada en países de Europa y América Latina, con énfasis en Centroamérica, producto de la implementación de las políticas nacionales existentes.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

4. Estrategia metodológica de la consultoría

Para el desarrollo de la presente consultoría se realizaron los siguientes pasos metodológicos

Cuadro 1: Pasos metodológicos para desarrollo de consultoría

Paso metodológico	Descripción
Paso 1	<ul style="list-style-type: none"> Plan de trabajo que incluya su metodología, estrategias de abordaje y cronograma de actividades.
Paso 2	<ul style="list-style-type: none"> Visita y entrevista a instituciones rectoras del tema territorial en los tres países.
Paso 3	<ul style="list-style-type: none"> Recopilación, de los instrumentos jurídicos por país (Centroamericano) de ODT.
Paso 4	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar una base de datos que contenga información relacionada a la legislación existente y vigente de cada país (centroamericano) sobre el tema de ODT.
Paso 5	<ul style="list-style-type: none"> Con base a la recopilación de la normativa vigente en cada país (Centroamérica) se elabora análisis comparativo que permita identificar fortalezas, vacíos, contradicciones, e inconsistencias relacionado al tema de ordenamiento y gestión territorial y competencias de los gobiernos municipales en cuanto al ordenamiento desarrollo, y gestión del territorio.
Paso 6	<ul style="list-style-type: none"> Confrontar nivel de aplicabilidad de la legislación de ODT, y evaluar la capacidad institucional.
Paso 7	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de políticas Públicas en materia de ODT a nivel Nacional, regional y local en los tres países (Centroamérica)
Paso 8	<ul style="list-style-type: none"> Talleres Trinacionales sobre la legislación de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y su aplicación en territorio.
Paso 9	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar un diagnóstico situacional de la institucionalidad responsable de la implementación de las políticas públicas nacionales en los tres países (Centroamérica)
Paso 10	<ul style="list-style-type: none"> Talleres Trinacionales de concertación y validación del Diagnóstico con representatividad de las mancomunidades socias.
Paso 11	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar un modelo de organización, integración y participación de instancia Regional-Nacional público privado para la gestión del territorio.
Paso 12	<ul style="list-style-type: none"> Presentación del Modelo Presentación de modelo trinacional de instancias regionales –nacionales publico privado.
Paso 13	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar un informe, de Identificación de experiencias exitosas de planificación y gestión territorial mancomunada en países de Europa y América Latina, con énfasis en Centroamérica, producto de la implementación de las políticas nacionales existentes.
Paso 15	<ul style="list-style-type: none"> Reuniones de trabajo y coordinación con la Especialista en Políticas Públicas para aspectos de carácter metodológico como de carácter técnico-operativo y de competencias institucionales.

Fuente: Elaboración propia / 2009



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

5. Marco referencial del área geográfica de influencia de los resultados de la consultoría

5.1 Información general sobre la Región Trinacional

La Región del Trifinio está integrada por tres zonas fronterizas de tres países: El Salvador, Honduras y Guatemala, que abarca un total de 7,541 Km², de los cuales 44.7% corresponden a Guatemala, 15.3% a El Salvador, y 40% a Honduras. La extensión total de la región representa aproximadamente el 13% de la superficie total de los tres países, y aproximadamente un 3% de la población total de los tres países: alrededor de 700,300 habitantes.

6

En cuanto al relieve del territorio se destacan tres formas principales: Montaña, pie de montaña y zonas planas. Las precipitaciones medias anuales van de 500 a 1600 mm, las temperaturas medias en la zona oscilan entre 15° C y 25° C y la humedad relativa media entre 70% y 88%.

En la región del Trifinio se reconocen cinco zonas de vida que incluyen: El bosque muy húmedo montano, los bosques sub-tropicales templados, secos tropicales y sub-tropicales. Cuenta con importantes extensiones de bosque nublado, un tipo de asociación vegetal que se encuentra solo en las cumbres de las montañas tropicales y subtropicales, clasificado como bosque húmedo montano bajo, con topografía muy accidentada y con vegetación que se ha conservado casi inalterada.

5.2 Áreas Protegidas y Cuencas de la Región Trifinio

En el espacio territorial de la región se sitúan las cabeceras de tres de las cuencas más importantes de Centroamérica: Los ríos Lempa, Motagua y Ulúa, vitales para el abastecimiento de agua de los grandes centros urbanos como el Área Metropolitana de San Salvador, y zonas de producción agropecuaria en los tres países.

Habitán en la zona comunidades con valores culturales, expresiones artísticas únicas en la región centroamericana, así como sitios arqueológicos de gran importancia como Copan, en la República de Honduras.

Cada uno de los tres países en su zona fronteriza enfrenta el mismo tipo de problemas sociales, económicos y ambientales: pobreza, deterioro ambiental, cobertura inadecuada de los servicios e infraestructuras básicas de salud, educación, articulación sumamente débil de las acciones públicas sin concentrarse en puntos específicos de manera a tener un real impacto a nivel del territorio.

Los niveles de analfabetismo están estimados en un 37% en Guatemala, 33% en El Salvador, y 38% en Honduras. Los problemas de desnutrición en esta región son considerados como graves: al menos uno de cada tres niños/as sufre de desnutrición crónica.

La contaminación en mantos acuíferos por parásitos y germen patógenos provoca una alta incidencia de enfermedades gastrointestinales, las cuales son las causas más frecuentes de morbilidad en la región. Las causas de este tipo de contaminación son múltiples: Desechos sólidos depositados en botaderos a cielo abierto; aguas residuales domésticas vertidas sin tratamiento a quebradas y cuerpos de agua; beneficiado de café artesanal que genera aguas mieles y pulpa; inadecuados sistemas de disposición de excretas.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

La "economía informal" constituye una alternativa que la población utiliza para emplearse en la región, para la zona fronteriza de Guatemala se estima que un 60% de la población se emplea en este sector. En El Salvador el índice se calcula en un 55%, mientras que en Honduras el índice ronda el 68%. La migración hacia Estados Unidos es un fenómeno social de grandes magnitudes en la zona, causando desintegración familiar y comunitaria.

La ausencia de una estrategia de acción con una visión integral de la problemática del desarrollo en la región, y de estructura formal de participación social en el diseño y la implementación de las políticas públicas, no permite dirigir la acción pública y la inversión de los escasos recursos públicos de manera que logren un mejoramiento duradero en las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo socio-económico de la población. Los gobiernos locales carecen de instrumentos que les permita dirigir más eficazmente su acción y orientar más eficientemente los recursos financieros, limitados, que tienen.

5.3 Situación actual de las Asociaciones/ Mancomunidades de municipios en la Región del Trifinio Centroamericano.

Como iniciativa de los Gobiernos Municipales de la cuenca alta del río Lempa, de los tres países, y con diferentes niveles de dinamismo, las municipalidades han venido organizándose en Mancomunidades, con el objetivo de generar economías de escala, así como de resolver los grandes problemas que limitan el desarrollo de sus municipios. De igual forma, la unión de sus esfuerzos está encaminada a aprovechar las potencialidades naturales que la región presenta, y fortalecer sus capacidades de forma organizada para generar oportunidades de desarrollo económico, con dignidad y sostenibilidad ambiental, para los habitantes de cada región.

Producto de lo anterior, entre los años 2003 y 2006, en la Cuenca Alta del Río Lempa se han organizado y legalizado Seis Mancomunidades de Municipios, las cuales son: **En Guatemala:** (I).- Mancomunidad Lago de Guija (4 Municipios: Agua Blanca, Asunción Mita, El Progreso y Santa Catarina Mita - del Departamento de Jutiapa), (II).- Mancomunidad Nor-Oriente (11 Municipios: Esquipulas, Concepción Las Minas, Quezaltepeque, San Jacinto, Chiquimula, Zacapa, Estanzuela, Río Hondo, Teculután, Usumatlán y San Cristóbal Acasaguastlán), y (III).- Mancomunidad Copán Chorti (4 Municipios: Jocotán Camotán, Olopa y San Juan Ermita; **En Honduras:** (III).- Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa, AMVAS (4 Municipios: Concepción, Ocotepeque, Santa Fé, y Sinuapa; del Departamento de Ocotepeque); y **El Salvador:** (IV).- Asociación de Municipios Cayaguánca (5 Municipios: Citala, Dulce Nombre de María, La Palma, San Ignacio y San Fernando; del Departamento de Chalatenango), y (V).- Asociación de Municipios Trifinio (7 Municipios: Masahuat, Metapan, San Antonio Pajonal, Santa Rosa Guachipilín, Texistepeque, Candelaria de la Frontera y Santiago de la Frontera; del Departamento de Santa Ana).

La mancomunidad –asociación formal y legal entre municipios, se constituye para crear condiciones a la formulación y la búsqueda de objetivos comunes. Tiene por objeto lograr el desarrollo integral sostenible de la región, a través de formulación e implementación de políticas públicas, traducidas en planes, programas y proyectos ejecutados en los niveles municipales, mancomunales y subregionales.

Para ello, las autoridades municipales y mancomunidades se proponen movilizar esfuerzos y recursos propios, de los gobiernos locales, nacionales, de organismos no gubernamentales y de organismos internacionales. Además incluirán en sus estrategias la convergencia de entidades



Mancomunidad Trifinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

públicas que operan en el territorio y la participación social en el diseño y la implementación de las mismas, para unificar esfuerzos y promover el desarrollo del territorio del Trifinio.

Figura 2: Municipios de la región trifinio



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

6. Marco teórico y conceptual del Ordenamiento y Desarrollo Territorial para la creación de modelos de instancias regionales para la gestión territorial

La elaboración de visiones y la movilización de actores e instituciones alrededor de objetivos de desarrollo futuro son tareas complejas que pueden abordarse de varias maneras, desde ejercicios simples, limitados a conseguir un acuerdo sobre el texto de declaración de una visión de desarrollo compartida, hasta procesos de planificación estratégica prospectiva rigurosamente elaborados que demandan bastante tiempo, recursos importantes, y que tienen la ventaja de lograr promover procesos de cambio socioeconómico, y de comprometer a los diversos actores e instituciones locales en pro de la construcción mancomunada de un futuro mejor.

19

Al ser consideradas las múltiples variables, relaciones y factores que intervienen en el desarrollo territorial sin una estructura conceptual y analítica definida que posibilite identificar elementos clave, prioridades y relaciones, se podrá ir al extremo de tratar de examinar y actuar sobre todos los elementos, así se atomizan esfuerzos sin alcanzar resultados significativos. El marco analítico permite diferenciar entre lo relevante y lo irrelevante para actuar ante determinadas problemáticas del desarrollo, (Melgar, et. al, 2008).

El concepto de visión de desarrollo que se deriva de innumerables declaraciones o textos de visión que últimamente suelen incorporarse en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, oscila entre sintéticas frases inspiradoras sobre la posición que espera alcanzar una entidad territorial en determinadas dimensiones o sectores de actividad, en los cuales se destacan valores o principios específicos y definen un lapso generalmente mayor o igual a 10 años, y extensos párrafos en que se especifican múltiples aspiraciones que finalmente no permiten transmitir una imagen clara y diferenciada sobre lo que se quiere ser o hacer a futuro.

6.1 Conceptos de Desarrollo

Si se define el desarrollo como algo más que crecimiento del PBI (distribución del ingreso, empleo o indicadores de desarrollo humano) se observa que en estos últimos 15 años, en la mayoría de los países de América Latina, no se alcanzaron las metas deseables de un desarrollo democrático, sustentable y equitativo. Algunos países tuvieron crecimiento del PBI, pero sufrieron una tendencia muy fuerte a la concentración del ingreso y de la propiedad, a la tras-nacionalización de la renta y a la pérdida del excedente por vías tan diversas como remesas al exterior, pago de deuda externa, evasión y fuga de capitales, (Böhm, et. al, 2006).

La consigna pasa hoy por la necesidad de apuntalar crecimiento económico pero con inclusión. ¿Qué significa este replanteo? Que el objetivo de la economía y del modelo de Estado, no puede estar orientado solo a producir bienes y servicios y, eventualmente, a desplegar políticas compensatorias para aquellos grupos sociales excluidos de la oportunidades del mercado, sino de arbitrar políticas tales como salarios de inclusión, estrategias de reindustrialización, innovación tecnológica, industrialización regional, asociativismo y cooperación, entre otras opciones, orientadas a una estrategia de desarrollo que tienda a incorporar a todos los grupos sociales y no a excluirlas o descartarlos, (Böhm, et. al, 2006).

En la literatura actual existen diferentes concepciones respecto del alcance e impacto del concepto de desarrollo.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Cuadro 2: Impacto del Concepto de Desarrollo.

Desarrollo Humano	Desarrollo Local	Desarrollo Sustentable
Incorpora una visión donde el desarrollo debe reconocer otros indicadores además del PBI. Estándares comparativos que se puedan homogeneizar a nivel mundial: calidad de vida, esperanza de vida, salud, educación, sustentabilidad ambiental, derechos humanos, entre las variables más relevantes.	Visión que revaloriza el papel de las gestiones locales como condición necesaria para el desarrollo, a la que debe sumarse la importancia asignada al capital social en términos de conexiones y confiabilidad entre las organizaciones de la sociedad civil. Orienta a los gobiernos municipales para impulsar un desarrollo endógeno o "desde abajo". Llega a su fin la etapa de pensar el paradigma solo "desde arriba" y desde afuera. Es algo construido a partir de las capacidades relacionales y el diálogo de las personas e instituciones locales, de la cercanía no sólo física, sino de la densidad institucional y su capacidad organizativa.	Amalgama visiones progresivas de desarrollo con elementos de justicia social, distribución del ingreso, capacidades tecnológicas y mayor empleo, todo ello integrado al cuidado del medioambiente. Considerar su sustentabilidad en el mediano plazo.

11

Fuente: Böhm, et. al., (2006).

En la siguiente figura se puede apreciar que los pilares básicos del desarrollo son la obtención simultánea de crecimiento con equidad, competitividad y sustentabilidad.

Figura 3: Pilares Básicos del Desarrollo



Fuente: Böhm, et. al., (2006).



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Para ello deben considerarse seis factores de desarrollo: sociales, tecnológicos/productivos, institucionales, culturales, ambientales y éticos. Todos ellos influyen y deben ser influidos si siguieran cambios importantes en materia de desarrollo local.

Conceptos como infraestructura, capital humano, capital social y otros que se pueden leer o escuchar en la literatura sobre desarrollo están presentes pero distribuidos entre los seis factores mencionados. Por ejemplo, el capital social está presente en las variables del factor social, el institucional, el tecnológico-productivo y el cultural. También se puede ver en el caso de la infraestructura: en el factor social (escuelas, hospitales, etc.) el tecnológico-productivo (camino, sistemas de riego, etc.), y así sucesivamente, el esquema nos sirve para sintetizar y organizar nuestra mirada del concepto de desarrollo a partir de los principios, valores y los factores causales que lo producen.

12

Los Procesos de Decisión

Según Dourojeanni, (2000), el principal desafío que enfrentan los gobiernos desde los niveles municipales o micro regionales hasta los niveles nacionales, es el de saber cómo diseñar y aplicar sistemas de gestión capaces de fomentar y conciliar tres grandes objetivos que en teoría llevarían al desarrollo sustentable: el crecimiento económico, la equidad (social, económica y ambiental) y la sustentabilidad ambiental. Los obstáculos para diseñar este sistema se presentan en por lo menos tres aspectos: conceptual, teórico y práctico:

Aspectos Conceptuales

Los mayores obstáculos se encuentran en la falta de consenso y, por lo tanto, en las múltiples interpretaciones que existen de los conceptos de desarrollo sustentable, equidad y sustentabilidad ambiental. Ello implica la necesidad de que en cada país, o región se precise que significa, para los actores participantes en el proceso de gestión, cada término.

El mismo término sustentabilidad es ambiguo. Este vocablo se aplica a la producción, la ecología, la economía, el medio ambiente, la sociedad o el desarrollo. Tiene esencialmente una connotación de renovación continua en el tiempo o posibilidad de reutilización de los recursos por parte de las generaciones futuras. El logro de la sustentabilidad estaría asociado a la búsqueda de satisfacción de las necesidades del ser humano en el presente, sin comprometer sus necesidades futuras. El desarrollo sustentable debe ser mantenido en el tiempo para ser sostenible.

Aspectos teóricos

Los mayores obstáculos se encuentran en la falta de indicadores para medir el desarrollo sustentable. En principio, ninguno de los tres objetivos del desarrollo sustentable (económico, ambiental y social) se mide actualmente con parámetros compatibles. Los indicadores empleados para cuantificar cada objetivo no tienen un denominador común ni hay fórmulas de conversión universales. El crecimiento económico se mide con indicadores económicos, la equidad se determina sobre la base de parámetros sociales y la sustentabilidad ambiental se establece en términos físicos y biológicos. En consecuencia, cada uno de los tres objetivos se encuentra en diferentes planos de evaluación.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Por su parte, el desarrollo sustentable depende, teóricamente, de los tres objetivos mencionados y, por lo tanto, es imposible cuantificarlo mientras no se disponga de parámetros compatibles.

La expresión más impactante de la no consideración de los factores ambientales en la economía es la falta de cuentas del patrimonio natural en los países. Dichas cuentas no se incorporan en las cuentas nacionales, lo que crea graves distorsiones en la medición de indicadores como el producto bruto interno. Es importante considerar que el producto bruto nacional sería diferente si se le restara el valor del patrimonio natural perdido o utilizado. En tal caso, los indicadores económicos que reflejan un crecimiento del producto bruto interno reflejarían pérdidas o estancamiento.

13

En resumen, si bien queda claro que las ciencias económicas aún no están en condiciones de determinar el valor de todos los aspectos sociales y ambientales del proceso de selección del óptimo desarrollo sustentable, siguen ofreciendo una opción para hacerlo. Mientras tanto se debe seguir tomando decisiones con respecto a la orientación del desarrollo recurriendo a otras técnicas.

En vista de la imposibilidad de articular los tres objetivos en un solo plano mientras no se disponga de los indicadores adecuados, se considera más adecuado dibujar los lados de los triángulos en planos distintos. De esta forma se representan el área económica, la social y la ambiental.

Además, es necesario recordar que los intercambios entre crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental no se producen sólo dentro del área del triángulo, sino también entre distintas áreas; por ejemplo, entre países o regiones dentro de un mismo país. Estos intercambios entre distintos ámbitos por ejemplo, entre tecnología (crecimiento económico) y recursos naturales (sustentabilidad ambiental) permiten compensar las deficiencias internas de algunos de los ámbitos para lograr los objetivos deseados en forma equilibrada.

Aspectos Prácticos

Para resolver el problema práctico de la articulación hay que concebir un proceso de gestión que permita que el ser humano (el actor principal) pueda tomar decisiones, a pesar de la falta de claridad conceptual y bases teóricas, con los siguientes fines:

- lograr el crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental en los ámbitos de gestión, como una forma de alcanzar el desarrollo sustentable;
- determinar qué intercambios debe haber entre estos tres objetivos en una determinada región y entre regiones;
- facilitar el conocimiento, por parte de los actores involucrados, del tipo de intercambios viables y de su valor;
- determinar en qué momento se alcanza el equilibrio correspondiente al desarrollo sustentable que satisface a los actores de la región en desarrollo.

6.2 Desarrollo Local

Promover el desarrollo es la responsabilidad principal de cualquier gobierno en su ámbito territorial. En este sentido, el desarrollo local lo entendemos como un proceso concertado de



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala - Honduras - El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

construcción de capacidades y derechos ciudadanos en ámbitos territoriales político-administrativos del nivel local (municipios = territorio) que deben constituirse en unidades de planificación, de diseño de estrategias y proyectos de desarrollo en base a los recursos, necesidades e iniciativas locales, (Rojas, 2006).

Este proceso incorpora las dinámicas del desarrollo sectorial, funcional y territorial, que se emprendan desde el Estado, las organizaciones sociales y la empresa privada en el territorio. El desarrollo local para que sea eficiente debe ser integral; considerando el municipio como un todo en los aspectos social, económico, ambiental, etc. Por ello, iniciar un proceso de desarrollo local debe permitir favorecer el crecimiento económico, la democracia política y el progreso social, de modo que se vaya alcanzando el desarrollo humano sostenible, (Rojas, 2006).

En términos generales la mayoría de las municipalidades en el país son administradas bajo un esquema tradicional de ingresos y egresos, con muy poca orientación sobre planificación para el desarrollo municipal. Los planes de desarrollo municipal están repletos de mociones para elaborar proyectos orientados a la ejecución de obras de infraestructura (hierro y cemento), esto ha limitado las funciones en lo referente a la planificación del desarrollo integral municipal ya que los líderes y autoridades locales no desempeñan sus labores con la orientación correspondiente.

Desafortunadamente, la mayoría de los gobiernos municipales continúan con esta visión, por lo que se considera necesario realizar cambios o reformas en la manera como se ha venido planificando el desarrollo en los municipios.

Ámbito Territorial del Desarrollo Local

Según Rojas (2006), La unidad básica en el desarrollo local es el municipio.

Este tiene un conjunto de características importantes para interactuar:

- Demarcación geográfica definida y características físicas espaciales.
- Gobierno con administración propia: municipalidad.
- Población vecinal vinculada: vecinos, sentido de pertenencia, etc.
- Patrón socio – productivo: actividades económicas definidas por sector y producto "estrella" de la economía.
- Dotación de recursos a utilizar: recursos naturales, posicionamiento, etc.
- Articulación regulada con las instancias públicas y privadas de mayor escala.
- Dinámicas, sectoriales y funcionales, que tienen una lógica de inversión no necesariamente racional en la localidad.

Visiones de desarrollo y competitividad territorial

Según Melgar et. al., (2009), la elaboración de visiones de desarrollo y de instrumentos para la competitividad no es solamente un ejercicio de aplicación de determinadas metodologías o instrumentos estándar para producir un documento o derivar unos programas y proyectos. Se



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

trata de movilizar una sociedad diversa para que diseñe y se comprometa con la construcción de un futuro mejor, por lo cual se requiere un buen soporte técnico y una gran voluntad política.

Los resultados de un proceso dirigido a construir una visión de desarrollo a introducir en los Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM – OT), sin una estructura conceptual y analítica definida que posibilite identificar elementos clave, prioridades y relaciones, se podrá ir al extremo de tratar de examinar y actuar sobre todos los elementos, así se atomizan esfuerzos sin alcanzar resultados significados.

15

Marco conceptual para la articulación de las visiones de desarrollo con los Planes Municipales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

La elaboración de visiones y la movilización de actores e instituciones alrededor de objetivos de desarrollo futuro son tareas complejas que pueden abordarse de varias maneras, desde ejercicios simples, limitados a conseguir un acuerdo sobre el texto de declaración de una visión de desarrollo compartida, hasta procesos de planificación estratégica prospectiva rigurosamente elaborados que demanda bastante tiempo, recurso importantes, y que tienen la ventaja de lograr promover procesos de cambio socioeconómico, y de comprometer a los diversos actores e instituciones locales en pro de la construcción mancomunada de un futuro mejor.

El concepto de visión de desarrollo que se deriva de innumerables declaraciones o textos de visión que últimamente suelen incorporarse en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, oscila entre sintéticas frases inspiradoras sobre la posición que espera alcanzar una entidad territorial en determinadas dimensiones o sectores de actividad, en los cuales se destacan valores o principios específicos y definen un lapso generalmente mayor o igual a 10 años, y extensos párrafos en que se especifican múltiples aspiraciones que finalmente no permiten transmitir una imagen clara y diferenciada sobre lo que se quiere ser o hacer a futuro.

Significado de una visión de desarrollo

Elaborar una visión de desarrollo implica tanto preocuparse por el largo plazo como tomar conciencia sobre la necesidad de una planificación y gestión del desarrollo mediante la cual se logra que los actores territoriales no se limiten a ser espectadores o sólo a reaccionar ante una economía y una sociedad en continuo cambio.

Concebir y construir una visión de desarrollo significa tomar conciencia sobre la necesidad de ser artífices del futuro; para tal efecto, es importante tener en cuenta que el conocimiento de la trayectoria histórica de desarrollo aporta aprendizaje, ya sea positivo o negativo, y que el presente y el diario vivir también son aleccionadores.

Sin embargo, aprender de esos momentos no es suficiente para avanzar sólidamente en un mundo en continua innovación y cambio, sino que se requiere incorporar herramientas de la prospectiva que faciliten explorar los múltiples futuros posibles y seleccionar aquel que permita concentrar y aglutinar esfuerzos en direcciones comunes, para no estar al vaivén de los acontecimientos.

El término "visión" se refiere a imágenes colectivas estructurales sobre el futuro, con expresiones explícitas, o implícitas, sobre motivaciones y escenarios promisorios que buscan



Mancomunidad Trilateral Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

movilizar a los diversos actores a forjar su porvenir. Se considera que una buena declaración de visión sirve para:

- Señalar el rumbo en el sentido de clarificar la dirección hacia la cual se debe realizar el cambio e indicar en una representación, económica – espacial, la posición, que la organización desea y se propone alcanzar en un horizonte definido de tiempo.
- Constituir la idea fuerza inspiradora y motivadora que consiga aglutinar intereses y movilizar a las personas y sus organizaciones para hacer factible el cambio, Melgar et al., (2009).

Las siguientes definiciones de visión muestran una serie de propiedades tanto en contenido como en efectos o sentidos del desarrollo debería contener su declaración:

- Una visión es una imagen de un futuro más deseable para una organización; no obstante, la visión óptima es una idea con tanta energía que pone en movimiento hacia el futuro apelando a los talentos y recursos para que éste se cumpla.
- La visión, en su verdadero sentido, es un tipo especial de sueño construido sobre la base de la información y el conocimiento.
- La visión empuja a las personas hacia la acción y debido a esa acción la organización evoluciona y progresa.
- Una visión es un modelo mental de un estado futuro de un proceso, de un grupo o una organización; por tanto, se ocupa de un mundo que existe tan sólo en la imaginación, construido con especulaciones plausibles, formulado con lo que suponemos son premisas razonables sobre el futuro y muy influido por nuestro propio juicio.
- La visión es una construcción mental que podemos transformar en realidad. De hecho, una visión es la única forma de modelo mental que las personas y las organizaciones pueden materializar a través de compromisos y acciones.

En materia de visiones y escenarios de desarrollo, desde el punto de vista, se articulan sueños, con imaginarios, imágenes estructuradas y compartidas, escenarios y visiones que componen diversas formas de avistar el futuro, desde el más simple sueño e imágenes individuales hasta los más elaborados escenarios de desarrollo concertados colectivamente. Entra las propiedades que debe poseer una declaración de visión se destacan las siguientes:

- Señalar un foco. Se puede concretar en objetivos claros para alcanzar en un determinado periodo.
- Ser compartida. Se acepta socialmente, capta los intereses mayoritarios e invita al compromiso.
- Generar identidad. Resalta propiedades culturales y valores sociales que distinguen al territorio y le dan arraigo.
- Delinear una imagen captable externamente. Genera, en el contexto externo, una imagen de reconocimiento y distinción.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Ser retadora y posible. Se define fijar objetivos y metas transformadoras, renovadoras, posibles de alcanzar con impulsos y esfuerzos que rompan la inercia.

La visión en general es un instrumento poderoso para la comunicación y un catalizador para que personas y grupos diferentes se unan en torno a un mismo ideal; además, permite recobrar el espíritu emprendedor, el sentimiento y el compromiso con el futuro. La visión establece una dirección que sirve para unificar propósitos, generar confianza y credibilidad en el esfuerzo compartido para alcanzar grandes transformaciones, Melgar et al., (2009).

17

Visiones de Desarrollo, Planes Municipales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Concebir y concertar una visión de desarrollo, con las características esbozadas anteriormente, implica un riguroso trabajo técnico, de participación, de compromiso de los actores locales. Cuando se cuenta con una visión de desarrollo que no posee un elevado nivel de apropiación colectiva y de construcción a través de los planes gubernamentales, es importante retomarla con el propósito de seguirla consolidando y de darle continuidad a las acciones que están procurando formar el futuro deseado. El análisis de la visión, de sus objetivos, de sus estrategias y de los resultados que se ha logrado obtener, dará la pauta de evaluación a ajustar, complementar o redirigir los esfuerzos que sean necesarios de manera que el nuevo plan de desarrollo se constituya en la base fundamental para la implementación de esa visión. Con el fin de concebir una visión de desarrollo adecuadamente estructurada, es recomendable tener en cuenta componentes de procesos de planificación prospectiva como los siguientes:

- La creación de condiciones institucionales y de compromiso de los diversos actores públicos, privados y organizaciones sociales, con el cambio y con el futuro.
- El análisis estratégico para ponerse de acuerdo sobre los asuntos críticos para emprender la construcción de futuro.
- La selección de apuestas de desarrollo que serán la base para establecer los objetivos, las líneas estratégicas y las acciones.
- Los proyectos que permitirán hacer realidad el futuro deseado.

Es importante considerar que se trata de procesos de planificación que requieren tiempo de maduración, exigen recursos especializados y comprometen, simultáneamente, a los diversos actores de un territorio (públicos, privados, sociales).

A fin de incorporar una visión adecuada en los Planes, que sirva de base para adelantar posteriormente un proceso amplio de planificación estratégica prospectiva que logre comprometer a la mayoría de actores de los diversos sectores de actividad de un territorio, se recomienda realizar un ejercicio básico que contenga:

- Una dirección a través de una persona o equipo con buenos conocimientos y experiencia en orientación prospectiva.
- La selección de un grupo de actores locales, representativos de los diversos sectores (gubernamental, privado, organizaciones sociales, entre otros) que cuenten con un perfil profesional que garantice creatividad, imaginación y actualización sobre los cambios mundiales. En la escogencia es importante vincular a líderes y personas reconocidas por su conocimiento experto y actualizado, experiencia y compromiso con el desarrollo de la entidad territorial.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- La realización, con el método de visualización, de un taller de prospectiva territorial que permita desarrollar las siguientes actividades:

- * Un marco de desarrollo y bases conceptuales sobre prospectiva y visión de desarrollo, mediante ejemplos prácticos.
 - * Un análisis de Fortalezas y Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) para el desarrollo del territorio.
 - * Un acuerdo sobre asuntos claves para el desarrollo futuro de la entidad territorial.
 - * La realización en mesas de trabajo, según las dimensiones del desarrollo territorial acordadas, de un texto propuesto de visión de desarrollo que atienda los criterios y los componentes establecidos en la introducción del evento.
 - * Una reunión plenaria para llegar a un acuerdo compartido sobre la visión de desarrollo deseada y viable.
 - * La elaboración de un documento de presentación, difusión y ampliación del significado y de los alcances de la visión propuesta.
- Esta visión se convertirá en parte fundamental del plan de desarrollo y en la base para establecer los objetivos, las líneas estratégicas del plan, los programas y los proyectos.
- * La socialización de la visión a través de las diversas actividades programadas para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM – OT), en el cual se efectúan los ajustes indispensables para facilitar su apropiación colectiva.

18

Marco conceptual para el diseño de estrategias de desarrollo económico local

El desarrollo económico local surge en un entorno territorial favorable a la competitividad, toma forma a través de sistemas productivos territoriales y se constituye en la organización más apropiada para el éxito de las entidades territoriales frente a la apertura económica y la globalización. La internacionalización de los mercados y el mejoramiento de las comunicaciones, las innovaciones, el cambio tecnológico y la movilidad de los factores productivos en busca de economías de localización, muestra que las empresas no compiten aisladamente sino que requieren, además un entorno productivo e institucional que potencie y consolide las ventajas competitivas.

En dicho contexto, la competitividad territorial surge como un reto de los gobiernos considerando que aquellos departamentos, municipio y/o regiones, que a través de sus líderes y dirigentes comprendan la transformaciones socioeconómicas y se preparen para posicionarse como actores protagónicos de la competitividad, serán los que podrán ofrecer mejores oportunidades de crecimiento y desarrollo a sus habitantes, Melgar, et al., (2009).

Con el fin de identificar los factores claves para el diseño de estrategias de competitividad territorial es necesario contar con una estructura conceptual adaptable a las características del desarrollo territorial del país.

El análisis de la experiencia de países y regiones que han logrado sobresalientes desempeños económicos ha posibilitado la identificación de las condiciones favorecedoras o limitantes de su crecimiento y desarrollo, lo que permite elaborar esquemas teóricos de referencia sobre los factores clave para la competitividad territorial, que, al contrastarlos con la realidad locales y regionales, guían el diseño de las correspondientes estrategias.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

El tema de la competitividad en la teoría económica regional tradicional ha sido poco desarrollado; sin embargo, en la actualidad cobra gran importancia, porque la atención se dirige hacia la promoción del crecimiento y la sustentabilidad de desarrollo desde la regiones, y entonces, se hace indispensable el replanteamiento de las políticas públicas para la competitividad, centradas en los aspectos sectoriales.

19

Es necesario avanzar en la elaboración de un enfoque analítico que interrelacione los diversos conceptos que guían el diseño de estrategias de desarrollo territorial, y con el objetivo general de mantener un crecimiento económico elevado y sostenido que se exprese, simultáneamente, en un desarrollo territorial equilibrado.

A continuación se reseñan los conceptos principales que se consideran básicos para estructurar un modelo analítico, y en la parte final se propone la estructura de dicho modelo.

Territorio y Desarrollo Territorial

Para introducirse en los marcos teóricos sobre la competitividad territorial es necesario inicialmente comprender el significativo de territorio. Este, tradicionalmente, ha sido entendido como la base físico – geográfica, como un recientemente pasivo, de la intervención de las políticas y acciones públicas, privadas y de la organización social en general.

Sólo aquellos territorios organizados, es decir, equipados físico e institucionalmente y organizados en red, que logren incorporar tecnología que cuentan con actores y organizaciones innovadoras, emprendedoras y con una visión de futuro compartida, tiene la capacidad de contribuir a convertir las ventajas comparativas en competitivas, es decir, pueden agregar valor local y capitalizarlo internamente.

La productividad y la competitividad han dejado de ser un asunto exclusivamente económico y empresarial; compiten las empresas, pero si éstas no cuentan con un entorno territorial que facilite una mayor productividad y la construcción de ventajas competitivas, no será posible alcanzar una posición competitiva sustentable.

Desde un punto de vista mucho más elemental, un territorio tal como una región constituye un sistema (tecnico-socio-económico) considerablemente abierto, sobre todo en el contexto de la globalización.

Los flujos de intercambio con un entorno hoy ampliado considerablemente (el resto del país, el mundo) son enormes, al punto que una proporción significativa de las operaciones (de cualquier tipo) que se inician o que finalizan dentro del territorio tienen su finalización o su inicio fuera de él, (Boisier, 2001).

"Los planes de desarrollo municipal que empiezan a implementarse en varios países de la región se consideran como un instrumento funcional a un enfoque que integra las dimensiones espacial y multisectorial del desarrollo rural, en la medida en que éstos han venido superando la típica concentración de sus actividades en el aseo y ornato de los núcleos urbanos, para asumir responsabilidades en el ámbito de la educación y la salud, así como en el impulso al desarrollo de proyectos productivos agropecuarios y no agropecuarios, considerando, además, que es a ese nivel que resulta más viable la coordinación interministerial y agencial cuya necesidad se postula pero que raras veces se logra en los niveles centrales", (Schejtman y Berdegú, 2003, p. 9).



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Competitividad Territorial

Según Mosqueira (2006), La competitividad territorial es la capacidad efectiva de un territorio (provincia o distrito) para aumentar su producción de manera sostenida cimentando sus bases en la inversión empresarial y en la elevación social de la productividad, como fuentes de generación de riqueza y bienestar con equidad, esta definición puede expresarse también en los siguientes términos:

- La productividad como base de la competitividad territorial, se mide por la relación existente entre las salidas y entradas de bienes y servicios, del territorio.
- Su enfoque debe residir en la capacidad de generación de valor agregado que tiene el territorio, es decir la capacidad de innovación como posicionamiento estratégico.
- Es de carácter incluyente: este enfoque implica tener en cuenta la retribución adecuada a cada uno de los agentes económicos. Busca el bienestar de la población.
- Se trata de realizar, desempeñar o ejecutar actividades diferentes a las de los competidores, seleccionadas expresamente, que encajen y se refuercen entre sí y den lugar a una combinación única (cadena de valor y círculo virtuoso). Si se realizan actividades similares, realizarlas mejor que los competidores.

En el marco de una económica globalizada y con el fin de alcanzar mayores niveles de desarrollo, las empresas, las regiones y los países requieren ser competitivos y crear entornos favorables a la competitividad para posicionar sus productos y servicios con calidad y buenos precios en los mercados regionales, nacionales y en el mercado mundial.

La competitividad de un territorio se relaciona tanto con la especialización productiva de las empresas que posee, como con el entorno urbano y regional, que posibilita el buen desempeño económico y un desarrollo social sostenido y ambientalmente armónico. El territorio será competitivo si las empresas y las organizaciones públicas y sociales también lo son.

Ventajas Comparativas y Competitivas

En el nuevo orden económico mundial no es suficiente contar con recursos naturales y mano de obra abundante; éstos, como componentes básicos de las ventajas comparativas, no garantizan un crecimiento y desarrollo sustentables.

Según Porter, M. Citado por Mejgar, et. al (2009), la competitividad de una nación o de una industria depende de la capacidad de innovar y de mejorar permanentemente. Las empresas alcanzan ventajas competitivas al adoptar nuevas tecnologías o al incorporar prácticas innovadoras en sus negocios, diseño de productos, talento humano, cadenas productivas, entre otros.

Para lograr una región competitiva se requiere articular las ventajas competitivas de las empresas y de los territorios. Esto implica agregar valor a los recursos naturales, realizar un aprovechamiento sostenible del medio ambiente, valorizar aspectos particulares como la tradición, la cultura y los conocimientos especializados, que unidos a los productos o servicios pueden otorgarles ventajas inimitables.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Se necesita, además, la integración entre empresas y territorios con el propósito de formar sistemas productivos, procurando reinvertir localmente y difundir los efectos del crecimiento, creando medios innovadores que "retengan" las empresas y las induzcan a ampliarse localmente.

La competitividad se ejerce cada vez más a escala de las regiones articuladas con los medios locales, donde los territorios se distinguen por alcanzar una eficiencia colectiva en términos de recurso humanos calificados, instituciones modernas, redes de empresas y centros urbanos con proyección nacional e internacional.

Para la construcción de ventajas competitivas sostenibles es necesaria la articulación de estrategias empresariales y territoriales.

Las entidades territoriales tales como departamentos, municipios, cumplen dos grandes papeles para articular competitivamente las empresas con el territorio, a saber:

- Vincular e integrar en el interior y con el exterior la producción y el mercado de bienes y servicios a diversos niveles complementarios como ser: local, regional, nacional e internacional.

- Constituirse en medios innovadores que propicien la formación de estructuras, relaciones, asociaciones, redes de empresas, e interacciones en general, que faciliten el aprendizaje, la innovación y la creación de cadenas de valor, al corresponde a territorios organizados dentro de sus jurisdicciones y en asociación con otras entidades territoriales.

Desde el punto de vista de las estrategias de competitividad territorial, especialmente para países y regiones en procesos de desarrollo que se caracterizan por poseer destacadas ventajas comparativas naturales y abundancia de mano de obra no calificada, el reto es depender menos creativamente para agregarles valor y colocarlos en segmentos de mercados rentables que posibiliten altos crecimientos, así como un desarrollo sustentable, Melgar, et. al (2009).

Innovación regional y medios innovadores regionales como plataforma para el desarrollo municipal

La innovación se presenta, en una sociedad del conocimiento, como uno de los ingredientes fundamentales para el aumento constante de la productividad y la competitividad. Lo anterior implica un aprendizaje continuo y acumulativo tanto de las empresas como de las organizaciones territoriales para mejorar los productos, los procesos y el entorno tecnológicos poseídos por los actores locales y de su capacidad de ser innovadores con base en nuevas tecnologías.

Las ventajas competitivas sustentables dependen de la capacidad como de la velocidad de las empresas y de sus entornos territoriales para aprender e innovar en la fabricación de productos y en el desarrollo de procesos más rápidos que la competencia internacional. Para que una región sea innovadora necesita ser "inteligente", en el sentido de poseer capacidad de aprender a través de sus interacciones internas y externas. El análisis de las regiones, como medios territoriales innovadores, posibilita explicar la dinámica económica de los sistemas productivos y de las ciudades y regiones.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Según Cooke (1993), Citado por Melgar, et. al, (2008), regiones inteligentes, como Emilia Romagna en Italia o Bande-Wurtemberg en Alemania, son las que disponen de buenas antenas (observadores y monitoreo), manejan información de calidad selectiva y continuamente actualizada, cuentan con autoevaluación, tienen disposición al aprendizaje y voluntad para poner en ejecución las lecciones aprendidas.

22

Según Canzanelli, (2004), Citado por Melgar, et. al, (2008), el "medio innovador" o entorno innovador tiene tres características:

Es un territorio sin fronteras precisas que forma parte de una unidad que es el lugar donde los actores se organizan, utilizan los recursos materiales e inmateriales, y producen o intercambian bienes, servicios y comunicaciones.

Los actores forman, además, una red a través de relaciones y vínculos de cooperación y comunicación.

El medio local consigue procesos de aprendizaje colectivo que le permiten responder a los cambios en el entorno a través de la movilidad laboral; los intercambios de tecnologías, procesos, organización y comercialización; la provisión de servicios especializados; los flujos de información de todo tipo, y las estrategias de los actores.

Competitividad sistémica

Según Melgar, et al., (2009), El desarrollo económico exitoso no depende únicamente de los factores micro-empresariales y del contexto macroeconómico, también del desempeño gubernamental y de las organizaciones no gubernamentales respecto a la formación de estructuras y redes para el fortalecimiento tanto de la competitividad de las empresas como de su articulación con el territorio.

El enfoque de las relaciones sistémicas de los factores para la productividad y competitividad indica que el desempeño de una organización depende directa y/o indirectamente de las relaciones entre: empresas – sectores de actividad económica – gobierno – país – región – municipio – comunidad. Las ventajas competitivas regionales, departamentales y municipales requieren analizarse respecto a un sistema de interacciones en varios niveles que comprenden desde lo global a lo local. Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messer y Jorg Meyer – Stamer del Instituto Alemán de Desarrollo plantean cuatro dimensiones determinantes de la competitividad sistémica, a saber:

- **La dimensión meta:** se refiere a las condiciones básica políticas y económicas de una sociedad, el modelo de desarrollo y las condiciones institucionales generales a cohesión nacional, la visión nacional compartida, la capacidad nacional de desarrollo científico y tecnológico, la competitividad, etc. Esta dimensión constituye el marco general para el desarrollo regional y local; además, expresa la capacidad política de regulación, de conducción de la economía y de integración social. En el nivel regional se refiere a la identidad y cultura regionales y a la capacidad estratégica de los actores (visión compartida de desarrollo). En el nivel local comprende el capital social, la cooperación entre actores y el ambiente creativo. Se sustenta en el capital social y político, esto es, se basa en la formación de capital social, la estabilidad política y la definición de una visión compartida de desarrollo y otros aspectos que inciden sobre el grado de gobernabilidad y de cohesión social.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- **La dimensión macro:** se refiere a las condiciones que generan el grado de maniobrabilidad económica. Desde la perspectiva nacional, corresponde a las condiciones cambiarias, la inflación, las dinámicas de crecimiento de la producción y del comercio, las tasas de interés, el sistema tributario, etc. En la escala regional se refiere a las condiciones de las finanzas departamentales, el ahorro público y la capacidad de inversión. En el nivel local hace relación a las finanzas públicas municipales, la generación de recursos propios, el ahorro y las condiciones tributarias.

23

- **La dimensión meso:** se refiere a las estructuras y sistemas articuladores intersectoriales e interterritoriales, se destacan los sistemas de tecnología e innovaciones y de organización urbana regional. En el contexto nacional puede consistir en un sistema de innovación con los correspondientes sistemas y polos regionales, así como a los de infraestructuras y equipamientos logísticos, las políticas ambientales y de educación. En el nivel regional hace referencia a las infraestructuras y sistemas que posibilitan alcanzar ventajas competitivas por medio de la formación de redes tecnológicas y de investigación, centros tecnológicos y promoción de sistemas productivos regionales. En el nivel local guarda relación con las políticas de desarrollo económico, el impulso a las asociaciones empresariales, y las instituciones de formación y capacitación. La competitividad mesoeconómica se consigue a través de la activación de tres capitales fundamentales que son de base territorial:

- **Organizacional,** que genera economías de aglomeración basada en la articulación productiva por medio de cadenas entre empresas de diferentes sectores que forman conglomerados productivos o clúster, y entre comunidades y ciudades para formar polos regionales y ciudades región.

- **Logístico,** integra redes de infraestructura, equipamiento y servicios para la comercialización: transporte multimodal, telecomunicaciones, energía, entre otros.

- **Intelectual,** además de las dotaciones para el desarrollo científico y tecnológico se necesitan sistemas de formación y sistemas de innovación que promuevan el aprendizaje y el emprendimiento.

En síntesis, la dimensión Meso es el espacio de las estructuras, sistemas y entornos que posibilitan articulaciones y complementaciones intersectoriales e interterritoriales, para así fomentar y multiplicar los potenciales empresariales y difundir el crecimiento hacia todo el territorio.

La dimensión micro, comprende la organización empresarial interna y la cooperación y alianza con el entorno para la formación de redes y la generación de cadenas de valor que se articula con la dimensión Meso. Para que la dimensión Micro favorezca la competitividad se requiere diseñar e implementar modelos de gestión empresarial basados en empresas competitivas y sustentables que sean inteligentes en la organización, flexibles en la producción y ágiles en la comercialización.

La competitividad Micro no es tarea aislada de las empresas, puesto que éstas ya no pueden competir exitosamente si operan de manera aislada y menos cuando sus tamaños y capital económico son reducidos.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Las empresas deben interrelacionarse en redes de cooperación tecnológica, de logística empresarial y formar encadenamientos con abastecedores de insumos, productores, comercializadores y usuarios.

Los anteriores aspectos constituyen atributos que son inherentes a la iniciativa de las organizaciones territoriales y corresponde a componentes de las dimensiones Meso y Micro. Por lo tanto, desde la perspectiva de la promoción del desarrollo socioeconómico, requiere especial atención para concebir estrategias que se articulen desde lo local y regional con los componentes Macro y Meta de la escala nacional, (Melgar, et al., 2009).

24

Desarrollo endógeno

Constituir a un territorio, región, departamento o municipio en un escenario propicio para el desarrollo con potencial competitivo, con base en sus capacidades y dotaciones internas, tanto los naturales como los construidos y los socioculturales, es el sentido del desarrollo endógeno.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, un proceso de desarrollo endógeno debe caracterizarse, entre otros por los siguientes aspectos:

- **La organización de la producción como uno de los principales factores de competitividad:** Consiste en la organización de las empresas y la formación de redes especializadas y sistemas productivos articulados territoriales, que posibilitan la obtención de economías de escala así como la reducción de los costos de transacción. Se refiere, igualmente a la disponibilidad de los recursos humanos pertinentes. La existencia de una capacidad empresarial y organizativa fuertemente articulada a la tradición productiva de cada territorio, impulsa la rivalidad de las empresas en el mercado local y esto favorece el mejoramiento de la competitividad interna y externa de los sistemas de empresas locales.

- **El desarrollo urbano regional e infraestructuras para el desarrollo territorial.** Se reconoce el papel protagónico de las funciones urbanas para el desarrollo rural y regional destacando la importancia de un ordenamiento urbano y regional que facilite la productividad, la equidad y la sostenibilidad.

- **El despliegue de la ciencia y la tecnología en el tejido económico y social.** La disponibilidad de tecnología permite a las empresas especializarse en partes del proceso productivo y recomponer la producción, innovar y crear cadenas de valor, para conseguir así importantes ventajas competitivas. Además la accesibilidad a sistemas locales y regionales de innovación posibilita formar sociedades y entornos territoriales creativos e innovadores con gran capacidad de aprendizaje.

- **La dinámica y organización institucional.** Las entidades territoriales se caracterizan por poseer un tejido institucional poco denso, disperso y desarticulado que generalmente no favorece procesos integrales de desarrollo.

Es importante examinar los perfiles de tejido institucional y del capital social de alta dirección, de los niveles intermedios y de base, considerando aspectos como el liderazgo, la asociatividad y el emprendedorismo, con el fin de definir estrategias que construyan una institucionalidad favorable para el despliegue de los potenciales endógenos.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Desde el enfoque de desarrollo endógeno planteado por Sergio Boisier (2001), se señalan como factores clave para el diseño de estrategias de promoción del desarrollo regional y local los siguientes:

- La existencia de un proyecto de territorio con una visión compartida de desarrollo que les dé identidad y dirección a sus acciones con perspectiva de largo plazo.
- La agregación de valor y reinversión de los excedentes productivos, mediante la diversificación, y que le provea sustentabilidad a su economía.
- La innovación y generación de impulsos tecnológicos propios.
- La cultura e identidad regional.
- La eficiencia y eficacia de sus instituciones.

25

El desarrollo endógeno se logra en un Estado que genere un ambiente favorable a la inversión, creando determinadas externalidades, suministrado bienes públicos y regulando las distorsiones económicas, esto implica:

- Identificar en el territorio ciertos potenciales en sus empresas, en sus actores y en sus instituciones, y crear las condiciones apropiadas para desarrollar el núcleo creativo del territorio.
- Facilitar la constitución de entornos territoriales dotados y equipados de la infraestructura y servicios que faciliten la innovación, la incubación de nuevas empresas y la circulación oportuna de información sobre mercados.
- Incentivar la generación de valor agregado a los bienes y servicios propios de la vocación productiva del territorio y que tienen buenas perspectivas en los mercados nacional y global.

Los anteriores factores deben ser promovidos simultáneamente en el territorio alrededor de una visión compartida de desarrollo. Tales factores abordados de manera independiente, son insuficientes para movilizar las capacidades internas de desarrollo; es indispensable generar el grado de sinergias necesarias para alcanzar las grandes transformaciones exigidas por la región.

El capital social para el desarrollo territorial

Según Cetrulo, (2005); Citado por Melgar et al., (2008), el éxito de una estrategia de desarrollo regional depende, en gran proporción, de la forma como los intereses y las relaciones entre los actores han sido estructurados; tal estructuración, a su vez, depende de la habilidad colectiva para examinar la situación local y regional como para definir prioridades y concertarlas, y también tanto de la forma de unir esfuerzos para lograr mayores impactos.

El medio local, donde es posible adelantar los contactos sociales, económicos, políticos y culturales, posibilita el despliegue del capital social y el aprendizaje y además crea espacios para encontrar conjuntamente alternativas competitivas para el desarrollo, al combinar aspectos e intereses sociales, económicos, políticos y ambientales. Adicionalmente, el capital social está integrado por cuatro atributos principales asumidos como prácticas de las comunidades; el grado de confianza de una sociedad, su capacidad de asociatividad, los valores éticos y la cultura cívica.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

La perspectiva analítica del capital social se debe dirigir hacia el examen de las relaciones y prácticas sociales de los actores individuales y colectivos con el fin de calificar el stock existente del capital social. Además de evaluar la confianza entre los actores, o su adhesión a las normas, es recomendable examinar las prácticas de ellos como constructores de organizaciones y redes económicas y sociales. La aglomeración de empresas, arreglos productivos locales y sistemas productivos territoriales son organizaciones claves para la competitividad municipal, elementos a considerar en el modelo de elaboración de Planes Municipales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. La aglomeración territorial de empresas estrechamente relacionadas entre sí y con su entorno es fundamental para alcanzar entidades territoriales competitivas. La constitución de conglomerados productivos permite crear entornos territoriales más favorables para las empresas, al facilitar la articulación público – privada y la irradiación de los beneficios del crecimiento. Los productores localizados en los conglomerados disponen de variados medios de comunicación y contacto que facilitan el intercambio de comunicación y contacto que facilitan el intercambio de conocimientos y aprendizaje, venden y compran colectivamente aprovechando economías de escala, aumentan sus ganancias y se reúnen frecuentemente para realizar alianzas públicas – privadas que conducen a acuerdos sobre acciones en beneficio tanto de su actividad económica como del desarrollo socioeconómico del territorio, (Cetrulo, 2005; Citado por Melgar et al., 2008).

La literatura reciente sobre desarrollo económico territorial reconoce y destaca la importancia de los elementos territoriales locales y regionales en el crecimiento y competitividad de las nuevas formas de organización productiva. Esta respectiva ha dado lugar a identificar atributos de las relaciones virtuosas empresas – territorio con denominaciones como eficiencia colectiva, economías de aglomeración, aprendizaje colectivo, sinergias, entre otros., que se constituyen en ingredientes para comprender y promover enfoques como los de clúster, polos industriales, distritos económicos, redes y cadenas empresariales y otros similares, están siendo utilizados para reconocer procesos productivos, y privilegian el análisis de las interacciones.

Estas interacciones se efectúan a través de formas simples de asociación en grupos de empresas, cooperativas o consorcios, pasa por encadenamientos y redes de empresas y avanzan hacia estructuras más complejas y organizadas como los arreglos productivos y regionales, y los sistemas productivos territoriales. En primer término, las cadenas productivas se derivan de la creciente división del trabajo y de la mayor interdependencia de los agentes económicos. Comprenden todas las operaciones que comienzan con la disponibilidad de materias primas e insumos, pasan por la transformación, el almacenamiento y la comercialización hasta la entrega del producto final al cliente. Es una red en la cual las relaciones no se limitan únicamente a una empresa o a una región, pero sí a un producto o servicio. Ahora bien, las redes son hilos que componen las cadenas productivas. Varias redes de empresas forman parte de una cadena productiva y, a su vez, las redes están incorporadas en clústeres o sistemas productivos. Los conglomerados de empresas o clústeres son concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas en un específico campo de acción, comprenden proveedores de insumos especializados como maquinaria, equipos, servicio e infraestructura. El clúster se puede integrar con los clientes o consumidores y con productores de bienes complementarios; además, su estructura también vincula las entidades gubernamentales y otras instituciones como universidades, centros de capacitación, información, investigación y estructuras de soporte técnico. Entre los atributos básicos de los clúster se encuentran la cooperación entre los actores de las organizaciones empresariales, entre las empresas y entre éstas con las instituciones locales y regionales, en procura de objetivos de desarrollo de interés común, (Porter, 1998; Citado por Melgar et al., 2008). Los



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Arreglos Productivos Locales destacan el papel central de las innovaciones y del aprendizaje interactivo, como factores de competitividad sustentable y se constituyen en una mirada económica integral de los territorios, ya que tradicionalmente se observa sólo la perspectiva de sectores económicos y firmas individuales. En los APL se reconocen los vínculos entre las unidades productivas como el territorio, respecto a las producción, comercialización, aprovechamiento de las externalidades e interrelaciones socioeconómicas. En el concepto de Arreglo productivo Local (APL), la noción de territorio es fundamental, puesto que su definición involucra explícitamente la noción de aglomeración socioeconómica en un espacio determinado, lo cual lo diferencia de socioeconómica en un espacio determinado, de las nociones de clúster – aglomeraciones de empresas vinculadas a una especialización productiva y de cadena productiva (integración vertical de las diversas fases de la producción). Al avanzar en términos de complejidad, se llega a los Sistemas Productivos Territoriales (SPT), éstos se caracterizan porque en ellos operan empresas de una red que cooperan en el desarrollo de proyectos comunes, las cuales se complementan para resolver problemas comunes, acceder a nuevos mercados, lograr economías de escala y propósitos similares, que individualmente no alcanzarían. Esas redes pueden tomar la forma de asociaciones, alianzas, consorcios interempresas, acuerdos de outsourcing, joint venture, entre otros.

27

Con base en lo expuesto, es posible afirmar que la evolución de la organización productiva en las entidades territoriales se puede reconocer siguiendo las diferentes fases que van desde el agrupamiento inicial espontáneo de empresas, las cuales actúan individualmente para conseguir la cercanía a los mercados y la capitalización de economías externas, hasta la integración deliberada de esfuerzos empresas – territorios organizados en red en búsqueda de un crecimiento y un desarrollo sostenidos. En la medida en que la aglomeración de empresas se amplía, los empresarios tienden a concientizarse sobre la importancia de integrarse entre sí y con el entorno territorial, en procura de ventajas competitivas que la transformen en un Arreglo Productivo Local (APL). Los SPT estructuran las interrelaciones empresas – territorios, generan cadenas de valor territorial que posibilitan transformar las ventajas comparativas en competitivas, al especializar las economías y constituyen ventajas de localización y economías de proximidad respecto a los insumos, las tecnologías pertinentes, las actividades de transformación del producto o servicio de líder, los servicios de apoyo, mantenimiento, comercialización, capacitación, financiamiento, transporte, información, etc., y la cultura productiva y capital social que propicien la solidaridad, la identidad con el territorio, la reinversión y atracción de capitales. El SPT refleja un enfoque de desarrollo territorial integral que comprende las dimensiones económica, social, política, ambiental y cultural, permite articular espacialmente el crecimiento, el desarrollo local y regionalmente, constituyéndose en una expresión de desarrollo local.

Estructura analítica, para el diseño de estrategias de desarrollo económico territorial, medio conceptual y operativo a incorporar

La reseña echa en los anteriores puntos sobre los principales conceptos relacionados con el desarrollo regional, en particular, con la competitividad territorial, ha pretendido acopiar las principales perspectivas teóricas que es necesario tener presentes para el diseño de estrategias de competitividad regional. Como se ha registrado, uno de los requisitos para introducirse en la construcción del modelo analítico es comprender la complejidad de concepto de territorio y el reconocimiento de sus componentes como factores de desarrollo, dado que se trata de desplegar y articular internamente tales elementos y con el exterior para armar dicho modelo en función de la productividad y competitividad territorial. La experiencia de políticas de



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador

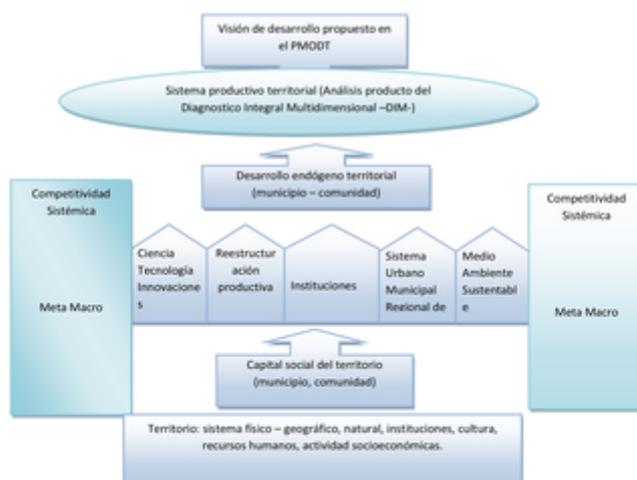


INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

competitividad centradas exclusivamente en las inversiones en infraestructura y los incentivos a la producción ha mostrado efectos significativos puntuales en el crecimiento, pero pocos resultados en relación con el desarrollo sustentable. Ese tipo de políticas no han incidido en procesos dinámicos de desarrollo regional, para que se logren efectos multiplicadores más potentes, se deben concebir estrategias más integrales que combinen la perspectiva de competitividad territorial con la de competitividad empresarial. Al pensar la estrategia de competitiva desde la perspectiva regional y con el fin de constituir sistemas productivos territoriales, los referentes conceptuales y las experiencias conocidas recomiendan promover en los territorios, factores de localización económica capaces de crear polos de desarrollo que sean jalonados a través de proyectos económicos estructurantes que permitan conformar encadenamientos territoriales asociados a la vocación regional. La estructura analítica propuesta para el diseño de estrategias de competitividad territorial, que se presenta en el esquema siguiente, recoge los conceptos tratados a lo largo del presente documento y se puede leer desde su base asumiendo el territorio como un sistema físico sociocultural con capacidad de autogestión y de creación de valor. Dicho sistema territorial está influenciado por un contexto global, nacional, regional y local que posee factores particulares en sus varios niveles, considerados a través del concepto de la competitividad sistémica. Desde las perspectivas local y regional se destacan las dimensiones Meso y Micro como las más estratégicas para la definición de políticas de competitividad.

Figura 4: Estructura analítica para el desarrollo territorial



Fuente: González, H. Informe de consultoría para el DNP - ODTs, Bogotá Colombia 2007.

Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala - Honduras - El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Al seguir la secuencia de la figura anterior, ese territorio, para lograr insertarse apropiadamente en los diversos contextos espaciales, económicos y sociales que condicionan sus posibilidades de desarrollo, requiere como principal ingrediente, para desplegar las capacidades endógenas, dotarse de capital social como elemento aglutinador y movilizador de los elementos territoriales. Así el territorio se constituye en un medio innovador que moviliza el núcleo creativo de la sociedad y activa las confianzas, la asociatividad, la unión de esfuerzos y los valores cívicos.

29

Activar los potenciales endógenos significa alcanzar acumulación productiva junto con progreso técnico y social, mediante la acción sobre cinco factores básicos:

- La creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo y social.
- La organización flexible de la producción y la generación de economías de aglomeración.
- La estructuración y ordenamiento urbano y regional.
- La modernización de las instituciones.
- La sostenibilidad ambiental.

Los factores del desarrollo endógeno tratados individualmente no consiguen los cambios que se requieren para alcanzar unas regiones competitivas y sustentables. (Melgar, et al., 2009).

Esa estructuración del modelo territorial y productivo conduce, finalmente, a la meta de formar un sistema productivo territorial que consiga la eficiencia colectiva de los diversos componentes del territorio articulados alrededor de los factores endógenos y en función de una visión compartida de desarrollo. Por último, es necesario destacar el valor de definir una visión compartida de competitividad regional con capacidad de articular y de dirigir los diversos esfuerzos de las organizaciones productivas, públicas y sociales en una dirección común.

La visión de competitividad que establecerá concertadamente el posicionamiento competitivo pretendido por el territorio, señalará el rumbo, los sectores productivos más dinámicos y con mayores interrelaciones con el aparato económico, los actores líderes y los atributos que le darán identidad y particularidad y será la "idea fuerza" inspiradora y movilizadora que permita a los actores e instituciones comprometerse con los cambios que implicarán las estrategias de competitividad. (Melgar, et al., 2009).

Planificación y gestión estratégica de largo plazo, que consigne vincular mancomunadamente a los sectores gubernamental, privado y la sociedad civil alrededor de visiones compartidas de desarrollo, en las cuales se tiene como motor un crecimiento económico incluyente y que se afiancen localmente a través de sistema productivos territoriales, se constituye en una estrategia poderosa para alcanzar un desarrollo sustentable.

El nuevo contexto de desarrollo global coloca el crecimiento económico y los cambios tecnológicos como motores de la evolución de la sociedad, lo cual hace indispensable que departamentos y municipios incorporen directamente en sus instrumentos de desarrollo la planificación y la gestión del desarrollo como perspectiva de largo plazo.

En el país aún prevalece un estilo productivo predominantemente sectorial e individual, dependiente de ventajas comparativas estáticas, soportadas en los recursos naturales. La incorporación de tecnología y la capacidad de innovación han sido limitadas y una proporción importante de las administraciones municipales y departamentales no cuentan con la institucionalidad ni la



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

capacidad técnica dirigida específicamente a la coordinación y promoción del desarrollo económico.

Ante el panorama descrito es recomendable prever la complementación de los planes con procesos de planificación estratégica para el desarrollo territorial, en los cuales se establezca una visión de largo plazo en procura de que la planificación de corto y mediano plazos se realice en función de objetivos y metas de futuro. Igualmente, es importante incluir estrategias de competitividad económica local, con el fin de que dichos planes contribuyan a la transformación y mejoramiento de las condiciones sociales y territoriales.

39

Ante la necesidad de incorporar estrategias eficaces de desarrollo económico en los planes que permitan a las entidades territoriales contar con sus propios proyectos de competitividad. Se recomienda que las administraciones de los gobiernos locales consideren un enfoque de planificación y gestión de desarrollo que tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- **Disponer de un proyecto integral de competitividad con perspectiva de largo plazo.** Se trata de acordar un modelo de desarrollo con un estilo propio, ajustado a la identidad territorial, y que sea reconocido nacional e internacionalmente, es decir "**construir una marca territorial**".

- **Privilegiar la creación de capacidades internas para el desarrollo.** Basadas no solamente en las ventajas naturales y de localización, sino en el fortalecimiento de los recursos humanos y la institucionalidad pública y social. Lo anterior contribuye a cualificar las capacidades para adelantar las actividades relacionadas con la implementación de las apuestas productivas en las cuales el territorio posee las mayores ventajas, como entorno innovador, en la medida en que logre constituir la institucionalidad apropiada (público – privado – social) apropiada para el efecto.

- **Promover la asociación de entidades territoriales alrededor de la formación de sistemas productivos (tipo cadenas y clústeres).** Los ámbitos territoriales donde se interrelaciona y despliegan los diversos componentes de las cadenas y clústeres trascienden generalmente los límites de las entidades territoriales, por lo cual es recomendable actuar en espacios más amplios que las jurisdicciones de las entidades territoriales, como los subregionales y los regionales.

- **Incorporar valor agregado a través de la adopción de tecnologías apropiadas y de la innovación.** En este punto por medio de la organización y ordenamiento territorial, es necesario facilitar la difusión territorial de las innovaciones en la base productiva, así como en el tejido empresarial, la organización social e institucional de la localidad y de las correspondientes subregiones y regiones.

- **Impulsar estrategias de fortalecimiento de tejido empresarial.** Particularmente de las microempresas y de las actividades informales, las cuales constituyen la mayor parte de la organización económica de los municipios de país.

- **Desde la perspectiva del proceso político de desarrollo económico.** Se requiere liderar los acuerdos y los pactos estratégicos entre los actores locales para el fomento productivo mediante el impulso de instrumentos como mesas de concertación o comités locales y subregionales de desarrollo productivo.

En el ámbito general es necesario que las administraciones de las entidades territoriales en sus niveles central y descentralizado, impulsen la cultura del desarrollo económico y la capacidad de



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

emprender actuando articuladamente alrededor de planes estratégicos de competitividad con visión de largo plazo que permitan al crecimiento económico transformarse en desarrollo para beneficiar y crear oportunidades para todos los sectores sociales y tales zonas de su territorio.

La descentralización como base del desarrollo municipal

La descentralización (que incluye la desconcentración) se concibe como instrumento de un proceso de democratización del poder estatal, cuyo principal escenario es el traslado de las competencias, los recursos y el correspondiente poder de decisión, en el marco de la Constitución y la Ley vigente, desde la administración central a los municipios y otras entidades territoriales, todo lo anterior, con la necesaria participación ciudadana real, la auditoría social y la rendición de cuentas y la transparencia. (Agenda Mínima de Descentralización, SGJ., 2008; Citado por Melgar, et al., 2009).

31

La descentralización no es un fin en sí mismo. Es un medio fundamental para lograr las metas de reducción de la pobreza, la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. (Agenda Mínima de Descentralización, SGJ., 2008; Citado por Melgar, et al., 2009).

Para la ejecución de la agenda mínima, la acción gubernamental y de la sociedad debe regirse por los siguientes principios orientadores:

- Continuidad. Con la Agenda Mínima no se pretende hacer rupturas que impliquen empezar todo de nuevo, se trata de continuar haciendo lo que se está haciendo bien y corregir los errores cometidos.
- Prioridad estratégica. Impulsar prioridades estratégicas para la descentralización que no se están haciendo y que deberían estarse haciendo.
- Viabilidad. Hacer lo que se debe hacer, no se está haciendo y es viable hacer en dos años.
- Presupuestación. Impulsar acciones de descentralización que cuentan con disponibilidad presupuestaria.
- Corresponsabilidad. Las acciones de descentralización implican de manera corresponsable a diferentes actores. La descentralización unilateral de una sola vía no es posible.
- Subsidiaridad. Ningún servicio o bien que pueda darse desde el eslabón más próximo a los ciudadanos por parte del Estado, debe ofertarse desde el eslabón superior.
- Participación y Transparencia. Los procesos de descentralización deben ser democráticos y transparentes, no sólo se trata de transferir competencias y recursos sino también de garantizar la transparencia de la gestión pública y la participación real de la sociedad civil local, las comunidades y la ciudadanía en general.

La descentralización se convierte en motor central para impulsar esta perspectiva de desarrollo, en la medida que implica transferir poder político y económico concreto a las instancias de gobierno local, permitiéndoles desarrollar su autonomía y asumir las riendas de la gestión de su municipio, cuando se plantea que los Municipios tienen competencia en cualquier materia que incida en el Desarrollo Socioeconómico de su circunscripción territorial y en cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad, (Grohmann, 1998).

Permite fortalecer la gobernabilidad del Municipio y le da herramientas para negociar, tanto con actores locales como con las instituciones nacionales.

La descentralización, además, compromete a las instancias estatales y gubernamentales, tanto del nivel central, como del nivel local en la democratización de las relaciones entre los distintos



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

entes, especialmente con la población; ya que todos deben articular y coordinar las políticas que desarrollen, para lograr una gestión nacional efectiva.

En la medida que los Municipios vayan construyendo lazos de confianza con sus actores, sin duda se fortalece al gobierno central, puesto que aumenta la confianza en el sistema democrático y se estructuran canales de relación cimentados en el diálogo y la negociación, que contribuyen a disminuir tensiones de alcance macrosocial.

32

La descentralización municipal e institucional en Honduras

Contrario al ajuste económico y el cambio estructural (estabilidad de precios y crecimiento económico sostenido) y la compensación social (mejora de ingresos, empleos y acceso a bienes y servicios por la población carenciada), donde los objetivos son los mismos independientemente del gobierno o partido político en el poder, no sucede igual con el proceso modernizador y la descentralización, ya que se presentan motivaciones de tipo político o problemas que escapan al control del gobierno que ameritan un cambio de rumbo o discontinuidad y/o "ajustes" de las intervenciones/acciones anteriores, (Agenda Mínima de Descentralización, SGJ., 2008; Citado por Melgar, et al., 2009).

6.3 Los Modelos de Planificación

Planificación es la acción y efecto de planificar, es un proceso efectivamente organizado, de gran amplitud, para obtener un objeto determinado. En el caso del municipio la planificación es un proceso mediante el cual los gobiernos, con la participación de la ciudadanía, de los actores locales y con asistencia institucional, se reúnen para discutir los mecanismos y la forma de cómo mejorar las condiciones de desarrollo local, (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, 2005).

En la literatura se puede encontrar y estudiar dos modelos de planificación: la planificación tradicional y la estratégica (ver cuadro N° 10). Ambos modelos, en la actualidad, tienen distinto nivel de uso y ofrecen variados resultados. Son modelos casi contrapuestos pero no excluyentes, estos dos modelos son los que se analizarán en este trabajo de tesis.

Planificación Tradicional

En la década de los años 60 surge en América la planificación tradicional, también llamada clásica o normativa como instrumento para mejorar el "Desarrollo", pero estaba pensada para funcionar en sociedades que se caracterizaran por su estabilidad. Estas, por el contrario, se distinguen por permanecer en constante cambio.

Tiene algunos elementos que la distinguen como tal: planifica quien gobierna, decide quien planifica, supone un Estado fuerte como actor único y fundamental, centraliza el poder y los recursos, predice el futuro de manera determinista, no considera otros actores.

La misma se caracteriza por:

- El planificador no pertenece a la realidad que planifica, toma una visión como la realidad.
- Hay una sola explicación objetiva y verdadera de la realidad, debido a que considera las restricciones económicas.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Los procesos sociales se repiten.
- Los actores de los que se planifica, no producen acciones creativas, pues se enfatiza el deber ser.

Es a partir de la década de los 80, que la planificación tradicional entra en crisis por qué no abordaba las situaciones de conflictos que se presentaban en los países latinoamericanos, no atiende la diversidad de: necesidades, intereses ni perspectivas de la vida democrática, ni satisface el ámbito empresarial, así surge la planificación estratégica.

33

Planificación Estratégica

Tiene otros elementos: planifica quien gobierna teniendo en cuenta los intereses de quienes son gobernados, se decide por consenso, asume que el Estado no es tan fuerte ni omnipresente en la sociedad como único actor de la planificación, empodera a otros actores (les otorga poder), visualiza escenarios posibles y sobre ellos delinea posibles cursos de acción (no es determinista), considera a otros actores como aliados, protagonistas o enemigos del proceso de planificación.

Cuando iniciamos una gestión en una organización que está paralizada o estresada por tanta necesidad de índole social, financiera, seguridad, etc. y conscientes de que tenemos una gran voluntad de servicio y planes, en los que trabajamos a partir de la realidad que observamos, seguramente las interrogantes serán donde estamos, a donde queremos ir y cómo podemos llegar a donde queremos ir.

La Planificación Estratégica es un bastión importante cuando no sabemos la dirección o el rumbo que queremos llevar, ya que consiste en un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de una organización, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativos, desarrollando estrategias para alcanzarlos y localizando recursos para llevar a cabo dichas estrategias.

Planificando logramos alcances como ser:

- Establecer la dirección a seguir por la organización
- Examinar, analizar y discutir sobre las diferentes alternativas posibles.
- Facilitar la posterior toma de decisiones, minimizando los imprevistos y eficientizando el uso de los recursos.

La planificación es una herramienta clave en la gestión de la función pública. Permite tres cosas: ordenar las acciones presentes y futuras, evaluar la marcha de una gestión y prevenir el mañana. La organización de las acciones presentes y futuras es de alta importancia para su gestión cotidiana. Básicamente, le permite armar su agenda diaria y mensual en función de sus propios objetivos, y no actuar de manera permanente en reacción a lo que aparece en los medios o a la primera visita del día, Superior Gobierno de Tucumán (2004).

La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aún no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro, Böhm, et. al., (2006).



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Cuadro 3: Diferencias entre Planificación Tradicional y Planificación Estratégica.

PLANIFICACIÓN TRADICIONAL	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Planificación por objetivos.	Planificación "con objetivos" que, además, considera los problemas locales
El plan es del equipo de planificación	El plan es del equipo de planificación, discutido y consensado con los actores relacionados.
Planteamientos determinísticos, regidos por causas y con efectos predecibles e inequívocos	"Previsiones" que consideran la gobernabilidad, la toma de decisiones. Con resultados probables.
Rigidez.	Flexibilidad.
Diagnóstico objetivo. Determinismo causal y certeza cognitiva.	Diagnóstico situacional. En un lugar y en un momento.
Diagnóstico como apreciación objetiva.	Relatividad situacional y perceptiva
Asume que las tendencias actuales continuarán en el futuro. Alta certidumbre y previsibilidad.	Considera los posibles cambios futuros en el entorno y la organización. Baja certidumbre y previsibilidad.
Plan con una sola opción.	Plan con distintos escenarios, con variadas posibilidades
Se basa únicamente en el cálculo técnico	Se basa en el cálculo técnico y político.
Considera a los actores como agentes pasivos	Considera actores con sus intereses en juego. Participación real
Centralidad del poder y control de gobernabilidad	Descentralización del poder. Gobernabilidad como esfuerzo permanente de conducción y control.
Se centra en metas y objetivos y su conversión en presupuestos y programas	Se centra más en la identificación de temas estratégicos.

Fuente: Böhm, et. al., (2006).

6.4 La Planificación y la Estrategia

Los conceptos o términos planificación y estrategia son complementarios pero no sinónimos. Planificación significa buscar y tener certezas en los recursos, tiempos espacios, responsables, etc. En cambio, la estrategia nos introduce en el campo de los desafíos, de los objetivos a conquistar, Bonales (2008).

La palabra estrategia se ha utilizado de muchas maneras y en diferentes contextos a lo largo de los años. Su uso más frecuente ha sido en el ámbito militar, donde el concepto ha sido utilizado durante siglos. El término estrategia viene del griego *strategos* que significa "un general". A la vez, esta palabra proviene de raíces que significan "ejército" y "acaudillar". El verbo griego *stratego* significa planificar la destrucción de los enemigos en razón del uso eficaz de los recursos, Böhm, et. al., (2006).

El concepto de estrategia se utiliza a otros ámbitos tales como el comercial, productivo, electoral, deportivo, entre otros.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala - Honduras - El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

"En el caso de la planificación estratégica aplicada a la gestión pública, es obvio que no está destinada a destruir adversarios, sino a combatir con éxito contra todos aquellos elementos de la realidad que se oponen a lograr una mejor situación de la comunidad. Por eso, en la estrategia de un gobierno debemos hablar de "desafíos" como, por ejemplo, terminar con la exclusión, eliminar la pobreza, disminuir la desocupación, eliminar la deserción escolar, acabar con la mortalidad infantil, aumentar la participación ciudadana, alcanzar un desarrollo económico sustentable, entre otros.

35

Aparecerán, entonces, como factores causales a combatir y superar, las conductas personales o sectoriales (imposición de intereses individuales sobre intereses generales, corrupción, improvisación, desconocimiento, desorganización, clientelismo, etc.) Que facilitan o permiten la existencia de esa realidad perfectible." Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Federación Latino Americana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, (2005).

"La planificación está relacionada con la eficiencia, la eficacia, la coordinación, la precisión y el control. El concepto de estrategia le incorpora los contenidos, lo conceptual, lo metodológico y la necesaria flexibilidad", Gillezeau (2006).

El "pensamiento estratégico" es una filosofía que busca el origen y el destino de la organización en condiciones que permitan el fortalecimiento de su función social para construir un futuro.

No es satisfactoria la "planificación estratégica" en una organización pública si ésta no aprendió o incorporó previamente el "pensamiento estratégico" para transformarse en una administración responsable, Jessop, (1999).

Una vez que los individuos en la organización piensen en términos estratégicos, comenzarán gradualmente a gestionar estratégicamente. Para ello se requiere:

- a) Revisar el comportamiento organizativo.
- b) Poner el acento en la formulación de políticas de largo plazo.
- c) Poner énfasis en:
 - 1) La identificación de actores críticos.
 - 2) El consenso sobre la necesidad de afrontar el proceso.

La gestión estratégica debe ser considerada como un proceso de generación de conocimiento y aprendizaje organizativo: Identificar los actores críticos y sus estrategias de relación con las organizaciones. Diagnosticar la situación: análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). Identificar temas estratégicos. La experiencia indica que de la gran cantidad de factores que dispone una organización (recursos económicos, infraestructura, recursos humanos, etc.), existen cuatro variables que se tornan muy relevantes al momento de llevar el pensamiento estratégico a la gestión. Estas son:

- a) El liderazgo organizativo
- b) La estructura organizativa
- c) Los recursos humanos
- d) La información



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

El proceso de la planificación estratégica contaría con tres grandes etapas: Consenso estratégico, Generación de información y formulación e Implementación de acciones estratégicas, Böhm, et. al., (2006).

Gestión Estratégica

La Gestión Estratégica puede ser vista como: "El arte y/o ciencia de anticipar y gerenciar participativamente el cambio con el propósito de crear permanentemente estrategias que permitan garantizar el futuro de la empresa, negocio o institución"

"La base de la Gestión Estratégica está en las habilidades, talentos y aptitudes del liderazgo y su gente.

Son las estrategias y las actitudes de la gente, más que la estructura, los organigramas y los sistemas, la base fundamental del proceso. Son los talentos de la gente que trabaja allí, sus aptitudes, las estrategias que utilizan para realizar el trabajo, la actitud que asumen frente a los procesos y las habilidades que ha desarrollado la organización para resolverlos, los que dan sentido a la gestión como Gestión Estratégica", (Betancourt, 2002, pag. 107).

Diferencias entre Planificación y Gestión Estratégica

Si bien la gestión estratégica, al igual que la planificación estratégica coinciden en la determinación de cursos de acción lo suficientemente flexibles, como para poder afrontar cada situación futura que se pudiera presentar, existen algunas importantes diferencias en cuanto a su aplicación, fundamentalmente basadas en el hecho de que la gestión estratégica siempre involucra de alguna manera algunos aspectos importantes de Planificación Estratégica, pero su alcance tiene un ámbito de mayor alcance, Betancourt (2002).

La Planificación Estratégica Municipal

Según el Superior Gobierno de Tucumán (2004), la planificación es una herramienta clave en la gestión de la función pública. Permite tres cosas: ordenar las acciones presentes y futuras, evaluar la marcha de una gestión y prevenir el mañana. La organización de las acciones presentes y futuras es de alta importancia para su gestión cotidiana. Básicamente, le permite armar su agenda diaria y mensual en función de sus propios objetivos.

El Ministro, Intendente o Director que ordena sus acciones ha decidido no estar sujeto a las inclemencias del tiempo (la plata que no alcanza, la lentitud de su administración, las superposiciones de tareas entre sus áreas de gobierno, la incomunicación entre los funcionarios, los reclamos de la gente) y se ha hecho dueño de su tiempo y de su futuro.

En la medida en que el funcionario ha establecido sus objetivos y organizados sus acciones, puede evaluar la marcha de la gestión.

Si las acciones realizadas no son las adecuadas, ya sea por situaciones imprevistas que han surgido o por dificultades en su misma implementación, deberá revisar lo que está sucediendo. En otras palabras, deberá Modificar la ruta o poner otra gente a cargo de los remos. También dijimos que la planificación permite prevenir el mañana.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Esto es quizás más difícil de entender. Sin duda, hay situaciones económicas, sociales o políticas que ningún funcionario puede prever, por más planificación que haya elaborado. Pero hay otras que un funcionario sabe que sucederán en el futuro y que tendrán consecuencias: los vencimientos de deudas, las épocas de lluvias, el aumento de los años de la obligatoriedad escolar. Cada una de estos eventos no puede ser evitado, pero sí es posible diseñar acciones de corto y mediano plazo para mitigar sus efectos. A esto también apunta la planificación.

37

Finalmente, deseamos destacar un valor de la planificación que no es muchas veces resaltado. Hoy se habla mucho de la transparencia en la gestión pública y los mecanismos de control, tanto de los ciudadanos sobre la acción de los funcionarios electos como entre los mismos funcionarios entre sí. En este sentido, la planificación es un mecanismo real de control de la política y de los políticos, Superior Gobierno de Tucumán (2004).

Planificación del Desarrollo y Planificación Estratégica

La planificación del desarrollo a nivel local y nacional, tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la población, lo cual implica básicamente mejorar las condiciones de trabajo, salud, educación, productivas, entre otras. Lo anterior puede lograrse mediante la articulación de los servicios que realizan las diferentes instituciones, gubernamentales, no gubernamentales, nacionales e internacionales.

La planificación estratégica participativa, tiene como finalidad planificar las soluciones a corto, mediano y largo plazo, de los problemas y las necesidades más sentidas de las y los ciudadanos; para ello se definen estrategias que generen mayor crecimiento social, económico y físico del municipio sin olvidar la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como la constante organización de recursos humanos, materiales y financieros.

Otra finalidad de la planificación estratégica participativa es promover la participación de los diferentes actores y sectores de la población en el proceso de toma de decisiones ya sean públicas o privadas que influyan en la calidad de vida de la ciudadanía, lo que ha generado una nueva forma de relación entre el gobierno local y la sociedad civil facilitando la planificación conjunta del desarrollo en el nivel local, (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, 2005).

La Organización Municipal como un Sistema

Toda organización que posea un plan de trabajo requiere necesariamente una estructura para ponerlo en funcionamiento, y así poder fijar las responsabilidades, las relaciones de dependencia y las de autoridad y subordinación al interior de ella. De acuerdo a lo anterior, la organización es la instancia en la cual se integran los recursos humanos y físicos con el fin de alcanzar los objetivos que se han fijado. Generalmente la representación de este gran acuerdo se expresa en un organigrama que identifica jerárquicamente el resultado de este ordenamiento.

Los organigramas no representan las necesidades de la comunidad, ni los intereses en distintos grados de otras organizaciones que están relacionadas con la municipalidad, tal y como los gobiernos regionales, las direcciones ministeriales, los institutos autónomos, etc.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Los organigramas tampoco proporcionan un sentido del flujo del trabajo a través del cual se define, se produce y se entrega el servicio. Ellos tampoco proporcionan el entorno en el que la organización municipal está inserta. Esta visión sólo puede ser obtenida a partir de una observación transversal; esto es: "la organización como sistema".

La visión sistémica de una organización municipal se dirige a los procesos de la organización, comprometiendo en distintos grados su estructura y sus funcionarios. Es frecuente observar que muchas de las actividades que participan del proceso, ocurren físicamente en distintos lugares y en distintos momentos en el tiempo. La visión sistémica se logra mediante el mapeo de los procesos que permite desplegarlos, y de esta forma identificar las actividades, tareas, recursos, productos, lugares y oportunidades de ocurrencia, sectores funcionales comprometidos, etc. La técnica del mapeo se apoya en los diagramas de procesos, en los diagramas de flujo y en las cartas de flujo (Maynard 1984, Citado por Arriagada, 2002).

39

6.5 El Municipio y La Municipalidad

"El Municipio es una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernada por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos", (Art. 2, Ley de Municipalidades de Honduras, 1990).

Municipio: hace referencia al territorio o localidad.

Los elementos que conforman un municipio son tres:

Población.- Esta tiene los derechos y las facultades de designar o elegir mediante voto popular a sus autoridades municipales y participar en la solución de sus problemas incorporándose al esfuerzo colectivo de su jurisdicción.

Territorio.- También llamado término municipal es todo el ámbito espacial hasta donde se extiende la autoridad de la administración municipal.

Poder.- Son las facultades de que esta investida la municipalidad para gobernar el municipio (Flores, et al., 2002).

"La Municipalidad es el órgano de gobierno y administración del municipio, existe para lograr el bienestar de los habitantes promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, con las facultades otorgadas por la Constitución de la República y demás leyes; serán sus objetivos los siguientes:

- a.- velar por porque se cumplan la constitución de la república y sus leyes.
- b.- Asegurar la participación de la comunidad, en la solución de los problemas.
- c.- Alcanzar el bienestar social y material del municipio, ejecutando programas de obras públicas y servicios.
- d.- Preservar el patrimonio histórico y las tradiciones cívico-culturales del municipio; fomentarlas y difundirlas por sí y en colaboración con otras instituciones públicas o privadas.
- e.- Propiciar la integración regional.
- f.- Proteger el ecosistema municipal y el medio ambiente.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- g.- Utilizar la planificación para alcanzar el desarrollo integral del municipio.
 h.- Racionalizar el uso y explotación de los recursos municipales, de acuerdo con las prioridades establecidas y los programas de desarrollo municipal, (Art. 2, Ley de Municipalidades de Honduras, 1990).

La municipalidad es el ente de gobierno local que ejerce sus funciones y competencias en el municipio.

39

Municipalidad: es el órgano de gobierno local. La finalidad primordial que persigue toda municipalidad o gobierno local es la promoción del desarrollo integral, Rojas (2006). Aunque existen muy buenas experiencias sobre este tema, el rol que deberían tomar las autoridades municipales para lograr avances significativos en el desarrollo del municipio está en estado de dormancia y en la planificación municipal se continúa enfatizando la inversión en infraestructura (hierro y cemento) y muy poco o nada en el fortalecimiento social. Es necesario para el caso promover el desarrollo de capacidades en los gobiernos locales, trascendiendo de su rol tradicional o idea de una entidad prestadora de servicios públicos, a entes promotores del desarrollo integral.

6.6 Ordenamiento Territorial como plataforma para la Planificación Estratégica y Funcional

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, (Melgar, M; EPOE, 2008).

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, (Melgar, M; EPOE, 2008).

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

- **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.
- **Concurrencia:** El Ordenamiento Territorial promueve la articulación administrativa e institucional como base de una planificación y administración coherente, tanto vertical como



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
 Guatemala - Honduras - El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

horizontal, racionalizando la toma de decisiones y optimizando el uso de los recursos disponibles.

- **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.

- **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.

- **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.

Según Melgar, M; EPOE, (2008), el anterior enfoque se complementa con otros ejes transversales que son obviamente parte del marco conceptual y operativo de los procesos de Ordenamiento Territorial como ser:

- 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
- Psicología para el desarrollo territorial.

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 PMOT, Bolivia, 2001; Citado por Melgar 2008).

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; Citado por Melgar et al., 2008).



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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 está 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; Citado por Melgar et al., 2008).

41

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 socio-espacial 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; Citado por Melgar et al., 2008).

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; Citado por Melgar et al., 2008). (Ver figura N° 7)
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



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

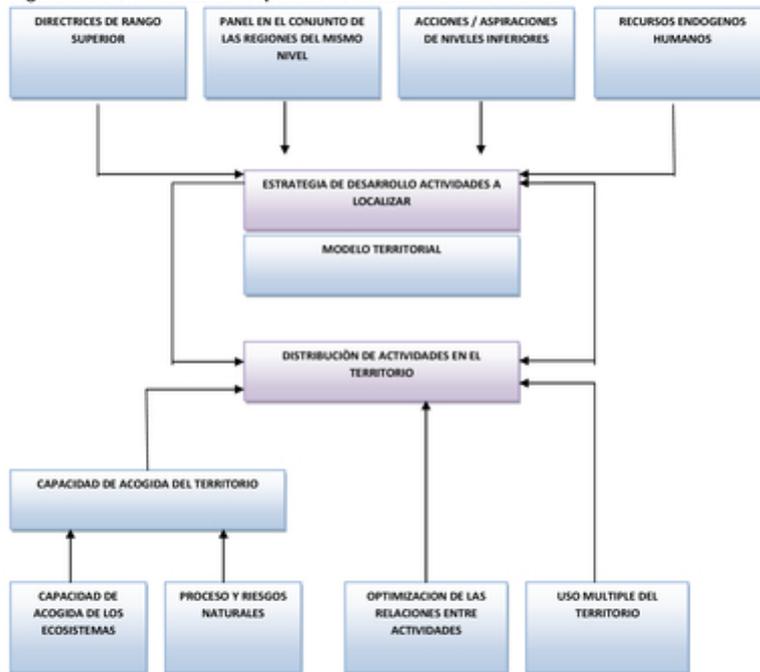
ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- 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; Citado por Melgar et al., 2008).

42

Figura 5: Determinantes conceptuales del ordenamiento territorial.



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

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



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

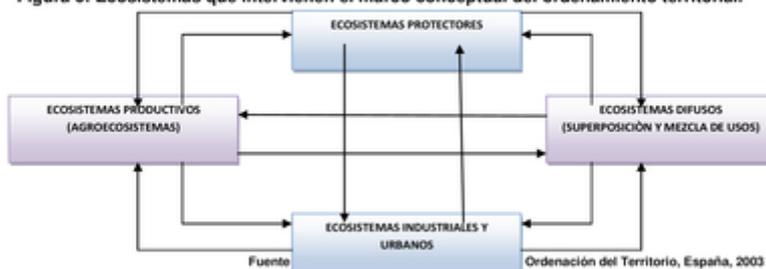
- Adaptación a la capacidad de acogida del medio físico, es decir, del territorio y sus recursos naturales.
- Optimización de las interacciones entre las actividades a localizar, de tal forma que se consiga un sistema funcionalmente correcto, que proporcione accesibilidad a los recursos naturales, a 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; Citado por Melgar et al., 2008).

43

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:).

- 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; Citado por Melgar et al., 2008).

Figura 6: Ecosistemas que intervienen el marco conceptual del ordenamiento territorial.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.

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 (ver figura 9).

44

Figura 7: 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



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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; Citado por Melgar et al., 2008).

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. (Ordenación del Territorio, España, 2003; Citado por Melgar et al., 2008).

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 el 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 adaptan a las previsiones de los planes de ordenación territorial. (Ordenación del Territorio, España, 2003; Citado por Melgar et al., 2008).

Los ruralistas, cuyo enfoque está representado por las realizaciones en materia de colonización o transformación económico-social 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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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; Citado por Melgar et al., 2008).

46

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 físico-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; Citado por Melgar et al., 2008).

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; Citado por Melgar et al., 2008).

Para ello los planes de ordenación territorial utilizan dos tipos de instrumentos en sus determinaciones (ver Figura N° 10):

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 sí.
- La pugna entre interés público y privado.
- La diferencia entre visión local e intereses globales de ámbitos superiores, (Ordenación del Territorio, España, 2003; Citado por Melgar et al., 2008).



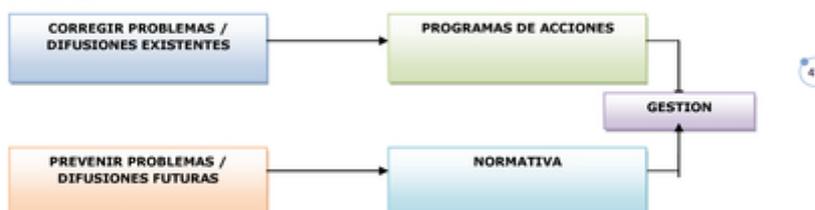
Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Figura 8: Funciones y propósitos de los procesos de ordenamiento Territorial.



Fuente: Modificado de por Melgar, M. 2006 de Ordenación del Territorio, España, 2003

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 deducir 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.

De lo que se trata es 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,



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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).

48

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 existencia de grandes grupos sociales sin acceso a este recurso.
- Descongestión urbana 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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Desarrollo rural integrado (DRI): 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).

49

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).

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.



Mancomunidad Trínacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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,



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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).

53

- **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).

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; Citado por Melgar 2008).

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, previendo 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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Del mismo modo es necesario establecer cómo pretenden evitar que la realidad supere las provisiones 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. confluían 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; Citado por Melgar 2008).

Componentes claves del Ordenamiento Territorial

Según la CEPAL, Chile, (2001); Citado por Melgar, (2008), el nuevo O.T. tiene uno de sus fundamentos operativos 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.



Mancomunidad Trínacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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; Citado por Melgar, 2008).

53

Los métodos tradicionales de planificación por lo general asumen que las tendencias se mantienen en el tiempo o que al menos son previsible. 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, sus componentes claves son:

- **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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala - Honduras - El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.

54

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 pretenden 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 cómo actuar en caso de una contingencia.

La normativa vigente asumía el dogma que la "flexibilización" del Plan constituía una virtud en sí mismo. 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; Citado por Melgar 2008).

- **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; Citado por Melgar 2008).



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala - Honduras - El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.

55

La adopción de un régimen de prioridades puede analizarse en tres etapas diferentes, (CEPAL, Chile, 2001; Citado por Melgar 2008).

- 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; Citado por Melgar 2008).

- 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.



Mancomunidad Trínacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.

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; Citado por Melgar 2008).

- **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 presuponia 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; Citado por Melgar 2008).

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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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, (CEPAL, Chile, 2001; Citado por Melgar 2008).

57

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 procesos de ordenamiento territorial, (Melgar, M; EPOE, 2008).

Cuadro 4: 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.

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



Mancomunidad Trifinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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;

58

- 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).

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



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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 homotético-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).

Ámbito de planificación urbano y rural

Los proceso 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; Citado por Melgar 2008).

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



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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; Citado por Melgar 2008).

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 territoriales 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; Citado por Melgar 2008).

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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- 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; Citado por Melgar 2008).

63

- 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; Citado por Melgar 2008).

Objetivos del ordenamiento territorial

El proceso de Ordenamiento Territorial tiene los siguientes objetivos:

- Establecer políticas territoriales que orienten la formulación y ejecución de las correspondientes políticas públicas para el desarrollo sostenible.
- Organizar y articular el territorio en función de sus potencialidades, limitantes y características tanto biofísicas, ambientales, socioeconómicas y culturales como político institucionales.
- Optimizar el sistema de asentamientos humanos, los flujos de personas y el aprovechamiento de recursos.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Orientar la localización de las redes viales de transporte, energía y comunicaciones para promover la vertebración interna e internacional del territorio.
- Mejorar la cobertura y el acceso a servicios sociales, así como a la infraestructura productiva.
- Identificar y contribuir en el manejo sostenible de áreas de fragilidad ecológica, riesgo y vulnerabilidad, y de las áreas de régimen especial.
- Fortalecer los mecanismos de interacción participativa entre las entidades gubernamentales y la sociedad civil.

62

6.7 El desarrollo de la prospectiva territorial

El futuro como un campo de opciones múltiples

Cuando los estudios del futuro se iniciaron en los años cincuenta y sesenta del siglo XX, conceptos como predicción y proyección eran más utilizados (Masini, 1994; Citado por Melgar 2008). La tarea básica era extrapolar, o prolongar el futuro, las adquisiciones y beneficios del presente. La extrapolación básicamente cree que el estudio del pasado puede revelar el futuro a través del estudio científico, basado en la economía, del ritmo y la cantidad de las mutaciones sociales, tecnológicas y económicas. Por ejemplo a través de los ciclos: como los de Kuznet (15 – 25 años) de mediano plazo o Kondratieff (45 – 60 años), largo plazo. Nótese que a la extrapolación le subyace una actitud hacia el futuro, que puede sintetizarse en el aforismo: "El que no conoce la historia tiende a repetirla" (Moura, 1994; Citado por Melgar 2008).

Después de la segunda guerra mundial hasta 1973, el futuro significaba casi siempre "más innovación tecnológica, más crecimiento económico, más uso de energía", etc. Pero, los denominados países en desarrollo fueron descubriendo que la independencia política ganada en los años de la post – guerra no significaba, necesariamente, la independencia económica. Obviamente no se interesaron más en la extrapolación del pasado y del presente sobre el futuro porque ciertamente ésta no puede ser considerada deseable, dada la baja equidad lograda en la distribución de los beneficios del desarrollo. (Masini, 1994; Citado por Melgar 2008).

Además, el problema de esta concepción, como se sabe en las últimas décadas, son las mutaciones aceleradas y profundas de orden cualitativo, no lineales ni continuas, las cuales muestran que las tendencias históricas pueden variar a veces en forma dramática. Los autores franceses Gastón Berger (1957) y Bertrand de Jouvenet (1967) descubrieron de modo temprano este problema. Fue así evidente la necesidad de prever futuros alternativos o futuros posibles o futuribles. Desde entonces la prospectiva no trata de anticipar un solo futuro sino de investigar múltiples futuros de acuerdo con las diferentes contingencias y los distintos deseos, posibilidades y escogencias de las personas, grupos, organizaciones, culturas involucradas, (Melgar, 2008).

La anticipación, una forma estructurada de mirar el futuro

La palabra prospectiva se deriva del verbo en latín prospicere o prospectare, que significa "mirar mejor y más lejos aquello que está por venir". Para Alonso Conchero, 1994; Citado por Melgar 2009, prospectare deriva del latín pro, adelante, y spectare, mirar. Es mirar adelante en el tiempo, representarse idealmente el devenir o crearlo en la imaginación, construir imágenes del



Mancomunidad Trilateral Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

futuro. Esta es la esencia del concepto de anticipación. La palabra prospectiva significa "mirar delante de sí", mirar a lo lejos o de lejos, mirar a todos lados y a lo largo, ver lejano, tener una vista amplia y extendida. En su origen el término se relaciona con la óptica, con un conjunto de procedimientos que permiten ver mejor, y a lo lejos, una situación determinada. De otro lado, la palabra prospectiva también indica un conjunto de investigaciones concernientes a la evolución futura de la humanidad que permite desarrollar elementos de prevención de problemas sociales. Luego, desde este segundo sentido lo importante no es solo mirar el futuro, sino la forma estructurada de observar el devenir. (Decouffle, 1972; Citado por Melgar, 2009).

63

Los fundamentos teóricos de la prospectiva fueron establecidos en los años sesenta en el medio de las empresas públicas francesas. La prospectiva se concibe como una "disciplina intelectual", es decir, un cruce de disciplinas tales como la historia, la sociología, la política, la economía, la geografía, la antropología y la psicología (varios capitales intangibles del territorio "municipio"). Su propósito no era generar miradas superficiales sino visiones transformadoras ancladas en la historia, que perciban el conjunto social, de manera global y sistémica. En el fondo se buscaba percibir la realidad de otra manera, esto es, producir una mirada seria y diversa hacia la innovación, hacia la creación de alternativas de futuro.

En este sentido la prospectiva puede ser interpretada como la disciplina de anticipar y analizar el impacto de los cambios sociales a través del tiempo. Hacer prospectivas implica explorar la incertidumbre, elaborar hipótesis razonadas, fuertemente sustentadas, con rigor en el método, el proceso y el contenido. Hablar en términos prospectivos no es soñar despierto, sino plantear alternativas transformadoras pero realizables de la sociedad. La Esencia de la anticipación es la elaboración de hipótesis de futuros plausibles. El fundamento no es buscar el criterio de verdad en la correspondencia entre el futuro y la realidad sino estimular la capacidad de responder oportuna y efectivamente a circunstancias cambiantes. Se trata de proveer buenas respuestas con anticipación para cuando se presenten problemas.

La ruptura de la concepción tradicional del tiempo y la casualidad, crítica a la actitud retrospectiva.

El sueño es lo contrario de la acción y que la reflexión prospectiva hace ver el futuro en su complejidad y su movilidad, con sus riesgos y sorpresas. Algunos autores expresan más que prospectivas en términos conceptuales se modelan actitudes; lo anterior se trata de una doctrina teórica como de una acción para evitar entrar al futuro por la puerta de atrás (la retrospectiva) y evitar pensar solamente en el futuro como un pasado a extrapolar. La prospectiva mantiene una estrecha relación con la dimensión del tiempo, cuya perspectiva y medida en algunas sociedades se relaciona con los ciclos de la naturaleza. Esta percepción del tiempo (y sus indicadores) vinculada a los fenómenos naturales que siempre se repiten, conduce a un concepto incompleto de futuro, entendido en el sentido común como una secuencia natural del pasado y del presente. Es el mito del eterno retorno o presente continuo, donde pasado y futuro son prolongaciones de un mismo presente, donde las mismas causas producen siempre y en toda circunstancia los mismos efectos, donde nada cambia y los sistemas sociales se constituyen siempre con "más de los mismo". De esta forma, el marco espacio – temporal de la humanidad se ha visto transformado en la globalización por el cambio técnico. Estamos entrando en un tiempo intemporal debido a las tecnologías de la información y la comunicación, (Medina et al., 2006).



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

El concepto griego de Kronos o tiempo medido en días, horas, segundos, entendido algo lineal, medible, irreversible y predecible y el concepto tradicional del espacio, entendido como contigüidad y continuidad, se ven transformados por las tecnologías que facilitan la comunicación en tiempo real. El concepto griego de Kairos o tiempo vivido, toma vigencia. Gracias a la tecnología la humanidad puede hacer más cosas en la misma unidad de tiempo, como lo ilustra el fenómeno conocido como la aceleración del mundo contemporáneo. Una persona puede comunicarse con varios lugares al mismo tiempo y puede multiplicar en forma extraordinaria sus relaciones y conexiones gracias a las redes digitales.

64

El progreso técnico rompe la visión tradicional del tiempo y la casualidad. Estas dimensiones traen una perspectiva de evolución y cambio para las sociedades industriales que implica una ruptura con la idea anterior del futuro como mera continuación del pasado. Se asume así un ambiente turbulento, en mutación constante, en el cual el estudio del futuro es cada vez más necesario, (Medina et al., 2006).

La prospectiva como anticipación, bases para la exploración de los futuros posibles, probables y deseables

Futuro = factum + futura

Según Medina et al., 2006, Es factible indicar algunas direcciones que puede tomar el futuro, siempre en términos de una baraja de alternativas. El fundamento para indicar tales futuros viene de los rastros del pasado y los datos de cómo se comporta el presente (los factum), así como de la consulta de las imágenes mentales o representaciones de los actores sociales acerca de aquello que puede advenir (los futura). Las metodologías existentes se enfocan en establecer un balance entre factum y futura.

En estricto sentido solo conocemos el pasado. El futuro está siempre en proceso de hacerse. Pero se compone de materiales ya existe que potencialmente se puede conocer. Tenemos conocimiento del pasado y del presente. En función de ellos se pueden construir imágenes de futuro. Las imágenes del futuro deben ser plausibles, es decir, aceptables por el conjunto de usuarios posibles.

El futuro surge del movimiento permanente, de la interacción de continuidad (tendencias pesadas y emergentes, hechos portadores de futuro) y discontinuidades (factores de ruptura y crisis) en la historia. El futuro es producto del resultado de la interacción de tendencias, eventos y propósitos de los actores. Las tendencias están compuestas por procesos físicos, organizacionales y humano – sociales.

Los eventos por definición son inciertos y no completamente controlables. Los propósitos u objetivos de los actores obedecen a juicios de valor, los cuales no siempre obedecen a un criterio fijo o aún determinado patrón de comportamiento.

La visión sistémica y la ubicación en el tiempo y el espacio

Los sistemas sociales deben ser abordados en diferentes horizontes de planeación a corto, mediano y largo plazo. La prospectiva considera el corto plazo como un lapso de 5 años, el mediano plazo de 5 a 10 años y el largo plazo después de 10 años, siendo 25 años la "frontera de visibilidad" más allá de la cual se considera hoy en día que es muy difícil extraer conclusiones



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

realmente confiables. Desde luego cada sector tiene su propio horizonte temporal. Por ejemplo, el sector financiero suele enfocar su mirada hacia el próximo trimestre, y el largo plazo lo puede constituir un total de cinco años. Pero en sectores energía, medio ambiente y educación el horizonte es muchos más largos, alcanzados en el primer caso 15 años, (Medina et. al., 2006).

El pensamiento prospectivo pretende elaborar una visión dinámica de la realidad, donde se conjuga dos tipos de análisis:

65

- El análisis sincrónico o coyuntural busca obtener un conocimiento de la mayor profundidad posible acerca de un objeto en el momento presente o en una situación delimitada.
- El análisis diacrónico o longitudinal, combina el análisis del pasado, presente y futuro y pretende observar el comportamiento de los cambios sociales en el tiempo y crear imágenes de futuro sobre sus posibles variaciones.

Cuadro 5: Unidades de Análisis Sincrónico y Diacrónico.

Análisis estático o sincrónico	Análisis coyuntural	Mapas de situación
Análisis dinámico o diacrónico	Análisis tendencias, factores de cambio. Actores y equilibrio de poder	Solución de problemas Acompañamiento de proceso de inteligencia colectiva.

Fuente: Medina et al., 2006.

Entre más lejos se mire los instrumentos más poderosos deben ser, porque se enfrenta una complejidad mucho mayor. Los diferentes horizontes temporales conllevan distintos tipos de oportunidades. Entre más largo se perciba el horizonte, más borrosa y difícil será la exploración pero es viable obtener resultados en cada período de análisis.

La visión a la cual aspira el futurista pretender barrer un radar de 360 grados del espectro espacial de la sociedad. Vale decir, se refiere a un modelo espacial que busca establecer las interacciones, capaz de conjugar varias dimensiones de análisis en forma simultánea: Política – Jurídica, Económica, Social, Cultura, Ambiental, Tecnológica y Organizacional y los cuatro entornos fundamentales (local, regional, nacional e internacional).

Este propósito no puede ser conseguido por una sola persona. Por esta razón se requiere trabajar en equipo interdisciplinario, cuya conformación debe tratar en lo posible de contar con especialistas en cada entorno y sector, acompañada de una capacidad de diálogo y una ética que permita poner en común los aportes de cada faceta de análisis. Para este propósito de labora con base en el pensamiento sistémico, el cual se fundamenta en la teoría general de sistemas. Esta teoría permite observar la interrelación del sistema bajo estudio con la suprasistema que lo contiene, además conlleva la interacción de perspectiva múltiple acerca de la realidad, (Medina et al., 2006).

La heurística y la lectura dinámica y permanente de la realidad

La lectura de la realidad desde la prospectiva implica un proceso de reconstrucción basada en el pensamiento sistémico. Esta es una operación de inferencia, en la cual se plantean hipótesis razonadas, es decir, rigurosas, sustentadas y verosímiles. Para las prospectivas la realidad



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

observable a primera vista en el momento presente representa fragmentos de una situación pasada, provocada por estructuras sociales y eventos determinados. Detrás de los acontecimientos del presente existe un patrón que organiza pautas de acción que le predeterminan.

A su vez, este patrón responde a una estructura que igualmente se encuentra ligada a un determinado modelo mental. Por lo tanto, quien desee reconstruir la realidad presente debe llegar "al fondo de la realidad" hasta descubrir el modelo mental subyacente. Este es un proceso de tipo heurístico, que exige la acumulación cuidadosa y organizada de información relevante, de tipo cuantitativo y cualitativo. La metodología prospectiva funciona por aproximaciones sucesivas, que parten de lo particular hacia lo general, pues las tendencias se van identificando y su conocimiento se va afinando a medida que existan insumos disponibles. Adicionalmente se consigue información detallada para identificar las posibles consecuencias de las tendencias, los eventos y propósitos de los actores del desarrollo, de modo que se puedan establecer sus interacciones y superposiciones. Por esta razón, la observación de los cambios sociales y sus posibles impactos es un proceso dinámico, cuyo análisis requiere una continua retroalimentación. El radar sintonizar los cambios sociales debe estar prendido las 24 horas del día, siete días a la semana, 365 días al año.

66

La combinación de los métodos

Los cambios sociales y tecnológicos deben ser vistos bajo métodos complementarios y trayectorias evolutivas y alternativas diversas. De este modo, la creencia en la ocurrencia de un único futuro, perceptible en un primer momento de observación, es desplazada por la práctica del monitoreo y el análisis continuo y la elaboración de escenarios posibles. Existen tres abordajes principales del futuro el extrapolativo basado en tendencias, el exploratorio de cambios sociales y el basado en las imágenes de futuro y propósitos de los actores, estos son perfectamente complementarios. Usualmente estas tres dimensiones se simplifican en dos vías de reflexión desde el pasado y presente hacia el futuro, es decir mediante una continuación histórica de tipo lineal que se orienta a identificar la probabilidad de ocurrencia de un efecto futuro. Es por tanto descriptiva, (Castro, 2005; Citado por Medina et al., 2006). Si por ejemplo se va hacer un ejercicio de un Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de un municipio, ciudad, comunidad desde el punto de vista extrapolativo lo primero que se hace es estudiar la historia de la ciudad, después la coyuntura o la situación presente y luego se sientan las bases para inferir el futuro. Pero si se escoge la vía normativa, primero se realiza una consulta acerca de cuál es la ciudad que esperan construir los ciudadanos, luego se contrasta el futuro deseado con el presente y finalmente se diseñan estrategias para obtener el futuro deseado, de manera que se puedan sortear las restricciones presentes.

Cuadro 6: Dimensiones fundamentales del análisis prospectivo.

Dimensión	Descripción
Extrapolativa	Extrapolación del pasado con carácter determinista (futuro tendencial), se pregunta a donde llegaremos si seguimos como vamos.
Exploratoria	Se pregunta donde podremos llegar de acuerdo con las diferentes posibilidades y alternativas de evolución, dadas por la interacción de tendencias, eventos y actores. Orientadas a la probabilidad.
Normativa	Descriptiva A donde queremos llegar de acuerdo con las decisiones que tomamos.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

	en función de los valores y preferencias. Orientada a los objetivos. Prospectiva.
--	---

Fuente: Castro, 2005; Citado por Medina et al., 2006.

Los caminos de aproximación al futuro

67

Según Medina et al., 2006, para acercarse al futuro se puede partir desde el principio (pasado – presente – futuro) o desde el final (futuro – presente – futuro), si se escoge examinar los caminos posibles hacia el futuro a partir de una situación presente, sin ideas preconcebidas sobre el punto de llegada, se hablará de un enfoque "Hacia delante o forward"; si por el contrario, se parte del punto de llegada para reconstruir a la inversa el camino que llevará a la situación presente, se hablará de un enfoque "Hacia atrás o Hackward".

Los dos enfoques se diferencian por sus elementos, estructuras y campos. Ellos dan lugar a dos tipos de "funciones cognitivas":

- La exploración de las implicaciones potenciales de hipótesis o de opciones dadas, de una parte; y
- La exploración de las condiciones previas necesarias para la realización de un objetivo o de un desarrollo dado, de la otra.

Cuadro 7: Vías de aproximación hacia el futuro.

Hacia delante (Forward)	Hacia atrás (Backward)
Conservador / realista	Revolucionario / irrealista
Más sensible al corto plazo	Largo placista
Naturaleza de los objetivos no evidente	Atención enfocada en los objetivos
Plausible, porque no incluye rupturas fuertes	Toma en cuenta las rupturas, sorpresas, posibilidad nuevas
Poco volcado hacia la acción	Muy volcado hacia la acción
Transposición del pasado	Preparación del futuro
Sin juicios de valor	Voluntarista
	Existencia de una norma de deseabilidad

Fuente: La prospectivo: theorie et metodes, Fabrice Hatem (1993). (Medina et al., 2006).

El razonamiento hacia adelante estaría, de hecho, más inclinado a privilegiar las hipótesis más plausibles y extrapolar las tendencias pasadas, con un enfoque más realista y conservador, mientras que el razonamiento hacia atrás privilegiaría la ventaja de las sorpresa o la ruptura posible, y sería más enfocado hacia la acción y innovación, con un enfoque de tipo más revolucionario o utopía:

Durante mucho tiempo en los estudios del futuro persistió una oposición de enfoques, entre quienes preferían observar la realidad y quienes buscaban construir los futuros deseables para intervenir sobre la realidad.

Por supuesto, hay un tercer enfoque que es la vía del medio, esta implica mezclar los enfoques exploratorios y normativos; aquí se tiene en cuenta el análisis pasado – presente – futuro pero también se pretende complementario con una reflexión sobre el perfil de objetivos y estrategias para actuar.



Mancomunidad Trínacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Una utilización coordinada entre los enfoques de forecasting backcasting puede ayudar a reforzar la pertinencia de la prospectiva: el forecasting permite poner en claro, de manera metódica, la tendencia más verosímil.

Por su parte el backcasting aclara con ventaja los riesgos de ruptura, de probabilidad débil pero que tiene un impacto potencialmente importante, mientras identifica los medios, eventualmente innovadores, necesarios para conseguir los objetivos predefinidos (Hatem, 1993, 1996; Citado por Medina et al., 2006).

68

Un proceso prototipo en cada camino de reflexión debe considerar estructuras metodológicas pre – establecidas, a saber:

Cuadro 8: Proceso Metodológicos – Prototipo.

Hacia delante (Forward)	Hacia atrás (Backward)
<ul style="list-style-type: none"> - La definición del sistema y escogencia del horizonte temporal. - La construcción del sistema y la identificación de las variables clave. - La recolección de información acerca de los estándares en el comportamiento de las variables en el sistema bajo estudio; la identificación de relaciones entre estas variables, y la definición de hipótesis. - Los instrumentos de simulación y análisis de alternativas. - El planteamiento de decisiones estratégicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fase normativa: engloba la conformación del futuro deseado, es decir, el diseño del futuro o modelo propiamente prospectivo. - Fase definicional: se orienta a la elaboración del modelo de la realidad en la cual habrán de tornarse las decisiones. - Fase de confrontación: se contrastan los resultados de las dos anteriores provocándose la convergencia para definir el marco de orientación global. <p>Fase de determinación estratégica y de factibilidad en la cual se definen los futuros posibles mostrándose opciones políticas concretas.</p>

Fuente: Hughes de Jouve (2004); Ozbekhan (1967); Citados por Medina et al., (2006).

Contexto y objetivos de la utilización de los métodos prospectivos

Según Medina et al., 2006, en el entorno actual las tecnologías de información y comunicación han transformado los sistemas de innovación y el papel del pronóstico y la prospectiva. La prospectiva busca dar respuesta efectiva a la necesidad de recolectar, integrar y relacionar información relevante, mediante metodologías y herramientas que permitan realizar análisis robustos de la realidad. Esencialmente, la prospectiva pretende hacer análisis sistémicos para integrar contextos, contenidos y proceso que conecten a los productores y los consumidores de información procesada.

Esta relación no establece de manera automática. Es el resultado de un esfuerzo consciente de búsqueda de una vinculación positiva y sinérgica entre las partes mencionadas. Se busca discriminar con certeza dentro de grandes volúmenes de información, con el propósito de extraer, mediante adecuado procesamientos, aquellas informaciones principales, pertinentes y útiles que permitan mejores respuesta dentro de los procesos de toma de decisiones.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Dicha realidad ha generado dos situaciones específicas: de una parte para el posicionamiento del analista como intérprete de su entorno (consolidado y potenciado por sistemas informáticos), por otra parte, el perfeccionamiento de la metodología de trabajo analítico, que ayudan a alcanzar mayores niveles de eficiencia, con mínima inversión de tiempo y recursos, para el mejor aprovechamiento de los datos e informaciones disponibles. En este contexto, los métodos prospectivos buscan lograr los siguientes objetivos:

- Desarrollar marcos de referencia útiles para la toma de decisiones y la planificación.
- Sugerir una variedad de enfoques posibles para la resolución de problemas.
- Contribuir a evaluar políticas y acciones alternativas en el mediano y largo plazo.
- Aumentar los grados de libertad para las elecciones de futuros posibles.
- Establecer valores y reglas de decisión para alcanzar el mejor futuro posible.

La caja de instrumentos metodológicos de la prospectiva emplea técnica particular, más o menos sofisticada, que son fruto de la convergencia de múltiples campos y disciplinas. Los métodos prospectivos provienen de la acumulación de un conjunto muy variado y ecléctico de conceptos y prácticas metodológicas. Actualmente se enfrenta una etapa de síntesis del conocimiento prospectivo que espera integrar los distintos enfoques que se desarrollaron en paralelo en los últimos sesenta años, a saber:

Cuadro 9: Evolución de los instrumentos metodológicos de la Prospectiva Territorial.

Cronología aproximada	Campo o dominio	Disciplina dominante	Centro de interés
Años 40	Estudio de sistema	Ingeniería	Material fuente y complejo (teléfono, sistema de armas) particularmente la estructura y el comando de los sistemas
Principios de los 50	Investigación de operaciones	Física	Problemas operacionales concernientes al personal y al material y utilización eficaz de los recursos escasos.
Principios de los años 50	Análisis funcional	Economía	Grandes sistemas materiales y sociales que utilizan metodología de relación costo – beneficio, rentabilidad y su relación de programación, planificación, presupuesto, haciendo énfasis en la consecuencias de escogencia de los sistemas.
Fines de los años 50	Análisis de decisiones	Gestión de negocios	Proceso de toma de decisiones con la ayuda de los conceptos matemáticos y estadísticos.
Principios de los años 60	Investigación de futuros	Ciencias sociales	Sistema político, gubernamental o militar, haciendo énfasis sobre la política a adoptar en el sector público.
Fin de los años 60	Investigación de futuros	Ciencias sociales	Cambios estructurales de carácter global, interrelación de cambios sociales.
Fin de los años 60	Planeación estratégica	Ciencias de la administración	Análisis de decisiones estratégica según los estados de turbulencia del entorno, combinado análisis interno y externo.
Años setenta y ochenta	Pensamiento complejo	Matemáticas física -biología	Complejidad social, nuevas interpretaciones del determinismo y el positivismo, papel del azar, el caos, descubrimiento de teoría de catástrofe, fractales, etc.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Años setenta y ochenta	Planificación territorial – ambiental	Geografía, ciencias políticas	Gestión de ecosistemas estratégicos – urbanos, límites del crecimiento industrial, riesgo construido por el ser humano.
Fines años 80 inicio años 90	Gestión tecnológica	Ingenierías – gestión	Interrelación entre el cambio tecnológico y el cambio social, evolución tecnológica, impactos globales del cambio del nuevo patrón productivo.
Años noventa y primera década del siglo XXI	Macro historia teoría del desarrollo humano	Ciencias sociales y económicas	Evolución, comparación e interrelación de civilización y culturas en la larga duración, medió de estándares de calidad de vida.

Fuente: Adaptado de Amara y Medina, por Melgar, M. 2009.

79

Principios fundamentales de la prospectiva territorial

En general, los diferentes enfoques comparten varias ideas centrales o principios fundamentales que le dan sentido a la utilización de los métodos, y que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- **El futuro es un campo de opciones abiertas.** No hay un solo futuro sino muchos futuros posibles. Para Bertrand de Jouvenel (1967) los futuros posibles son aquellos futuros que podemos conocer. Dentro de ellos hay unos futuros más probables que otros, los futuros deseables son aquellos futuros que nacen del deseo y del temo ante la exploración del campo de probabilidades. El ser humano debe prepararse para enfrentar varias alternativas futuros, no para adaptarse en un único futuro. (Masini, 2000; Citado por Medina et al., 2006).
- **El futuro es un espacio de realización humana.** El único espacio sobre el cual los seres humanos pueden tener impacto es el futuro, de allí que el pasado pertenezca a la memoria, el presente a la acción y el futuro a la voluntad y la imaginación. (Masini, 2000; Citado por Medina et al., 2006).
- **El futuro es un campo de tensiones permanentes.** El futuro pone en escena aspectos subjetivos y objetivos. El futuro suscita un dilema constante entre el temor, por un lado, y, por otro lado, el conocimiento y el deseo. Ante esta ambivalencia surge la necesidad de conocer el pasado y el presente como punto de partida para anticipar el futuro (Masini, 2000; Citado por Medina et al., 2006).
- **El futuro es un espacio de conocimiento.** Es viable elaborar conocimientos relativos a los cambios (tendencias, rupturas, crisis, invariantes, hechos portadores de futuro, etc.) que moldean la sociedad. (Casesz, 1986; Citado por Medina et al., 2006).
- **Frente al futuro debe tenerse una actitud modesta, de constante aprendizaje.** La prospectiva concibe la realidad como una fuente inagotable de cambios, pero no todos pueden ser anticipados. Existen fenómenos que no pueden conocerse y que trascienden las escalas y teorías convencionales para su comprensión. (Dror, 1993; Del Olmo, 1984; Citados por Medina et al., 2006).



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- **La prospectiva implica una concepción ética**, en la medida en que involucra elementos axiológicos o valorativos que constituyen "lo deseado" y conforman la escala de lo preferencial y esperado. (Masini, 2000; Citado por Medina et al., 2006).

- **La prospectiva conlleva una connotación política**, porque construir el futuro supone decidir y toda la decisión es una manifestación de poder, donde se confrontan intereses y posiciones sociales que mantienen conflictos y antagonismos pero que también son oportunidades de concesos y convergencias entre los grupos y sectores sociales. (Dros, 1993; Ríos, 1989; Citados por Medina et al., 2006).

- **La prospectiva implica una concepción sistémica y multidisciplinaria**, para abordar la realidad desde diferentes puntos. Combina actitudes e instrumentos de alta creatividad y de relativo subjetivismo con técnicas y posiciones provenientes de las ciencias duras, en la búsqueda de mayor objetividad. (Milios y Tello, 1991; Citados por Medina et al., 2006).

- **La prospectiva implica tanto un proceso intelectual de conocimiento como un estado del espíritu orientado hacia la acción**. Busca tanto comprender la realidad como exteriorizar los deseos inconscientes de los actores sociales, que una vez puesto al día modifican el presente y actúan sobre el futuro. (Teniere; Buchot, 1985, Citados por Medina et al., 2006).

- **La prospectiva tiene una concepción integral del ser humano en cuanto a ser pensante, sensible y actuante**; valora sus deseos y aprensiones, su libertad, su voluntad y su imaginación y se propone ayudarlo a vislumbrar el futuro a ponerlo a su alcance, Tello, 1991; Alonzo, 1994, citados por Medina et al., 2006).

- **No hay una metodología mejor que otra sino múltiples herramientas para usos contingentes**. La selección de una u otra herramienta estará definida por la naturaleza específica del tema a tratar, por el nivel de complejidad e indeterminación que se aborde, por el grado de participación que se desea, los recursos en términos de tiempo, dinero y experiencia con los que se cuenta, los alcances y resultados esperados, el horizonte de trabajo que se busca, la disponibilidad de información y otros criterios en juego.

- **La práctica de la prospectiva exige experiencia, formación y profesionalización**. Si bien hoy en día hay una gran disponibilidad de instrumentos y herramientas, no siempre abunda el personal capacitado para desarrollar ejercicios y procesos prospectivos con seriedad y calidad. Para ejecutar con satisfacción un ejercicio o proceso, la persona o el equipo a cargo debe desarrollar una curva de aprendizaje adecuada.

Síntesis de las principales clasificaciones

Los métodos prospectivos pueden agruparse de varias maneras. Los analistas frecuentemente han utilizado varias "tensiones" o polaridades para explicar la clasificación de los tipos de métodos. Una primera aproximación se basa en los siguientes criterios: Métodos objetivos y subjetivos; Métodos cualitativos y cuantitativos; Métodos formales e informales; Métodos hard y soft. Una segunda aproximación diferencia entre métodos basados en la experiencia y métodos basados en la evidencia, basados en la creatividad, basados en la experticia y basados en la interacción. Una cuarta aproximación distingue entre métodos exploratorios y normativos, (ver cuadro N° 10).



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Cuadro 10: Métodos objetivos – cuantitativos versus métodos subjetivos – cualitativos.

Los métodos objetivos o formales	Los métodos subjetivos, informales o conjeturales
<p>Corresponden a aquellos métodos que son explícitos y formalizados de manera tal que otra persona pueda utilizarlos y con la misma información obtener el mismo resultado. Cobia entre otros a los trabajos de modelización, matemática, al uso de lenguajes de modelación, redes de modelos, y modelos políticos (macro modelos militares y económicos globales, y modelos de análisis de conflictos).</p>	<p>Agrupar aquellos procedimientos que tienen un componente de juicio experto, más o menos sistematizado en su formulación. Los resultados de su utilización generan un producto casi único, o por lo menos difícilmente reproducible idénticamente en la experiencia. Contempla a la construcción de escenarios, a la utilización de métodos de consulta y agrupación de imágenes de futuro. (Yero, 1989)</p>
<p>Métodos cuantitativos Utilizan representaciones numéricas de las tendencias. Tienen considerables ventajas al permitir examinar porcentajes y escalas de variación, pero también desventajas como la comprensión limitada de muchas variables sociales y políticas importantes, además de los riesgos de precisión o problemas para comunicar los resultados a públicos con menos conocimiento matemáticos.</p>	<p>Métodos cualitativos Se usan cuando resulta difícil establecer las tendencias claves a partir de indicadores simplificados o cuando se disponen de datos. También son considerados cuando se busca promover el pensamiento creativo entre los participantes de un ejercicio. A lo largo de la última década han aparecido muchas herramientas (a menudo informáticas) para procesar, analizar y representar datos cualitativos a través de procesos numéricos.</p>
<p>Síntesis Se basan en asunciones o supuestos que usan datos e información estadística para desarrollar pronósticos. Pueden ser aplicados cuando existe tres (3) condiciones: -Información disponible sobre el pasado; -Representación de la información en datos numéricos; -Puede asumirse que algunos de los patrones del pasado mantendrán en el futuro.</p>	<p>Síntesis Son métodos basados sobre el conocimiento de una elite experta para desarrollar visiones a lo largo plazo. Producen escenarios, reportes subjetivos, síntesis o evaluación de ideas y documentos.</p>
<p>Ejemplos Extrapolación de tendencias, Modelación – simulación y sistemas dinámicos.</p>	<p>Ejemplos Panales de expertos, tormentas de ideas (Brainstorming), Mindmapping, Talleres para análisis de escenarios, Método Delphi, Análisis de impacto Cruzado.</p>

72



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Fuente: Adaptado de Masini, 2000; Foren, 2002 ;Yero 1989; Citados por Medina et al., 2006. Según Yero (1989), Citado por Medina et al., (2006), es importante aclarar que cualquier método empleado tiene siempre un componente "subjetivo", por la misma condición de ser un producto social de conocimiento. Más bien, la diferencia entre lo objetivo y subjetivo, lo cuantitativo y lo cualitativo dice relación con el énfasis de los métodos y procedimientos de trabajo. Conforme a la apreciación del Instituto PREST, la distinción entre uno u otro se refiere al alcance a través del cual el método genera información sistemática y estructurada. Esta clasificación ha dado lugar a un espacio intermedio que integra ambos polos de trabajo alrededor de un nuevo concepto: los métodos semicuantitativos. En el siguiente cuadro puede apreciarse un catálogo de los métodos según este nuevo criterio:

79

Cuadro 11: Métodos Cualitativos, Semicuantitativos y Cuantitativos.

Métodos cualitativos: Reportes subjetivos, síntesis o evaluación de ideas y documentos			
Backcasting	Ensayos / Escrituras escenarios	Esquemas de modelación lógicos	Ciencia Ficción
Lluvia de ideas	Entrevistas	Árbol de relevancia	Análisis DOFA
Panales de ciudadanos	Panales de expertos	Taller de escenario	Wild Cards
Pronóstico de genios	Análisis morfológico	Scannig	
Métodos semicuantitativos: Aplican algunos principios matemáticos y estadísticos a procesos subjetivos del conocimiento (Ejemplo valoración de ideas y teoría de sistemas)			
Delphi	Priorización	Multicriterio	Mapeo de actores
Tecnología críticas	Escenarios cuantitativo	Patentes / Minería de Bases de Datos	Análisis estructural de sistemas
Juegos de simulación	Roadmapping		
Métodos cuantitativos: Manejo de datos e información estadística			
Benchmarking	Extrapolación	Modelación simulación	-
Análisis de impacto cruzado	Indicadores		

Fuente: Popper, 2005, Citado por Medina et al., 2006.

Por su parte, Eleonora Masini (2000), citada por Medina et al., 2006, considera que los métodos objetivos utilizan los datos cualitativos y cuantitativos del pasado y el presente. Por su parte, los métodos subjetivos se fundamentan en el conocimiento de expertos. Mientras que los métodos Sistémicos se basan en la teoría general de sistemas.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Cuadro 12: Clasificación "Masini" sobre métodos de prospección.

Métodos objetivos	Métodos cualitativos	Métodos sistémicos
Extrapolación de tendencias	Risk analysis Issue management	Management estratégico Management de problemas
Modelos causales	Strategic management	Enfoque de perspectivas múltiples
Analogía histórica	Escenarios posibles y deseables	Modelos globales
Exploración ambiental	Tormenta de ideas	Descriptivos
Escenarios probabilizados	Delphi Matrices de impacto cruzado	Prescriptivos De alarma

74

Fuente: Masini, 2000; citada por Medina et al., 2006.

Una segunda clasificación importante distingue los métodos según el fundamento y origen del juicio experto a saber.

7. Análisis de la legislación existente en los tres países (Centroamérica) en materia de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

El proceso de planeación estratégica y de formulación de planes de ordenamiento territorial está aún muy endeble en la Región Trifinio. En cuanto a la formulación de Planes Estratégicos Territoriales, de los 37 municipios de la región, 2 municipios en El Salvador, 7 en Guatemala y 4 en Honduras han llevado a cabo este proceso. Quedando pendientes de formulación 20 planes municipales.

Además, el proceso ha sido técnico, quedando un vacío en la institucionalización, por lo tanto, los planes establecidos no tienen validez como planes rectores, y no tienen una función de instrumento de gestión territorial, empezando por el diseño de la política pública y la orientación de la acción e inversión pública en el territorio. Desde el punto de vista metodológico, los planes tienen un enfoque sectorial, sin integración territorial, y conllevan serias imperfecciones técnicas. Más aún, no existe una integración regional de los planes existentes, lo que limita la formulación de un plan a nivel tri-nacional.

En cuanto a Planes de Ordenamiento Territorial, en la región Trifinio, los 12 municipios de El Salvador (Asociación Cayagua y Asociación Trifinio) disponen actualmente de un Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, actualmente se busca la implementación del Plan a través de instalar una institucionalidad formal que promueva la planificación, gestión y control del territorio.

En el aspecto normativo, las acciones propuestas en el proyecto: **Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano**, se basan en el marco jurídico-legal vigente en los 3 países, en particular las leyes y reglamentos oficiales que rigen la participación social en los procesos de toma de decisión política, de ordenamiento territorial y de políticas de cohesión social. Estos procesos desiguales de planeación y de gestión en la región Trifinio son algunas de las causas más importantes de los desequilibrios en el territorio.



Mancomunidad Trifinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Cuadro 13: Leyes Nacionales de Cohesión Social y Ordenamiento Territorial

PAIS	LEYES DE COHESIÓN SOCIAL/ ORDENAMIENTO TERRITORIAL	PLANES
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República de Guatemala (1985 / 1993); • Código Municipal (2002). Decreto 12-2002, Congreso de la República de Guatemala; • Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002). Decreto 11-2002, Congreso de la República de Guatemala; • Reglamento de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Acuerdo Gubernativo Número 461 – 2002; • Ley General de Descentralización (2002), Decreto 14 -2002, Congreso de la República de Guatemala; • Reglamento de la Ley General de Descentralización (2002), Acuerdo Gubernativo Número 312 – 2002; • Ley Marco de Acuerdo de Paz (2005), Decreto 52 – 2005, Congreso de la República de Guatemala; • Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (1996). Decreto Número 120-96, Congreso de la República de Guatemala; • Ley Forestal (1996). Decreto Número 101-96, Congreso de la República de Guatemala; • Ley de Minería (1997). Decreto Número 48-97, Congreso de la República de Guatemala; • Ley Preliminar de Urbanismo (1956). Decreto 29 de Febrero 1956, Carlos Castillo Armas; • Ley de Parcelamientos Urbanos (1961). Decreto 1427 (1961), Congreso de la República de Guatemala; • Ley Reguladora de Uso y Captación de Señales Via Satélite y su Distribución por Cable, Decreto 41 – 92, Congreso de la República de Guatemala; • Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación (1997). Decreto No. 26-97, Congreso de la República de Guatemala; 	<ul style="list-style-type: none"> • Aproximadamente 150 Planes de Estrategicos de Desarrollo Municipal con diferentes modelos de planificación territorial. • Un (1) Plan de Desarrollo Integral para el Departamento de Peten. • Seis (6) Planes Estrategicos Territoriales (PET) a nivel Departamental, Regional y Mancomunado. • Aproximadamente 14 Planes de Ordenamiento Territorial con diferentes modelos metodologicos (Municipio de Guatemala Capital, Antigua Guatemala, Puerto de Champerico, Esquipulas, Municipios de la Cuenca del Lago Peten Itza –San Benito, Flores, San Jose, San Andres, etc..) • Planes de Manejo y Ordenamiento para Areas Protegidas y Zonas de Amortiguamiento.

75



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

PAIS	LEYES DE COHESIÓN SOCIAL/ ORDENAMIENTO TERRITORIAL	PLANES
	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Hidrocarburos (1983). Decreto Ley Número 109-83, Congreso de la República de Guatemala; Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares (2003). Decreto Número 34-2003, Congreso de la República de Guatemala; Ley de Atención a las Personas con Discapacidad (1996). Decreto Número 135-1996, Congreso de la República de Guatemala; Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94 – 96, Congreso de la República de Guatemala; Ley Reguladora de procedimientos de localización y desmembración de derechos sobre inmuebles proindiviso, Decreto 82 – 84, Congreso de la República de Guatemala; Ley del Registro de Información Catastral (2005). Decreto Número 41-2005, Congreso de la República de Guatemala. Propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial (Registro de Ley 4049, en proceso de revisión en Congreso de la Republica de Guatemala) 	
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> Constitución de la Republica de El Salvador. Decreto Legislativo No. 233 "Ley de Medio Ambiente". Decreto Presidencial No. 17 "Reglamento de la Ley de Medio Ambiente" Decreto Legislativo No. 732 "Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Area Metropolitana y de los Municipios aledaños" Política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en proceso de discusión en el Congreso de la Republica. 	<ul style="list-style-type: none"> PNODT- Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Planes de las 14 regiones del país que propone el PNODT Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel municipal. Planes de Areas Naturales Protegidas, Corredores Biologicos y Zonas Costeras.
	<ul style="list-style-type: none"> Constitución de la Republica de 	<ul style="list-style-type: none"> Diagnostico Integral

76



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

PAIS	LEYES DE COHESIÓN SOCIAL/ ORDENAMIENTO TERRITORIAL	PLANES
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> Honduras. Código de Municipalidades de Honduras. Ley de ordenamiento territorial de Honduras. Decreto 180-2003 Acuerdo No. 25 Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial. Ley sobre el desarrollo de la comunidad (gaceta No. 18976 del 27/09/1966) Ley de participación ciudadana Decreto 03-2006 Decreto Legislativo de creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) y la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO). Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Propuesta de Política de Descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> Multidimensional (DIM) del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, 2009. 296 Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDEM) 77 Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT) 78 Planes Municipales de Gestión de Riesgos (PMGR) 62 Municipios con Planes de Gestión de Riesgos y Planes Municipales de Ordenamiento Territorial Integrados. 4 Planes Regionales y/o Departamentales de Ordenamiento Territorial. Aproximadamente 150 Planes de Acción Ambiental Municipal (PAAM). 20 Planes de Desarrollo Municipal (PDM) 79 Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial en proceso de elaboración (nueva metodología unificada)

Fuente: Investigación propia de leyes vigentes en cada país (TDR de Consultoría)

7.1 Contexto jurídico – legal de los entes rectores del Ordenamiento Territorial en los países que integran la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa

El ente rector, es aquella entidad que por delegación del Estado es responsable de la conducción política, regulación, financiamiento, gestión y control del ordenamiento territorial.

Recursos de poder que proporcionan las leyes para el desarrollo efectivo del ordenamiento y desarrollo territorial



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- El ente rector tiene el respaldo jurídico administrativo por parte de las instancias del Estado encargadas de ratificar y aplicar la ley.
- El ente rector tiene capacidad de influir en los órganos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), en Gobiernos Municipales y actores relevantes de la sociedad civil.
- Al ente rector se le otorgan los recursos financieros para realizar los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial desde el nivel nacional hasta el nivel local.
- El ente rector tiene la capacidad técnica (materiales y tecnología) suficiente para desempeñar las funciones que demanda el ejercicio de la planificación, gestión, vigilancia y regulación del ordenamiento territorial.
- El ente rector tiene capacidad de articular redes y alianzas con actores políticos, institucionales y sociales para dialogar, negociar y concertar intereses sociales, económicos y urbanísticos.

78

Vulnerabilidades de los procesos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

- Respaldo jurídico administrativo moderado a las decisiones de ordenamiento y desarrollo territorial desde el nivel nacional hasta el local.
- Capacidad técnica y disponibilidad de recursos financieros insuficientes para conducir los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial.
- Secretarías de Estado administran mayores recursos financieros, cuentan con mayor capacidad técnica y eventualmente tienen mayor capacidad de influencia en el legislativo, el ejecutivo y con los actores sociales más relevantes.
- Gobiernos e instancias locales pierden presencia y capacidad de liderazgo en la conducción política/técnica del ordenamiento territorial ante entidades y actores relevantes que cuentan con mayores recursos de poder.
- Los procesos de modernización y descentralización pública enfatizan en el diseño de instrumentos técnicos (Planes de Ordenamiento), y no en tareas de fortalecimiento institucional que demanda la conducción política, la regulación, el financiamiento, la gestión y el control del Ordenamiento Territorial.

7.2 Análisis comparativo de la administración de políticas de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Marco conceptual de la administración política.

La administración política se refiere a la capacidad del ente rector del ordenamiento y desarrollo territorial de:

- Formular, organizar y dirigir la ejecución de la política nacional de ordenamiento territorial;



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Elaborar y poner en marcha planes y estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial, que articulen los diversos esfuerzos de las instituciones públicas del Gobierno Central y Municipal, del sector privado, así como de otros actores relevantes;
- Establecer mecanismos participativos y de construcción de consensos;
- Movilizar recursos necesarios para llevar a cabo las acciones de desarrollo y ordenamiento territorial.

79

Característica de la entidad que ejerce la administración política.

- **En Guatemala.** Se encuentra en discusión técnica y política, fue elaborada por un equipo multidisciplinario que funciona desde adentro de la Secretaría General de Planificación y Programación Económica (SEGEPLAN), lo que pudiera causar un contrapeso hacia temas muy específicos como el urbanismo, plusvalía, medidas impositivas (impuestos), etc.
- **El Salvador.** Está en discusión técnica y política la propuesta preliminar del documento de anteproyecto de Ley en la Comisión de Municipalismo de la Asamblea Legislativa, este plantea un conjunto de instituciones de la Administración Pública y del Gobierno Local, con competencias diferenciadas en términos de conducción política, ejercicio de la autoridad regulatoria, subsidiariedad, asesoramiento y de apoyo a la acción institucional en materia de ordenamiento y desarrollo territorial.
- **En Honduras.** El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial integrado por diversos actores políticos, institucionales y sociales que funciona adscrito a la Secretaría Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia.

Análisis de la administración política

- El Salvador no tienen una Ley General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Las entidades rectoras con mayor pluralidad democrática son las de Honduras
- Limitadas competencias de los gobiernos centrales y municipales en materia de conducción política del ordenamiento y desarrollo territorial.

Recomendaciones.

- Promover el análisis de la administración política de los entes rectores con énfasis en los puntos críticos de definición de políticas públicas (leyes, planes, estrategias, normas) y asignación de recursos, más que en el desarrollo de múltiples acciones operativas.
- Fortalecer la capacidad técnica de los entes rectores del ordenamiento y desarrollo territorial para que ejerzan el liderazgo, analicen información política, realicen alianzas y movilicen recursos como insumos críticos de la conducción.
- Consolidar los esfuerzos de descentralización del ordenamiento territorial para incorporar a los gobiernos departamentales/provinciales y locales, en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones de control y regulación.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Incorporar en el ejercicio de la conducción política, del ordenamiento territorial, las alianzas estratégicas que los entes rectores deben establecer con los actores políticos, institucionales y sociales.

7.3 Análisis comparativo de la función regulatoria del régimen sancionatorio sobre ordenamiento territorial

89

Marco conceptual de función regulatoria.

El concepto de regulación del ordenamiento territorial se refiere al ejercicio legítimo del ente rector para asegurar el cumplimiento de la ley.

Característica del ejercicio regulatorio.

- **Guatemala.** El ejercicio regulatorio de los Consejo de Desarrollo Urbano y Rural esta limitado al seguimiento de la ejecución y cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo; proponer medidas correctivas a las entidades responsables; y reportar a las autoridades que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la Nación.
- **El Salvador.** de acuerdo a la propuesta preliminar de anteproyecto de ley, que es un documento que actualmente esta en discusión en el marco de la mesa consultiva interinstitucional; el control de la ejecución de los Planes Directores corresponde a la Autoridad Nacional, con la asesoría del órgano asesor competente en función de su ámbito. En ejercicio de estas facultades, los funcionarios otorgarán las aprobaciones y autorizaciones previstas, e impondrán las sanciones administrativas correspondientes en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones de las mismas. El control de la ejecución de los Planes de Desarrollo Urbano y Rural o Esquemas de Desarrollo Urbano de iniciativa municipal y Planes de Ordenamiento Detallado corresponde a los respectivos Municipios o entes descentralizados micro-regionales, con la asesoría del Consejo Regional pertinente y de la autoridad nacional competente en materia de ordenamiento y desarrollo territorial. El control de los Planes de Ordenamiento Detallado y Esquemas de Desarrollo Urbano de iniciativa nacional corresponde a la Autoridad Nacional competente en función de la materia. La Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) realiza la vigilancia, control y aprobación de todo lo concerniente a planificación de obras físicas y desarrollo urbano. La OPAMSS se apoya de un sistema sancionatorio a saber: suspensión de la obra; sanción económica; suspensión de los servicios públicos; demolición de la obra objetada; y clausura de la edificación.
- **Honduras.** El ejercicio regulatorio del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial está limitado a dar seguimiento y evaluar el avance del proceso de Ordenamiento Territorial, planteando y canalizando las acciones de aprobación y corrección que procedan, a las entidades protagonistas; actuar de agente de concertación, de arbitraje, de prevención y solución de conflictos en la instancia que le corresponda. Se apoya de mecanismos procedimentales que corresponda: conciliación y arbitraje; trámite administrativo; trámite judicial; e interpretación legislativa o redefinición del marco legislativo.

Análisis del ejercicio regulatorio.

Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Las funciones de regulación para el ordenamiento territorial en El Salvador, Costa Rica y Panamá se acompaña de un fuerte sistema sancionatorio para hacer prevalecer la ley y ejercitar la autoridad regulatoria.
- Los esfuerzos de regulación en Guatemala, Honduras y Nicaragua hacen énfasis a la vigilancia y para sancionar lo hacen a través de procedimientos administrativos/judiciales con las autoridades competentes.
- En Guatemala y Honduras participan en el ejercicio regulatorio actores representantes de gremios sociales y comunitarios.
- El ejercicio de la autoridad regulatoria en Panamá incluye la notificación a los gremios relacionados con la acreditación y certificación del ejercicio de la profesión y de la construcción del que ha cometido la infracción.
- La regulación en Centroamérica están en los ámbitos tradicionales de la planificación de obras físicas y el registro de bienes inmuebles, sin especificar mecanismos regulatorios con enfoque sistémico para el tratamiento de otras problemáticas territoriales/ambientales.
- No existe referencia explícita de mecanismos para fortalecer áreas críticas del ejercicio regulatorio, entre ellas instrumentación técnica/jurídica, capacidades de recursos humanos, comunicación e información al público, tecnología, insumos y financiamiento.
- En el análisis global del ejercicio de la función reguladora se evidencia la progresividad de la delegación del desarrollo y ordenamiento territorial a los gobiernos locales y otros actores no estatales.
- Existe poca referencia de convenios internacionales o bilaterales como marco para fortalecer los procesos regulatorios en materia de desarrollo y ordenamiento territorial.

81

Recomendaciones.

- Evaluar los instrumentos legales y reglamentarios vigentes en materia de ordenamiento territorial para analizar la idoneidad de la institucionalidad de la regulación, la articulación intra e intersectorial, la delegación y la descentralización, y la incorporación de tecnología de punta.
- Extender la interpretación de la responsabilidad de los entes rectores en aspectos tales como: información, educación, comunicación, contraloría y exigibilidad de los derechos ciudadanos en materia de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Continuar con la progresividad de la delegación de actividades regulatorias a gobiernos locales.
- Incorporar en la instrumentación y los mecanismos regulatorios nacionales del ordenamiento territorial, las recomendaciones emitidas en convenios internacionales.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

7.4 Análisis comparativo del financiamiento para el ordenamiento y desarrollo territorial

Marco conceptual de la función de financiamiento.

La función de financiamiento se define como la responsabilidad estatal de establecer legislación que garanticen que las diversas modalidades de financiamiento (público y extra-presupuestario) permitan fortalecer el ejercicio de la conducción política, la regulación, la gestión y el control del ordenamiento territorial.

82

Marco jurídico que asegura el financiamiento al ordenamiento y desarrollo territorial.

- **Guatemala.** El Consejo Regional y Departamental de Desarrollo Urbano y Rural tiene financiamiento del Ministerio de Finanzas Públicas para su funcionamiento. Para los Consejos Municipales de Desarrollo, cada Corporación Municipal decide la forma de su financiamiento, considerando la disponibilidad de sus recursos.
- **El Salvador.** De acuerdo a la propuesta preliminar de anteproyecto de ley, documento que actualmente está en discusión en el marco de la mesa consultiva interinstitucional; el Estado incorporará a sus previsiones presupuestarias los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de planificación derivadas del ordenamiento y desarrollo territorial. El proceso ha considerado que se requiere de una ley especial para el financiamiento del ODT.
- **Honduras.** No tiene explicitado en la ley los mecanismos de financiamientos en apoyo a los procesos de ordenamiento territorial.

Análisis de la función de financiamiento.

- Se desconoce el porcentaje del financiamiento en materia de ordenamiento territorial con relación a los presupuestos nacionales y municipales
- La delegación de funciones regulatorias, de gestión y control del ordenamiento territorial a los gobiernos municipales, no se acompaña con un flujo adecuado de recursos financieros, humanos y tecnológicos.
- A pesar de los múltiples esfuerzos, en los países para fortalecer y desarrollar el ordenamiento territorial, el financiamiento no figura como un tema central de la agenda pública para asignar y distribuir mayores recursos en esta temática.

Recomendaciones.

- Estudiar los flujos de financiamientos estatales y municipales del ordenamiento territorial para que su uso complementario facilite la gestión y movilización de mayores recursos.
- Incorporar el grado de marginalidad y de riesgo territorial/ambiental de los municipios en los criterios de asignación presupuestaria.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Promover un papel protagónico de los gremios municipales en la discusión y asignación, a nivel ejecutivo y legislativo, de un mayor presupuesto para la temática de desarrollo local y ordenamiento territorial.

7.5 Análisis comparativo de la gestión del ordenamiento territorial a diferentes ámbitos territoriales

83

Marco conceptual de la gestión del ordenamiento y desarrollo territorial.

Por gestión del ordenamiento y desarrollo territorial se entiende a los procesos de planificación, organización, direccionamiento y control estratégico.

Planificación y gestión del ordenamiento y desarrollo territorial.

- **Guatemala.** La implementación de la estrategia de Desarrollo Territorial se impulsará a través del Sistema de Consejos de Desarrollo, y que se apoyará en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, que a la vez, coordina el modelo de gestión territorial a través del: Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET), el Sistema Nacional de Pre inversión (SINAPRE) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Desde agosto de 2006 se cuenta con la Estrategia de Desarrollo Territorial.

El SINPET apoyará la elaboración de Planes Estratégicos Territoriales (PET) y Planes de Desarrollo Municipal (PDM), el resultado del consenso del proceso de planificación participativa en los territorios, se representa en un mapa que es la imagen futura deseada, llamado Modelo de Desarrollo Territorial Futuro (MDTF). De igual manera se elaborará Planes de Desarrollo Urbano (PDU) para: los CEC, los centros mancomunarios, los centros intermedios y los regionales, con el objetivo de tener un mayor grado de integración nacional, iniciando y consolidando el Sistema Urbano Nacional para restablecer el equilibrio espacial y reducir el desbalance existente en los niveles de bienestar y desarrollo entre las diferentes regiones del país. Para atender esta dispersión la estrategia se orienta inicialmente en el área rural, en las mancomunidades, identificando en cada municipio altamente rural, un poblado que se convertirá en centro estratégico comunitario (CEC), el cual sería un lugar poblado que funja como centro natural de confluencia de carácter social, productivo y comercial, y en donde los servicios a proporcionar incluirían salud, educación, abasto, energía, telefonía, seguridad y acceso a Internet. La política prevé que los CEC se apoyen en centros de mayor jerarquía o centros mancomunarios que ofrezcan los servicios y las instalaciones esenciales para la producción, la comercialización y la distribución de bienes y servicios.

Estos centros también se apoyaría en una red de centros intermedios con una población meta mayor y con radio de atracción de 50 kilómetros. Los centros intermedios complementarían las funciones de los centros regionales propuestos, con suficiente especialización como para servir al espacio regional y permitir consolidar los espacios fronterizos circundantes.

Para el logro de estas metas, los CEC deberían establecerse a corto plazo (4 años), para continuar con los centros mancomunarios a mediano plazo (10 años); lo que permitirá aproximarse a alcanzar las metas de los centros intermedios y regionales en el largo plazo (20 años). De forma tal que, los territorios rurales puedan levantarse desde su infraestructura



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

productiva para convertirse en entidades económicas viables sin la dependencia de la capital.

- El Salvador.** Los instrumentos en apoyo a la planificación y gestión del ordenamiento territorial son los siguientes: a) Planes Directores de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que establecen las grandes directrices para el ordenamiento y desarrollo territorial del país. En atención al alcance de sus determinaciones podrán ser de carácter Integral o Especial, y en atención a su ámbito podrán ser nacionales, sub-regionales o de ámbitos específicos adaptados a su finalidad; b) Planes de Desarrollo Urbano y Rural, que tienen por objeto el ordenamiento del territorio de un municipio o conjunto de municipios a través de la zonificación, ordenamiento de usos y programación de actuaciones apropiadas a las características del territorio y las necesidades de desarrollo sostenible; c) Planes de Ordenamiento Detallado: Tienen como finalidad el ordenamiento detallado de un determinado ámbito a fines de la realización de obras o actuaciones que requieren de un ordenamiento detallado para su adecuada integración territorial. La iniciativa de los Planes de Ordenamiento Detallado corresponderá al sector privado, a la Administración Pública o al Gobierno Local, según sea el carácter e iniciativa de la actuación que motiva el ordenamiento. De acuerdo a la ley del AMSS para gestionar el ordenamiento territorial habrá un Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS, el cual contendrá: a) El Esquema Director del AMSS, aprobado por el COAMSS; b) Los Planes Sectoriales de Inversión Pública Municipal y del Gobierno Central (Vivienda, Educación, Salud, Transporte, Agua Potable y Alcantarillado, Energía Eléctrica, Comunicaciones). Desde 2005 se cuenta con un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Cuyo proceso fue impulsado y con la participación intersectorial, el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y la Comisión Nacional de Desarrollo(CND).
- Honduras.** El proceso de ordenamiento territorial se desarrollará a través de entidades territoriales, entidades o áreas bajo régimen especial, y entidades de integración, que corresponden a entidades vinculadas al régimen municipal y departamental. Las competencias de las entidades públicas para el Ordenamiento Territorial son de carácter normativo y administrativo. Desde 2003 se cuenta con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial.

Las directrices que precisan los lineamientos, las políticas y estrategias fundamentales del ordenamiento territorial estarán contenidas en los instrumentos primarios siguientes: a) EL PLAN DE NACIÓN (PDN): Instrumento técnico político que contendrá la visión compartida y concertada del país que deseamos ser, expresando objetivos sectoriales, compromisos sociales y gubernamentales en un horizonte no menor de veinte (20) años;

b) PLANES MAESTROS SECTORIALES (PMS): Instrumentos rectores de planificación sectorial, subordinados a los contenidos y objetivos del Plan de Nación, al igual que a su horizonte y períodos de ajuste. Señalarán los lineamientos, las políticas, estrategias que se aplicarán en diseño de los planes de cada marco o definición sectorial. Los Planes Maestros Sectoriales serán propuestos por las Secretarías de Estado respectivas, conforme la estructuración sectorial que apruebe el Poder Ejecutivo y serán incorporados en el Plan de Desarrollo Nacional; c) PLANES ESTRATÉGICOS MUNICIPALES (PEM): Instrumentos de la planificación local en el marco de sus competencias que contendrán al igual que los Planes

84



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Maestros Sectoriales los objetivos, alcances, políticas, estrategias y plan de acción, los cuales deberán a su vez guardar concordancia con los objetivos y la visión del Plan de Nación y de la planificación directriz sectorial. Serán elaborados por los gobiernos locales en procesos de participación ciudadana; y, d) PLANES ESTRATÉGICOS ESPECIALES (PEE): Instrumentos de planificación multisectorial que por razones de elevada prioridad o especial justificación necesiten realizarse en forma integrada o en aquellas áreas bajo régimen especial con visión de mediano y largo plazo.

85

Análisis de las capacidades nacionales.

- Existe una complejidad política, financiera y administrativa de las entidades responsables del desarrollo y ordenamiento territorial.
- Las entidades rectoras de los niveles nacionales tienen mayores recursos y poder en comparación con los niveles regionales, departamentales/provinciales y municipales. Esto limita la capacidad de conducción política de los procesos de ordenamiento territorial desde el nivel regional al local.
- Se desconocen los análisis actualizados del desempeño de las entidades rectoras y gestoras del ordenamiento territorial, dificultando el diseño y desarrollo de programas de fortalecimiento institucional.
- La presencia de entidades con funciones superpuestas no favorece la integración de estos al desarrollo y al ordenamiento territorial, sino que favorece la competencia y la poca optimización de los recursos.
- Las metodologías y los instrumentos para la planificación territorial son diversas y complejas, y no permiten la toma de decisiones oportunas en los diferentes niveles territoriales.
- La descentralización de la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial favorece los procesos de desarrollo local.

Recomendaciones.

- Mejorar las capacidades nacionales de las entidades encargadas de la rectoría y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial, en las siguientes áreas:
 - i. Infraestructura.
 - ii. Capacidad de recursos humanos.
 - iii. Sistemas de información.
- Las leyes relacionadas con el ordenamiento territorial deben contemplar la mejora de capacidades técnica tanto a nivel nacional como local y asegurar el financiamiento.
- Deben ser evaluadas la infraestructura, las tecnologías, el acceso a la información y las capacidades de los recursos humanos para el subsecuente diseño y desarrollo de un programa de fortalecimiento institucional.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Los países deben considerar medidas apropiadas para diseñar una estrategia regional para fortalecer las capacidades nacionales tendientes a agregar valor a los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.

7.6 Análisis comparativo de la participación ciudadana en el ordenamiento y desarrollo territorial

86

Marco conceptual de la participación ciudadana en el ordenamiento y desarrollo territorial.

Por participación ciudadana se entiende a los procesos de interacción entre población y Estado para la toma de decisiones en formulación, aplicación, vigilancia y evaluación de la política, planes y proyectos de ordenamiento y desarrollo territorial.

Participación ciudadana en:

- **Guatemala.** Los procesos de participación ciudadana están asegurados a través del Sistema de Consejos de Desarrollo que es el medio principal de participación de la población Maya, Xinka y Garífuna y la no indígena, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.
- **El Salvador.** Los procesos contemplan considerar la participación ciudadana en la toma de decisiones para la formulación y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. Se promueve la participación ciudadana democrática.
- **Honduras.** Se promueve la descentralización y la participación ciudadana, la descentralización promueve la toma de decisiones, por parte de entidades territoriales autónomas. Se promueve la participación ciudadana como uno de los ejes fundamentales del Ordenamiento y desarrollo territorial y en su accionar buscará el consenso, el acuerdo, el compromiso equitativo, el derecho a estar informado, y la pronta solución de problemas y conflictos. Se establecen como mecanismos e instancias de participación ciudadana al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, los Consejos Departamentales de Ordenamiento Territorial, Redes de Apoyo, organizaciones comunitarias y otras instancias.

Análisis de los procesos de participación ciudadana en el ordenamiento y desarrollo territorial.

- La planeación participativa demanda más esfuerzo técnico a las entidades responsables del ordenamiento y desarrollo territorial les acarrea mayores expectativas.
- Existen algunas resistencias institucionales para ampliar los procesos de participación social al desarrollo y ordenamiento territorial.
- Frecuentemente los procesos de participación ciudadana son politizados y manipulados a conveniencia de los actores políticos, institucionales y sociales.
- Si existen conflictos relevantes entre los miembros y actores políticos, institucionales y sociales el proceso de desarrollo y ordenamiento territorial sufrir distorsiones y retrasos tanto en su planificación, así como en su gestión y desarrollo.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Los procedimientos participativos necesitan ser adaptados de manera sistemática a las situaciones y necesidades locales.

Recomendaciones.

- Los entes rectores deben definir los términos de referencia para la participación de otros actores en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Promover en el marco de la descentralización y desarrollo los procesos de participación ciudadana en la planificación, gestión, desarrollo y vigilancia del ordenamiento territorial.
- Elaborar recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos y procedimientos relativos al involucramiento de otros actores sociales en los procesos institucionales del desarrollo y ordenamiento territorial.
- Desarrollar campañas de divulgación sobre desarrollo local, urbanismos y ordenamiento territorial que promuevan una efectiva fiscalización social en apoyo a garantizar el cumplimiento de la ley y otras regulaciones.
- Coordinarse con iniciativas exitosas de participación social en el ordenamiento territorial, a fin de intercambiar experiencias que puedan resultar mutuamente beneficiosas para los países del ámbito centroamericano.

7.7 Políticas Públicas de ordenamiento y desarrollo territorial

Las principales instrumentaciones de políticas públicas (política, planes, estrategia, programas y normas) que están vigentes en cada uno de los países y que guían los procesos de ordenamiento territorial son los siguientes:

Guatemala.

- Base metodológica del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Guatemala. 2007.
- Guía de facilitación de la planificación estratégica territorial (PET) y del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET). Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Guatemala. 2007.
- Guía de Seguimiento y Evaluación de los Planes Estratégicos Territorial y de los Planes de Desarrollo Municipal. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Guatemala. 2007.
- Módulo de seguimiento y evaluación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET). Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Guatemala. 2007.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Estrategia de Desarrollo Territorial para la República de Guatemala. Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET). Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Guatemala. 2006.

El Salvador.

- Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Salvador. 2007. La cual está en proceso de oficialización.
- Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU).
- Plan Director de Protección del Patrimonio Natural. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Salvador. 2007.
- Estrategia Regional de Desarrollo Territorial. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. El Salvador. 2007.

Honduras.

- Política Nacional para el Ordenamiento Territorial. Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente. Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión. Honduras. 2003.
- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial. Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente. Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión. Honduras. 2003.

Consideraciones sobre el impacto del ordenamiento y desarrollo territorial en el desarrollo local.

A continuación se presentan algunas consideraciones sobre los impactos que ha tenido el desarrollo de los procesos de ordenamiento territorial en los países de Centroamérica en el desarrollo local.

Impacto positivo.

- Los países que han ratificado leyes y oficializadas políticas concernientes al ordenamiento territorial han reconocido el rol preponderante de los gobiernos municipales en los asuntos concerniente al desarrollo y ordenamiento territorial en los ámbitos locales, municipales y regionales.
- Las autoridades locales en el marco de la ley y las políticas regulatorias del ordenamiento territorial han reformulado su visión/misión estratégica del desarrollo local e incorporaron en la misma al ordenamiento territorial como área estratégica de trabajo.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- A nivel local, en muchos casos y con diferencia en los países, los actores políticos, institucionales y sociales lograron conocer su entorno en términos de recursos, las capacidades y los medios, para reformular los objetivos del desarrollo local y obtener escenarios sostenibles.
- Los procesos de diálogo, negociación y concertación en la planeación del ordenamiento territorial mejoró la coordinación inter-institucional, inter-sectorial, y la integración de otros actores que comúnmente no han participado en los procesos de desarrollo local.
- Los planes de ordenamiento territorial a nivel local y departamental/provincial ha comprometido en muchos casos instituciones responsables de programas y servicios públicos y privados relacionados con las áreas sociales, productivas y territoriales/ambiental.
- Los procesos de planificación y gestión participativa a nivel local facilitan la conformación de estructuras municipales para la gestión, desarrollo y sostenibilidad de los procesos de ordenamiento territorial.
- Las estructuras municipales para el desarrollo local ampliaron sus roles y asumen sus funciones en materia de desarrollo y ordenamiento territorial, desarrollando sinergias entre ellos.
- Los planes de ordenamiento territorial a nivel departamental/provincial y regional contribuyeron a mayor cooperación, sinergias y alianzas intermunicipales, binacionales y trinacionales.
- A nivel local de manera progresiva se hace uso de instrumentos, tecnologías y sistemas de información para la planificación, gestión, desarrollo y vigilancia del desarrollo y ordenamiento territorial.

89

Impacto negativo.

- Los procesos de planificación, gestión y desarrollo del ordenamiento territorial generan expectativas a nivel local, los cuales se ven frustrados por la poca inversión pública y por la deficiente asesoría y asistencia técnica.
- Distorsiones de formulación en los planes de ordenamiento territorial por politización de los procesos y conflictos de intereses entre actores políticos, institucionales y social

7.8 Antecedentes, Evolución y Descripción de la metodología utilizada en los tres países para la elaboración de instrumentos de planificación territorial a nivel nacional, regional y municipal y su análisis comparativo.

Antecedentes, evolución y descripción de los modelos de planificación en Guatemala

A través del tiempo, se ha realizado muchos esfuerzos por planificar el desarrollo socioeconómico rural de la comunidad Guatemalteca. Ordenamiento Territorial, algunos ordenamientos urbanos se han podido concretizar y aplicar. Sin embargo lo relacionado con el



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

área rural no han dejado de ser estudios y estudios que de uno a otro gobierno son retomados con nuevas inquietudes pero con el sello de otro gobierno, todos se han desarrollado apegados a las políticas públicas, sin embargo siempre cubren un breve período.

Con el ordenamiento territorial la meta mayúscula es lograr el aprovechamiento económico, con base en lo biofísico (físico-biológico-natural) armonizando en lo más favorable a la social, en la plena realización de las necesidades individuales y colectivas.

Como premisa general, se han planteado lograr las condiciones de vida que garanticen la salud, educación y el empleo en un medio ambiente productivo competitivo y sustentable con equidad de género, para una vida digna en un ambiente armónico, con calidad de vida la cual merece y a la que tiene por derecho la población y con más énfasis en apoyo a los grupos desarraigados de atención especial, circunstancias actuales que son el resultado de la evolución histórica, cultural con limitaciones que impone por sí misma la naturaleza y que requiere de una planificación local-municipal.

Históricamente, para estos cambios se ha partido de modelos de desarrollo económico transferidos de países industrializados a los países en vías de desarrollo como el nuestro con énfasis en el área rural, nunca olvidaremos lo que prevaleció en nuestro medio en la década de los años '60-'70.

Este enfoque se conoció ecológicamente como la "Revolución Verde" caracterizado por las actividades productivas no aplicables a nuestro recurso tierra requiriendo de la aplicación de paquetes tecnológicos, con el incremento del uso de insumos agropecuarios, semillas mejoradas, herbicidas, fertilizantes, insecticidas etc.

El uso de estas tecnología, provocó el desplazo de las técnicas autóctonas que dirigían los ancianos de las cofradías Mayas por medio de las cajas agrarias (existe en algunos áreas remotas del departamento de cobán), manejadas con filosofía y mística de acuerdo a su conciencia holística o integral de los sistemas criollos en un orden natural y cosmogónico.

Nos saldremos brevemente del tema para explicar como funcionaban las cofradías mayas, las que se desarrollaban en lo que por hoy llamamos redes, las que ancestralmente integraba un límite máximo de 20 familias, en una estructura política donde el consejo de ancianos para elegir a la persona indicada como jefe calificaba como característica principal a la persona más exitosa en su vida integral, es decir el de mayores valores éticos y morales, y quedar comprometido con el desarrollo integral de la comunidad, dar cuenta de toda administración y gestión abierta a ese consejo y hacer las celebraciones tradicionales de 3 días de fiesta invitando a todos los integrantes de dicha organización con los medios económicos de su bolsa.

La caja agraria, consistía en un fondo anual depositado por cada una de las familias de esa cofradía, consistente en un porcentaje económico resultado del diezmo del 20% de los productos vendidos de las tierras de cada familia, del 10% de los productos de cada sitio o terreno, el 100% de los astilleros comunales y del trabajo obligado según calendario por familia para trabajar en los astilleros. A cada fin de año se discutía los rendimientos de la distribución de la caja agraria para su reprogramación de próximo presupuesto, el cual consistía en un porcentaje del total para emergencias de salud, salud programada, giras, de aprendizaje de otras cofradías, educación obligada a las familias de la comunidad que consistía en llegar al tercer año de primaria (esto lo impuso un presidente y quedó en forma cultural) premiación a



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

seguir con más estudios fuera del área a estudiantes exitosos de la cofradía, quedando comprometidos a apoyar su economía como cofradía.

Así también un porcentaje para lo productivo, resolver problemas de plagas en cultivos, rescate de mejoramiento de semillas, hacer pequeños viveros y porcentaje en lo administrativo.

Con toda ésta nueva revolución indiscutiblemente para tierras de vocación agrícola, se introdujo labores culturales inadecuadas a la capacidad del uso de la tierra, siendo nuestro medio de "Vocación Forestal" y que asciende aproximadamente a un 70 por ciento en Guatemala.

93

Estas prácticas no funcionaban y a la vez se daba el crecimiento poblacional, lo que implicó la creación de corredores de mano de obra en busca de trabajo, propiciando en el indígena-campesino el crecimiento acelerado de la frontera agrícola, con la tala indiscriminada de bosque, lo que fue provocando el mal manejo y sobre uso del suelo, degradación de tierras deforestadas que provoca erosión acelerada, mal manejo de cultivos, pesticidas y/o sobre pastoreo; agravada situación por las consecuencias del agotamiento del agua por explotación sin control en diversos tipos de aprovechamiento y su mala calidad desde el punto de vista químico y físico al absorber vertederos de desechos sólidos y líquidos contaminados, mayormente donde existe la letrinización sin control de afección en los mantos freáticos.

Lo que repercute en producir degradaciones de suelos áridos, salinidad, cárcavas, deslizamientos, erosión hídrica con incremento de sedimentación de embalses, ríos, pérdida de fertilidad de los suelos y afección a la salud del poblador.

Esta degradación y contaminación tiene fuerte influencia sobre la extinción de flora y fauna y bajos rendimientos de los cultivos, pero sobre todo en las partes altas de las cuencas puede provocar cambios significativos en el régimen de escurrimiento superficial y de percolación del agua que afectará a futuras generaciones, de modo que todo el ecosistema conformado por el hombre y los recursos naturales suelo, agua, bosque, flora, fauna, comenzará a perder capacidad de supervivencia y sustentabilidad.

Paralelamente a éste proceder por falta de coordinación gubernamental, se fueron diseminando diversidad de instituciones u organismos internacionales y ONG's que fueron fortaleciendo otros sectores de producción creciendo en forma desordenada y agravando aún más el deterioro ambiental.

Otro factor, que ha incidido en el medio, es no trabajar con filosofía de estado apoyados en políticas públicas, lo que ha provocado incredulidad para la población con los estudios de macro planificación, los cuales varían de un gobierno a otro o el que los organismos internacionales trabajen sin coordinación en instituciones encargadas de la planificación departamental rural como SEGEPLAN, o el gobierno mismo al no coordinar proyectos interinstitucionales; así como la formulación de estudios, programas o proyectos sin la participación directa de los usuarios representados en los Consejos Municipales de Desarrollo de las comunidades.

El propósito de la planificación, no solo debe de ser reparar los daños ambientales que se han producido, sino también se debe de prever y evitar los que se pueden producir, como consecuencia de los planes que se desarrolla territorialmente sin tener el enfoque integral.

En la planificación es necesaria una visión integral de macro planificación a corto, mediano y largo plazo y viceversa en el Ordenamiento Territorial (OT) por ejemplo: se comete un grave

Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala - Honduras - El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

error con las decisiones unisectoriales, por ejemplo: con la localización de rastros a nivel local o Municipal; ya que una decisión y manejo del mismo, es tan trascendental debe de tomarse a nivel regional territorial e interinstitucional específica de áreas de mayor producción ganadera y normarse ambiental e interinstitucional su distribución.

Otro ejemplo es la existencia de áreas sísmicamente falladas, donde el ordenamiento del uso del suelo, debe de ser restringido a la edificación industrial y más aún en el uso residencial, debiendo de diseñarse planes de manejo normando el uso para reforestación o recreación activa o pasiva.

Actualmente en el país, existe una cobertura del cultivo de café con sombra, conocido técnicamente como cultivo perenne con la función de protección de la fisiografía montañosa en cotas arriba de los 1000 msnm.

Sin embargo en el mercado internacional, para éste producto de sobre mesa, se dio el problema circunstancial, de la baja de precios, lo que puede provocar el cambio del uso del suelo de cultivo perenne a cultivo agrícola, convirtiendo de ésta manera un área de ecosistema en riesgo por cultivos anuales que desprotegen el suelo.

En el caso hipotético, de propietarios de esa tierra con una visión sustentable y cambiaran ese cultivo de café, aún por el cultivo perenne de aguacate, se generaría una desproporción del mercado con una producción masiva y desordenada en varias regiones del país, esto implicaría una baja de precios del aguacate; por lo que nuevamente se estaría en el mismo problema (mayor problema de degradación se generaría si se cultivara maíz).

Al existir un Ordenamiento Territorial (OT), los planes de manejo en el agro reglamentarían y manejarían con asesoría técnica la productividad y comercialización en zoneamientos de cultivos, para especializarlos regionalmente de acuerdo a su aptitud productiva, tecnológica y sustentabilidad del recurso tierra. En este nuevo siglo, se sigue la tradicional planificación de programas específicos unisectoriales y no lo realiza en coordinación interinstitucional gubernamental, los organismos internacionales deben de administrarse municipalmente y su población por medio del instrumento de los Consejos Municipales de Desarrollo COMUDE. Los esfuerzos por establecer una planificación coherente, llevaron a la innovación de un manejo de un 68 capas o desplegado de mapas a nivel de reconocimiento a escala 1:250,000.

Esto fue en su momento un gran paso en la planificación; aunque a la fecha no establece una información homogenizada por consenso interinstitucional entre Universidades, INE, MAGA, SEGEPLAN y ser dirigido por entidad rectora del IGN, basta con preguntarse como es posible que exista un mapa de zonas de vida a escala 1:250,000, si la realidad es que la única base de esta información en mapeo que existe es a escala a escala 1:600,000, esto quiere decir que solo se amplía el mapa de una a otra escala (claro que la excusa es que existe otro parámetros climatológicos pero eso es solo para especialistas en el ramo y no es sano que otros asuman inferir en esa información), por lo que no existe ese mapa a nivel nacional a escala 1:250,000 (así como éste existe otros mapas en similar situación como los geológicos).

El ordenamiento Territorial (OT) identificaría técnicamente éstos vacíos de capas del SIG y normará como realizar a nivel nacional las capas a nivel local-municipal para identificar claramente las políticas estratégicas o planes, programas y proyectos en sus etapas de prefactibilidad y factibilidad. Esto determinará que a la vez se que se realice un OT conlleve una sistematización que describa el proceso metodológico (métodos, herramientas, técnicas,



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

criterios asumidos) y establezca los vacíos en la ejecución del OT técnica, administrativa, política y jurídicamente.

A nivel de Sur América cada país posee un Ordenamiento Territorial Nacional, Regional y Municipal, algunos de éstos países han llegado más haya con un Ordenamiento Ecológico Territorial y de Sistemas Ambientales, con una planificación con visión de estado pero los Guatemaltecos no tenemos una esa línea basal: Aún así, si lo realizáramos el OT a nivel municipal ¿Hacia donde vamos, sin una base de macro planificación o macro visión de Estado?

El Ordenamiento Territorial Nacional, Regional, Departamental, Municipal-local; implica un instrumento para realizar un proyecto de planificación con visión de Estado, que parte del potencial y obstáculos de los recursos naturales, que involucra instituciones y sociedad en las dos vías y diferentes niveles de planificación de lo Nacional a lo local, en integración con lo Centroamericano-fronterizo, Empresa privada productiva, ONG's, intergubernabilidad, política, sociedad civil organizada urbana-rural-local.

El OT integra las relaciones sociedad-natura, así también en el tejido social con los grupos xinka, garífuna, ladino, así como el empoderamiento participativo, aprovechando la conciencia holística en un orden natural y cosmogónico ancestral de los mayas, y sus lecciones aprendidas por las prácticas de tecnología apropiada como herramienta aplicada a otros casos, ejes temáticos, la globalización horizontal y verticalmente fomentando el diálogo, la opinión y discusión de la problemática y propuesta o consenso de soluciones en los niveles integral, multi e interdisciplinario y académico participativo de las Universidades a nivel local-municipal.

Es un instrumento sustentable que integra las políticas de Desarrollo Humano y que supera la visión sectorial, ampliando un campo de las ciencias físico-natural como de las disciplinas socioeconómicas, para una comprensión sistemática de la sociedad y el espacio, siendo resultado de la interacción de decisiones político institucionales, la dimensión ambiental, cultural, económica y social, con la técnica del Sistema de Información Geográfico SIG que da margen a actualizaciones anuales según las necesidades de escalas, integrando los siguientes parámetros:

- El principio de Derecho y el de legalidad constitucional exigen, que los planes de ordenamiento se ajusten a la norma jurídica Territorial de los Consejos de Desarrollo, según reza la Constitución de la República.

Sabemos que como inicial ante todo tipo de metodología, es de suma importancia un buen diagnóstico por el análisis que debe de basarse en los parámetros espaciales y temporales del aspecto biofísico, manejado e identificado en capas del Sistema de Información Geográfico SIG con las variables e indicadores de los recursos naturales, para identificar sus potencialidades y problemáticas) e integrarlo con las variables e indicadores del aspecto socioeconómico, llevándolo a escalas Municipales en el nivel detalle a escalas de 1:20,000, 1:10,000 y 1:2,000

- Ordenar las actividades productivas y sociales sobre un espacio territorial.
- Establecer el procedimiento del Ordenamiento Territorial.

Los alcances iniciales del proyecto es nivel técnico como función primaria establecer el OT y como secundaria el Desarrollo institucional y su gobernabilidad que incluiría el desarrollo de una nueva metodología de OT a nivel local-municipal, aplicable con el resultado de obtener un instrumento de unidad de zonamiento o unidad territorial.

Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Esta modalidad requiere de la aplicación de capacitación y educación ambiental requerida.

Estos parámetros son el instrumento fundamental para crear un nuevo sistema de valores, para que el hombre se hermane, responsabilice y pueda subsistir como especie, con calidad de vida, desarrollando así una ética con respecto a los recursos y a los ecosistemas que lo conforman.

Siendo el análisis del territorio la base y el objetivo fundamental la reducción de las disparidades del desarrollo regional con la integración económica y social territorial mente para un Desarrollo realmente Humano, por medio de sus orientaciones y precisiones, permite concretar las inversiones de capital para acelerar o provocar ciertas actividades, evitando la duplicación de inversiones en obras y medidas regulatorias y por ende evitar la anarquía en el uso de la tierra y de otros recursos naturales, maximizando la transformación de energía, la productividad y el impacto cultural en el medio ambiente.

Tomando así relevancia fundamental el Programa único de inversiones del Estado, como instrumento idóneo de la Administración para dar cumplimiento al plan, con un marco de referencia para todas las decisiones administrativas de corto, mediano y largo plazo, coadyuvantes al logro de sus objetivos.

Tendrá que contener un programa con presupuesto de inversiones y la especificidad de las obras y actos administrativos a realizar en plazos predeterminados, señalando los logros a alcanzar a través de metas cuantificables que permitan ser evaluadas, este programa no es un catálogo de obras a construirse en plazos determinados, sino una fase de menos plazo en la tarea continua de una planificación realmente integrada en todos los niveles horizontales y verticales sociales.

Definitivamente la concreción del proceso de planificación del Ordenamiento Territorial requiere, de un sistema permanente de vigilancia y control por parte de una organización institucional (interinstitucional, ONG's y sociedad civil) responsable en la investigación, planificación, implementación y vigilancia, conformado por diferentes niveles de actuación Administrativa.

- El plan y la organización institucional actuará bajo las premisas de:
- Un órgano del Sistema Nacional de planificación con visión de Nación, regional y municipal e implementación de la política de Conservación, Protección y Manejo del ambiente.
- Ordenar y estructurar el aprovechamiento nacional de los recursos naturales.
- Orientar y coordinar las fuerzas productivas de la sociedad.

El instrumento del Ordenamiento Territorial con la técnica del SIG, se concretaría en la determinación clara y concisa para las políticas estratégicas que favorecerá la distribución espacial equilibrada del bienestar social de una sociedad organizada con educación, salud, infraestructura productiva y oportunidades de empleo por medio del instrumento de planificación del ordenamiento territorial.

Dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, regional y municipal, en zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, construcción de ejes viales integrados del espacio, refuerzo de vínculos interurbanos y rurales regionales.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Con un solo propósito, que es la búsqueda de un desarrollo socioeconómico humano sostenible para preservar y restaurar el equilibrio armonioso con calidad de vida y proteger el ambiente. En Guatemala únicamente se ha trabajado "Lineamientos de Ordenamiento Territorial" por medio de una institución gubernamental.

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 Río Schiate", "Estudio Integral a Semidetalle de la Cuenca del Río Usumacinta" estudios según cada cuenca a escala 1:50,000, aplicando la metodología de los sistemas ambientales de unidades de paisaje fisiográficas del cause 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 la 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.

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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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 Áreas Rurales" E.I.A.R 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.

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 E.I.A.R 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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.

El resultado fue georeferenciar 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 MGA 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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

El resultado fueron varios documentos y mapas a escala 1:250,000 manejado con el Sistema de Información Geográfica con el Software del IDRISI, 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.

99

Se desarrolló 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 (Alemán), 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 este 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 este 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 General 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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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 desplegado 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.

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 CATIEE-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.

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.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala - Honduras - El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.

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 ERP. 100

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 2009. 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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.

Las PET tienen un mayor alcance respecto a la planificación en sí 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.

Antecedentes, evolución y descripción de los modelos de planificación en Honduras

El país concentra importantes recursos naturales que son básicos para el desarrollo económico, donde destacan entre otros, los sectores: Forestal, industrial, agrícola, ganadero, turístico y minero, habitacional, etc. Presentando grandes limitaciones en su desarrollo y utilización adecuada debido a la falta de una estrategia nacional que permita orientar la inversión pública y la promoción de estos sectores estratégicos a nivel territorial.

Esta debilidad en la planificación y el adecuado manejo del territorio: **Sus recursos naturales, sus recursos humanos, sus infraestructuras y equipamientos se evidenció claramente en octubre de 1998**, cuando el Huracán Mitch causó miles de muertos y enormes daños económicos, con una pérdida de alrededor de 5,600 vidas, 600,000 damnificados y 3,800 millones de dólares en pérdidas económicas (70 % del PIB en 1998). Gran cantidad de los daños fueron debidos a la falta de planificación territorial; ubicación de desarrollos urbanos en áreas vulnerables, falta de medidas de prevención y mitigación de desastres, inexistencia de una política territorial adecuada y coherente, inexistencia de una política sobre asentamientos humanos entre otras.

No obstante han existido numerosas tentativas de planificación territorial que en muchos casos han resultado discontinuas, infructuosas y estériles, debido a la falta de continuidad de las políticas de estado (El gobierno entrante no continúa ciertas líneas maestras de desarrollo del gobierno saliente), **a la falta de la puesta en marcha y materialización de los proyectos** (Documentos de papel que quedan engavetados y no se aplican) y a la falta de una verdadera voluntad política en darle al ordenamiento territorial el espacio adecuado y fortalecido para su posicionamiento y desarrollo que el tema requiere en estos tiempos de modernización y de



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

globalización de las economías, (el ordenamiento territorial ha sido parte del programa de los últimos gobiernos pero los esfuerzos en la materia ha sido insuficientes).

Desde el inicio de la década de los ochenta, la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) impulsó una serie de tareas encaminadas al planeamiento espacial. Con ese propósito, se elaboraron las "Orientaciones para el Desarrollo Regional 1979 – 83", con las que se buscaba encauzar el ordenamiento territorial de las actividades socioeconómicas, dar orientaciones de largo plazo para las áreas prioritarias de acción a corto plazo y determinar proyectos para la estructura del espacio y la complementariedad entre las actividades humanas y los recursos naturales. También se generó una regionalización del país, la cual no fue sociabilizada ni implementada. A finales de la **década de los 80's del Siglo XX, se prepararon las bases de una estrategia de ordenamiento territorial**, incluyendo un conjunto de lineamientos generales para políticas de desarrollo urbano, desarrollo rural, asentamientos humanos y protección del medio ambiente. Como parte de este esfuerzo, se logró identificar la información disponible y organizar una base de datos estadísticos y cartográficos sobre los componentes básicos del ordenamiento territorial: población, recursos naturales, infraestructura, servicios, amenazas y riesgo a la vulnerabilidad del territorio. En estas experiencias, el límite más evidente fue la deficiente cantidad y calidad de la información disponible.

Durante la década de los 90's del Siglo XX, la situación mejoró con el establecimiento y desarrollo de bases de datos y creación de mapas sobre aldeas, cuencas, vegetación, etc. También surgieron una serie de iniciativas que están estrechamente relacionadas con el manejo de recursos naturales y el ordenamiento territorial. Entre ellos se puede mencionar el Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos de Olancho (PROLANCHO), Plan de Desarrollo de la Región Centro Oriente (PRODERCO), plan Trifinio (Zona Fronteriza: Honduras, el Salvador y Guatemala), Proyecto de Ordenamiento Ecológico del Golfo de Fonseca (PROGOLFO), Proyecto de Desarrollo del Golfo de Honduras, Proyecto de Manejo ambiental de las Islas de la Bahía (PMAIB), Plan Maestro de Cuencas, Proyecto de Desarrollo de los Bolsones Fronterizos, Proyecto de Manejo de la Cuenca del El Cajón, Plan de Desarrollo de la Región Occidental (PLANDERO), Proyecto de Desarrollo del Bosque Latifoliado (PDBL), Programa Social Forestal de Honduras (PSF-PROFOR), Programa de Administración de Tierras de Honduras¹ (PATH) y el Proyecto de Manejo de Áreas Protegidas.

Situación posterior a la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial

La Ley de Ordenamiento Territorial y su Reglamento General, propician un marco legal, para el ordenamiento territorial al considerar que el desarrollo del país es responsabilidad del Estado y la sociedad en su conjunto; y, considerando que la ocupación del territorio nacional presenta desequilibrios estructurales y brechas de desarrollo que limitan el derecho de las personas al trato justo y equitativo y la igualdad de oportunidades; tomando en cuenta los avances tecnológicos, la apertura de las economías, su dinamismo y competitividad que obliga a las naciones a modernizar la gestión; que la gestión de los recursos nacionales: Humanos, naturales, técnicos y financieros deben ser protegidos y desarrollados bajo consideraciones estratégicas; considerando que el desarrollo podría limitarse por la falta de políticas sectoriales consistentes e integrales, estratégicos y que potencien el recurso humano como el más valioso de la nación agrega a la modernización del Estado los conceptos de descentralización y participación ciudadana y que incorpora el territorio como variables de gestión de desarrollo en condiciones de sostenibilidad.

¹ Antiguamente Programa de Administración de Áreas Rurales (PAAR)



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Siguiendo esta línea se plantea el ordenamiento territorial como un facilitador y orientador para reducir la vulnerabilidad del territorio y de los asentamientos humanos, disminuir los riesgos de pérdidas recurrentes de vidas humanas, infraestructuras, equipamiento social y servicios, aumentar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, crear la plataforma de conocimiento para el crecimiento económico local a nivel municipal, departamental y regional, acelerar la descentralización y mejorar la transparencia.

103

La Ley de Ordenamiento Territorial (LeyOT) fue elaborada por la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) mediante un proceso participativo, que incluye la consulta de todas las instituciones públicas relacionadas con el tema (En particular las que conforman el CONOT) y aprobada en la ciudad de Tegucigalpa Municipio del Distrito Central, en el Salón de Sesiones del congreso Nacional, a los treinta días del mes de octubre 2003, se publicó en La Gaceta No. 30277 del martes 30 de Diciembre de 2003.

El Reglamento General de la Ley de Ordenamiento Territorial (RegOT) fue elaborado por la Secretaría de Gobernación y Justicia y aprobado según Acuerdo No. 25-2004 el 02 de agosto del 2004, publicado en La Gaceta No. 30497 del sábado 18 de septiembre de 2004.

Como parte del cumplimiento del marco jurídico – legal y técnico establecido por la Ley de Ordenamiento Territorial se generaron las siguientes acciones:

Constitución y fortalecimiento de la Dirección General de Ordenamiento Territorial

Con financiamientos provenientes de programas y proyectos de la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ), se contrataron los servicios de técnicos de apoyo para la DGOT, se adquirieron equipos informáticos y mobiliario básico y se impulsó la organización interna. Pese al beneficio que representó el apoyo de estos proyectos en términos de dar un primer impulso a la DGOT, debe señalarse que la focalización de la implementación y el cumplimiento de resultados de los mismos, descuidó la necesidad de fortalecer la institucionalidad propia de la Secretaría de Gobernación y Justicia, creando un apoyo que resultó ser inconstante y poco sostenible.

Instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT) y del Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (CEOT)

La LeyOT establece lo siguiente:

“Artículo 9.- Se crea el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT) como un órgano deliberativo consultivo y de asesoría, no jerarquizado, con las responsabilidades de proponer, concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes; en igual sentido, emitir opiniones, hacer propuestas e impulsar iniciativas en cuanto a la ejecución de programas, proyectos y acciones de Ordenamiento Territorial.

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial estará integrado por:

- 1) El Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, quien lo presidirá;
- 2) El Secretario de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente;
- 3) El Secretario de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería;
- 4) El Secretario de Estado en el Despacho de Educación;
- 5) El Secretario de Estado en el Despacho de Salud;
- 6) El Secretario de Estado en los Despachos de Obras Públicas, Transporte y Vivienda;
- 7) El Secretario de Estado en el Despacho de Finanzas;

Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- 8) El Director-Ministro del Instituto Nacional Agrario (INA);
- 9) Un representante de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO);
- 10) Un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON);
- 11) Un representante de las entidades étnicas de Honduras;
- 12) Un representante de las Organizaciones Campesinas;
- 13) Un representante de las Organizaciones de Trabajadores;
- 14) Un representante de la Federación de Patronatos de Honduras;
- 15) Un representante de los Colegios de Profesionales de Honduras;
- 16) Un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP);
- 17) Un representante de las Organizaciones de la Mujer;
- 18) Un representante de las Organizaciones de la Juventud;
- 19) Un representante de las universidades; y
- 20) Un representante por cada uno de los Partidos Políticos legalmente inscritos."

104

En cuanto a su implementación el CONOT fue formalmente instalado por el Presidente de la República en el mes de noviembre del 2004, contando con la representación de la mayoría de las entidades públicas y de la sociedad civil indicadas en la Ley. En el actual periodo de gobierno el CONOT fue instalado por el Presidente de la República en el mes de julio del 2008.

También la LeyOT establece:

"**Artículo 14.-** El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, contará con un Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (CEOT), como un órgano operativo, responsable de facilitar y dar seguimiento a las acciones del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, el cual estará integrado por:

- a) El Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, quien lo coordinará;
- b) El Secretario de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente;
- c) El Secretario de Estado de Educación;
- d) El Secretario de Estado en los Despachos de Obras Públicas, Transporte y Vivienda;
- e) El Secretario de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería;
- f) El Comisionado de la Comisión Permanente de Contingencia (COPECO); y,
- g) El Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)."

Desde el 2004 el CEOT ha celebrado diez y nueve (19) reuniones hasta el presente mes de octubre de 2008. Las actividades más importantes estuvieron orientadas a la evaluación de varias propuestas para la conformación de "Áreas bajo Régimen Especial (ABREs)", el análisis de temas como el abastecimiento de agua para la ciudad de Tegucigalpa, M.D.C., y el potencial desarrollo del proyecto Guacerique II.

Así también a la aprobación y ratificación de los reglamentos siguientes:

- El Reglamento General de Comisiones Adscritas al Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (CEOT);
- El Reglamento Interno de la Comisión Técnica Interagencial de Tierras (CTIT);
- El Reglamento Interno de la Comisión Interagencial de Datos Espaciales (CIDES), y;
- El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Nacional de Asentamientos Humanos, Infraestructura y Equipamiento Social (CNAES).



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Desarrollo del sistema Nacional de Información Territorial (SINIT)

El Artículo 48 la LeyOT crea oficialmente el sistema Nacional de Información Territorial (SINIT) y en el Artículo 60 del RegOT, lo define, como "un archivo nacional que consolida y administra la información biofísica y socioeconómica básica que servirá como fuente oficial de datos para formular los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial consignados en el Artículo 52 de la Ley y sus reglamentos. Asimismo, el SINIT actúa como fuente primaria y oficial de datos para la formulación de las normativas de Ordenamiento Territorial que, bajo el marco de los planes, propiciarán impactos y cambios en la forma de uso y ocupación del territorio." Mediante un esfuerzo de la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP), -bajo el auspicio del Banco Mundial- y La Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ), el SINIT se convirtió en una realidad para el país, constituyéndose como el más completo Sistema de Información Geográfica en toda la región centroamericana y como la fuente primaria de información, como lo manda el del RegOT, que dice:

105

"Artículo 48.- Constituyen el Sistema de Información Territorial el conjunto de sistemas informáticos, censales, estadísticos, catastrales de propiedad y bases de datos de referencia territorial que manejan las distintas instituciones gubernamentales y que se harán concurrir en un sistema de información integrada"

La información generada por las instituciones fue utilizada para el ejercicio sistemático de planificación y monitoreo territorial en Honduras. A finales del 2005, el sistema contaba ya con más de 3,500 capas de información que ofrecía información geográfica, estadística (espacial y alfanumérica) a nivel nacional, regional y local. El sistema cuenta con módulos de consulta local (Socios Activos), consulta remota (Web de uso público, análisis espacial y mapeo temático estando en la actualidad en estado operativo y de servicios. Pese a ello el SINIT no se ha presentado oficialmente a la Nación ni se han declarados OFICIALES sus servicios. A finales del mes de mayo del 2008, el SINIT es administrado por la Unidad de Soporte Técnico del Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH), estando pendiente el inicio de un proceso de progresiva migración del SINIT a la institucionalidad hacia la Dirección General de Ordenamiento Territorial (Tal y como lo establece la Ley). Es importante destacar que como medio de servicios e interconexión a nivel de Gobierno Central, los proyectos de la UCP financiaron la instalación de una Red Inalámbrica de Servicios Gubernamentales, -actualmente denominada RMI: Red Metropolitana Interinstitucional-, para lo cual habilitó un medio digital para la transferencia de datos, voz e imagen entre instituciones (Socios Activos) que cuentan con equipos de transmisión y recepción para la gestión y actualización (Flujo de Transacciones) del SINIT.

Para finales del 2005, 17 instituciones de gobierno se habían incorporado a la RMI y recientemente en el 2008 se han iniciado los trabajos necesarios para la integración de la RMI con la red del Sistema de Administración Financiera (SIAFI) adscrita a la Secretaría de Finanzas.

A pesar de lo anterior, todavía al mes de mayo del 2008, los servicios son aún muy limitados esperándose que el proceso de formulación e implementación del PLANOT incidirá positivamente en dar dinamismo a la relación interinstitucional y, con ello, aprovechar los importantes beneficios de comunicación digital habilitados bajo esta red.

Desarrollo de los Instrumentos Informáticos del Registro de Normativas de Ordenamiento Territorial (RENOT)

Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala - Honduras - El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

De acuerdo con el RegOT se establece:

"Artículo 57.- El RENOT conforme al Artículo 47 numeral 7 de esta Ley, se establece el RENOT como el sistema especializado que registra toda la información territorial que envían las instituciones mencionadas en el artículo 51 de la Ley, tales como reglamentos, normativas, ordenanzas, documentos legales, planos y disposiciones que determinen cualquier incidencia de ordenamiento territorial y que de acuerdo con la Ley regulen o limiten los derechos de uso o disposición de los bienes inmuebles nacionales, municipales y privados. El Registro incluirá, entre otros, lo referente a: a) Soberanía y Fronteras; b) Zonificación Urbana y Rural; c) Contaminación y Monitoreo Ambiental; d) Recursos Naturales y Ambiente; e) Antropología e Historia; f) Servidumbre administrativas; y, g) otros."

106

Pese a que el RENOT ha sido organizado recientemente a nivel institucional una Unidad dependiente de la Dirección General de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Gobernación y Justicia, momento no cuenta con registros oficiales, aunque sí se cuenta con algún equipo y algunos de los instrumentos informáticos que apoyarán la gestión y administración de este sistema. La programación se encuentra en proceso, sin embargo, será necesario el inicio del proceso de carga a efectos de validar y hacer consistente su servicio y, muy importante, su integración con el SINIT. Se hace necesaria la creación de un Software que asegure la ejecución de las responsabilidades que se establecen en los numerales del antes mencionado Artículo 57 el RegOT y que son las siguientes:

1. Registrar y publicar los derechos, restricciones y afectaciones aplicables a los bienes asentados sobre el territorio de la nación que en materia de ordenamiento territorial se establezcan por vía nacional o municipal.
2. Notificar al Registro de la Propiedad Inmueble los derechos, restricciones y afectaciones que, de acuerdo con la Ley y los reglamentos de Ordenamiento Territorial incidan sobre los bienes inmuebles nacionales, municipales y privados, incluyendo las áreas bajo régimen especial, a efectos de que sean reflejados en los títulos de propiedad inscritos bajo el Folio Real.
3. Informar, en su caso, acerca de las incompatibilidades que pudieran ocurrir como resultado de la aplicación de diferentes normativas sobre un espacio territorial, proponiendo las medidas correctivas ante el CEOT.

Incorporación del Ordenamiento Territorial como parte integral de los programas o proyectos: PATH, PMDN y PBPR

Es necesario destacar el hecho de haber logrado incorporar como parte de estos tres proyectos, componentes específicos vinculados con el tema de Ordenamiento Territorial formulados en consonancia con lo establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial. Lo anterior implicó en algunos casos la introducción de reformas en los Convenios de Crédito. Las acciones realizadas por estos proyectos son las siguientes:

Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH)

Pese a que el giro principal del proyecto es la regularización de tierras (emisión de títulos de propiedad) el proyecto realiza acciones particulares de Ordenamiento Territorial a nivel de Barrios y Colonias de las ciudades de Tegucigalpa, San Pedro Sula, Comayagua y Siguatepeque. El ámbito de acción es a nivel "particularizado" y la metodología es



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

eminentemente basada en participación comunitaria. Las acciones son todas a nivel de formulación con un nivel de avance consecuente con el ritmo de titulación alcanzado por el proyecto (alrededor de 100 barrios y colonias en el municipio del Distrito Central). El Proyecto no plantea la formulación de planes municipales o regionales de ordenamiento territorial en sus áreas de intervención (Francisco Morazán, Cortes y Comayagua en su Fase I y Choluteca, Atlántida y Colón en la Fase II;

107

Actualmente está gestionando la Fase III para intervenir conjuntamente con el Instituto Nacional Agrario (INA) y el Instituto de la Propiedad (IP) en la titulación de pueblos indígenas, miskitos y negros, principalmente en el departamento de Gracias a Dios, y Colón).

El PATH es el ente que actualmente administra el SINIT, pues cuenta con los recursos de personal técnico y en equipo suficientes para tal fin.

Proyecto Mitigación de Desastres Naturales (PMDN)

El PMDN es probablemente el proyecto con intervenciones más integrales en la temática de Ordenamiento Territorial. Hasta la fecha se han formulado o se encuentran en proceso de formulación 78 donde 61 han sido revisados incluyéndoles el componente de Ordenamiento Territorial. Los planes formulados por el PMDN tienen un sólido diagnóstico territorial cuyo proceso implicó la celebración de alrededor de 300 talleres de presentación, validación y consulta en los municipios meta, todos ellos celebrados a lo largo del año 2005. Además, se han sentado las bases para iniciar un proceso sistemático de ordenamiento territorial en los municipios que tienen como elemento común, una alta exposición al impacto de los fenómenos naturales. Adscrito a COPECO.

Pese a lo anterior, debe reconocerse que el enfoque de los planes de ordenamiento territorial obedece al tema de gestión de riesgo y que, en atención a ello, se limitan a formular normativas de uso para las zonas declaradas como "bajo amenaza al impacto de fenómenos naturales".

Proyecto de Bosques y Productividad Rural (PBPR)

Aprobado en el año 2004. El PBPR es un proyecto que tiene como finalidad el estudio, formulación e implementación de prácticas agroforestales, ambiental y financiamiento sostenibles, en sus áreas de intervención (36 municipios en los departamentos de Yoro, Norte de Olancho y Norte de Francisco Morazán). En adición el proyecto estudia las diferentes formas de participación comunitaria en la gestión de los recursos forestales (en forma muy consistente con la recientemente aprobada este año: Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre). Para finales del 2005, el PBPR había formulado planes de ordenamiento territorial a nivel regional en varias mancomunidades, pese a la participación de las Alcaldías en el proceso de formulación de estos planes regionales, es inobjetable la necesidad de trasladar los estudios a nivel local, generando planes y agendas municipales para los 36 municipios en su área de intervención. A la fecha de presentación de este documento de proyecto, el PBPR se encuentra en proceso de desagregación a nivel municipal. Adscrito a SGJ y actualmente a la SAG

Formulación y Aprobación de Declaratorias de Áreas Bajo Régimen Especiales (ABREs), figura consignada en la Ley de Ordenamiento Territorial)

Las Áreas Bajo Régimen Especial (ABRE) son consignadas en la Ley de Ordenamiento Territorial "son aquellas que tienen destinos y restricciones de uso y ocupación de conformidad con las leyes especiales sobre la materia". El Plan de Ordenamiento en Áreas Bajo Régimen



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala - Honduras - El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Especial es un "instrumento técnico de regulación territorial y criterios de excepcionalidad fundados en las siguientes consideraciones: prioridad de inversión, trascendencia estratégica, desastres naturales, declaración de patrimonio de la humanidad, áreas protegidas, entre otras". Son pues, entidades o espacios geográficos sujetos al régimen nacional de administración están amparados por una legislación específica o manejo especial como: Áreas Ambientales Protegidas, Sistema de Regiones, Sistema de Cuencas Hidrográficas, Zonas Turísticas, Zonas Fronterizas, Espacios de Mar Territorial y Plataformas Continental y otras de similar condición que se constituyan conforme a la Ley. Esta figura se prevé como marco de intervención para zonas que por su relevancia estratégica para el país deban estar sometidas a un régimen de gestión territorial que trasciende el interés de un municipio y le traslada a constituirse como una preocupación de país. En ese sentido y a iniciativa de la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Agricultura y Ganadería se formularon (con el apoyo técnico de la UCP y la DGOT) cuatro propuestas que se resumen a continuación:

- Área bajo Régimen Especial de Bahía de Tela (Institución Promotora: Secretaría de Turismo), fue aprobada por el Soberano Congreso Nacional;
- Área bajo Régimen Especial de Islas de la Bahía (Institución que Promueve: Secretaría de Turismo), fue aprobada por el Soberano Congreso Nacional;
- Área bajo Régimen Especial de Valle de Copán (Institución que Promueve: Secretaría de Agricultura y Ganadería);
- Área bajo Régimen Especial del Valle de Comayagua (Institución que Promueve: Secretaría de Agricultura y Ganadería-SAG).

Desarrollo de Propuesta del Sistema Unificado de Planificación Territorial a nivel Municipal y Regional (Instalación de las Delegaciones Técnicas Regionales de Intibuca – Lempira – La Paz, Olancho, Choluteca, Paraíso, Atlántida, Valle de Sula y Gracias a Dios).

Como parte de las "Lecciones Aprendidas" durante el desarrollo de los procesos de elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo Municipal, Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Gestión de Riesgos cuyo impacto ha sido mínimo. Se propone desde Junio del año 2008 la unificación de los diferentes modelos de planificación en los niveles regionales y municipales. Modelo que realice las acciones desarrolladas hasta la fecha por los procesos de ordenamiento territorial como:

- Gestión de riesgos;
 - Resolución de conflictos inter-municipales;
 - Manejo de Recursos Naturales; y,
 - Perímetros y Catastro Urbanos y Catastro Rural Municipal²
- Pero integrando nuevos modelos y enfoques de desarrollo territorial:
- Identificar las potencialidades del Territorio, para la promoción de "Sectores de Desarrollo" y de "Cadenas Productivas de Valor";
 - Identificar Oportunidades de Producción e Intercambio;

² Investigar y analizar el incremento elevado en concepto de recaudación por bienes inmuebles urbanos y rurales que ha experimentado entre 2007 y 2008 la municipalidad 1520 Santa María del Real, del departamento de Olancho, luego de haber levantado el catastro urbano y rural y delimitado los perímetros urbanos participativos de todos los asentamientos humanos principales del municipio, con asesoría de la UAH de la DGOT y el financiamiento del PBPR y la aceptación de los pobladores del municipio.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Identificar las oportunidades de Negocio; y
- Territorios Competitivos y Sostenibles

Esta nueva modalidad de planificación pretende que sea no solo un esfuerzo conceptual, sino la creación de modelos como la "Delegación Técnica Regional" creada para los Departamentos de Intibucá, Lempira y La Paz como piloto y posteriormente surgiendo las Delegaciones Técnicas Regionales de Olancho, El Paraíso, Choluteca y Valle, como marco del nuevo modelo de planificación y ejecución. Este esfuerzo debe de ser de hecho tomado como la plataforma conceptual y operativa del nuevo modelo de planificación territorial.

109

Elaboración de la Fase I "Diagnostico Integral Multidimensional" del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT)

En el mes de enero del año 2009 después de un proceso de concurso se firma el contrato con el Consorcio INYPSA – ASP para la elaboración de la Fase I del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT) siendo el objetivo principal el desarrollo del Diagnostico Integral Multidimensional (DIM). El Diagnostico Integral Multidimensional (DIM) se ha elaborado bajo las siguientes premisas de investigación integral:

- Tradicionalmente los planificadores territoriales se han enfocado en el análisis geo-espacial y de ocupación del territorio minimizado y hasta obviando por completo la relación existente en la dinámica social, esta se trata de forma indiferente, poco comprendida y meramente demográfica y de clasificación sobre el tipo de uso o de conflicto sobre el territorio. Lo que históricamente ha influido negativamente en el éxito de los modelos de planificación territorial que se han impulsado hasta la fecha en Honduras y Centro América. Y en forma particular cuando se trata de fases de investigación, caracterización y diagnostico de la participación, análisis y concertación con la sociedad y/o habitantes de un territorio se observa como algo innecesario que solo puede producir obstáculos en la dinámica del procesamiento de información e investigación. El anterior pensamiento superficial que ha sido producto de la extrapolaciones de procedimientos y metodologías no generadas o creadas en nuestro territorio (país y región) puede catalogarse como un "síndrome profesional e institucional" que ha dirigido a la planificación conceptual, estratégica y territorial a la mera construcción de documentos técnicos, con amplias descripciones biofísicas, datos socioeconómicos (estadísticos, basado en índices y porcentajes), grandes listas de problemas, necesidades, conflictos, soluciones y proyectos, sin olvidar los hermosos, dinámicos, coloridos gráficos y mapas cartográficos y temáticos, pero al final a pesar del esfuerzo encomiable de los planificadores territoriales solo se ha obtenido documentos sin vida, sin relación territorial, sin pertenencia y empoderamiento social, teniendo pocos resultados sobre la dinámica y evolución del territorio (nacional, regional, departamental, municipal y local).
- El punto anterior puede parecer sumamente pesimista y elementalmente negativo sobre "los supuestos modelos de planificación territorial" que hasta la fecha se ha venido promoviendo e implementado, no debiera generar antagonismo técnico, sino mas bien un momento de reflexión, sobre la necesidad de replantear nuestros esquemas de racionalización e interiorización sobre lo que es para nosotros la planificación (tomando en cuenta todas las etapas), los numerosos planes que hemos elaborado y el grado de implementación que hasta la fecha han tenido. Y en particular en el presente momento coyuntural donde Honduras como país, inicia con un proceso de importancia histórica como es la elaboración



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT), es importante que los técnicos de la institución rectora de la planificación territorial (SGJ y Direcciones de Línea) y los técnicos del consorcio contratado para la elaboración del Diagnóstico Integral Multidimensional –DIM– (Fase I del PLANOT) evaluemos la necesidad de integrar la “participación ciudadana” como un elemento imprescindible para lograr evaluar a nivel social y psicosocial la relación existente con su territorio (nacional, regional, departamental y municipal). El “Diagnóstico Social” dentro del DIM forma parte de la nueva propuesta de la SGJ de ver a los procesos de investigación, análisis, diagnóstico y planificación en forma “multidimensional” no de forma “plana”, donde el grado, la forma, el nivel de intervención, los elementos de cohesión e identidad territorial forman parte íntegra de la dinámica de conservación, uso, manejo y evolución del territorio. Y no un elemento separado que debe de ser analizado y cuantificado en forma separada y como un objeto colocado sobre otro objeto. Así mismo el proceso de diagnóstico social y psicosocial no debe de verse como un elemento aislado del análisis biofísico, de regionalización, infraestructura y de asentamientos humanos del DIM – PLANOT, sino como una de las capas que permitirán orientar no solo en forma técnica las propuestas generadas dentro del DIM sino validadas y concertadas socialmente.

110

- El DIM - PLANOT debe de transformarse en el “momento coyuntural” para fortalecer la “cohesión e identidad territorial” y no solo la mera acumulación de información biofísica, demográfica, productiva, socioeconómica y habitacional. Salir del marco tradicional de planificación con bajo empoderamiento social, donde la “participación ciudadana” solo es vista como un agregado o medio donde los “investigadores, técnicos y profesionales” dan a conocer o presentan sus hallazgos, concluyen y “recomiendan”. El PLANOT de Honduras debe de transformarse en un verdadero instrumento de mejoramiento de la interrelación del territorio y la sociedad, explorando otros elementos que durante la evolución histórica del fenómeno de uso y creación de los asentamientos humanos han influido en forma positiva o negativa en el desarrollo de nuestro país. “La participación ciudadana” debe de verse como el “valor agregado” al proceso de elaboración del DIM y la verdadera fortaleza del futuro Plan Nacional de Ordenamiento Territorial de Honduras.
- A diferencias de otros Planes Nacionales de Ordenamiento Territorial (PLANOT), la propuesta establecida desde el marco conceptual desarrollado ampliamente en los términos de referencia (elaborados por: Boquin, B./ Maier, L. / Melgar, M. / 2008) es integrar la plataforma de información, análisis y diagnóstico, resultado del análisis de los “Capitales territoriales tangibles y de los Capitales territoriales intangibles”, no debe de visualizarse técnicamente en un “sistema de información geográfica” (SIG) ilustrativo de la dinámica, desarrollo y evolución territorial, el cual debe de verse como un medio más de análisis territorial. La verdadera plataforma del marco del PLANOT (en todas sus fases I, II y III) es el fortalecimiento de la Cohesión e Identidad Territorial como medio estratégico y operativo para lograr un verdadero ordenamiento, desarrollo y gestión territorial, donde la participación ciudadana no debe de ser solo un mero discurso, sino un modelo (incorporado desde su inicio) a los procesos de diagnóstico y planificación, que cambie y reoriente la interacción que existe entre los actores claves territoriales, los sectores de desarrollo y el territorio donde suceden los hechos, o bien como indica el maestro de la planificación Sergio Boisier “... se ha hablado durante muchos años acerca del desarrollo territorial, una expresión ingrátida favorita de los economistas y planificadores clásicos donde lo “macro” y “antisocial” es un elemento interiorizado y hasta hace no mucho todas las mediciones sobre el nivel de desarrollo consistían en promedios que ocultan varianzas extremas y que en realidad, y por ello mismo, describen un mundo de fantasía, un mundo en que las personas y sobre todo los



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

analistas y planificadores territoriales parecen levitar, a varios centímetros del suelo cuando en verdad, como lo decía don Miguel Unamuno, somos bípedos implumes, por ello mismo sin alas y en consecuencia no volamos sino que por el contrario, vivimos con los pies pegados a la tierra, al suelo, al territorio; somos precisamente, seres grávidos, cargados de hueso y carne. Está claro que el territorio no es una abstracción ni un mero piso obligado por la fuerza de la gravedad, y que se convierte en una instancia simbólica hecha, no de ladrillos, sino de relaciones, lenguajes, afectos y procesos de cambio que ocurren en el territorio y no sobre él".

111

Antecedentes, evolución y descripción de los modelos de planificación en Honduras

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.

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.

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



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- 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 más 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;



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.
- 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 PNOTD, 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?
- 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-analizadas 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

113



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.

114

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.

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.

- 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 de 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.

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



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.

Más 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 representativas del gobierno local en la nueva propuesta de ley de ordenamiento territorial, sabiendo que existe ya un proceso de implementación territorial del proyecto antes de su legalidad? Si no existe esta fase, las estrategias de COMURES deberían de replantearse en un escenario alternativo.

En efecto, uno de los aspectos a rescatar y desarrollar es sin ninguna duda el eje de asociatividad local (que puede existir sin ley sobre la base de procesos voluntarios pero cuya fuerza la da la coherencia de la colaboración entre colectividades) para la gestión del territorio anotado indirectamente en el proyecto de ley (ver aspectos institucionales en la parte siguiente). De igual manera, cabe rescatar el poco conocimiento e 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.



Mancomunidad Trínacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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 sí 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.

116

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

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

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



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.

117

- 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 (PDDOT)
- 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.

Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala - Honduras - El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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:

118

- 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



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

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.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

8. Conclusiones

- El respaldo jurídico administrativo a las decisiones de ordenamiento y desarrollo territorial desde el nivel nacional hasta el local es de leve a moderado.
- Las capacidades técnicas y la disponibilidad de recursos financieros son insuficientes para conducir los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial.
- Las Secretarías de Estado administran mayores recursos financieros, cuentan con mayor capacidad técnica y tienen mayor capacidad de influencia en el legislativo, el ejecutivo y con los actores sociales más relevantes.
- Los gobiernos locales pierden presencia y capacidad de liderazgo en la conducción política/técnica del ordenamiento territorial ante entidades y actores relevantes que cuentan con mayores recursos de poder.
- Los procesos de modernización y descentralización pública enfatizan en el diseño de instrumentos técnicos (Planes de Ordenamiento), y no en tareas de fortalecimiento institucional que demanda la conducción política, la regulación, el financiamiento, la gestión y el control del Ordenamiento Territorial.
- La conducción política del ordenamiento y desarrollo territorial se visualiza como una relación entre el ente rector y los actores políticos e institucionales, sin incluir la relación entre el ente rector y los actores sociales.
- Las competencias de los gobiernos centrales y municipales en materia de conducción política del ordenamiento y desarrollo territorial están delimitadas; pese a ello la interrelación entre actores nacionales y locales se circunscribe a eventos puntuales y problemas coyunturales, más que al desarrollo de un programa amplio de Ordenamiento Territorial.
- No existe referencia explícita de mecanismos para fortalecer áreas críticas, entre ellas instrumentación técnica/jurídica, capacidades de recursos humanos, comunicación e información al público, tecnología, insumos y financiamiento.
- Se desconoce el porcentaje del financiamiento en materia de ordenamiento territorial con relación a los presupuestos nacionales y municipales de inversión en el área centroamericana.
- La delegación de funciones regulatorias, de gestión y control del ordenamiento territorial a los gobiernos municipales, no se acompaña con un flujo adecuado de recursos financieros, humanos y tecnológicos.
- A pesar de los múltiples esfuerzos, en los países de Centroamérica, para fortalecer y desarrollar el ordenamiento y desarrollo territorial, el financiamiento no figura como un tema

120



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

central de la agenda pública para asignar y distribuir mayores recursos en esta temática; principalmente para los países de Guatemala, Honduras, El Salvador

- Los instrumentos de planificación relacionados al ordenamiento territorial están acordes a las divisiones geopolíticas de los países: nacional, regional, departamental/provincial y municipal.
- La función de los entes rectores y gestores del ordenamiento territorial está limitada al diseño, fiscalización y sanción de los planes de ordenamiento territorial y de las obras físicas, no así la difusión a los usuarios de los derechos contenidos en los referidos planes.
- La incorporación de las instituciones privadas a los planes de ordenamiento territorial es aún una tarea incipiente, la cual debe retomarse para la ampliación de los términos de participación en el ordenamiento territorial.
- La producción de información, la asesoría y la asistencia técnica sobre desarrollo y ordenamiento territorial está limitada al ámbito público, esta orientación fortalece institucionalmente a las entidades nacionales y gobiernos municipales, pero restringe las posibilidades de desarrollo de otros recursos sociales y del sector privado en esta materia.
- Las entidades de los niveles nacionales tienen mayores recursos y poder en comparación con los niveles regionales, departamentales/provinciales y municipales. Esto limita la capacidad de conducción política de los procesos de ordenamiento territorial desde el nivel regional al local.

121



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

9. Recomendaciones

- Promover el análisis de la conducción política de los entes rectores con énfasis en los puntos críticos de definición de políticas públicas (leyes, planes, estrategias, normas) y asignación de recursos, más que en el desarrollo de múltiples acciones operativas.
- Fortalecer la capacidad técnica de los entes rectores del ordenamiento territorial para que ejerzan el liderazgo, analicen información política, realicen alianzas y movilicen recursos como insumos críticos de la conducción.
- Consolidar los esfuerzos de descentralización del ordenamiento territorial para incorporar a los gobiernos departamentales/provinciales y locales, en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones de control y regulación.
- Incorporar en el ejercicio de la conducción política, del ordenamiento territorial, las alianzas estratégicas que los entes rectores deben establecer con los actores políticos, institucionales y sociales.
- Evaluar los instrumentos legales y reglamentarios vigentes en materia de ordenamiento territorial para analizar la idoneidad de la institucionalidad de la regulación, la articulación intra e intersectorial, la delegación y la descentralización, y la incorporación de tecnología.
- Extender la interpretación de la responsabilidad de los entes rectores en aspectos tales como: información, educación, comunicación, contraloría y exigibilidad de los derechos ciudadanos en materia de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Estudiar los flujos de financiamientos estatales y municipales del ordenamiento territorial para que su uso complementario facilite la gestión y movilización de mayores recursos.
- Promover un papel protagónico de los gremios municipales en la discusión y asignación, a nivel ejecutivo y legislativo, de un mayor presupuesto para la temática de desarrollo local y ordenamiento territorial.
- Mejorar la coordinación y comunicación tanto de forma vertical como horizontal entre los distintos niveles que conforman la estructura de gestión del ordenamiento territorial.
- Identificar puntos débiles de la gestión y desarrollo del ordenamiento territorial para proceder a la modernización de cada uno de los procesos analizados.
- Disponer de capacidad de gestión (infraestructura, recursos humanos, sistemas de información, instrumentación jurídica y técnica).
- Desarrollar campañas de divulgación sobre desarrollo local, urbanismos y ordenamiento territorial que promuevan una efectiva fiscalización social en apoyo a garantizar el cumplimiento de la ley y otras regulaciones.

122



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL,
Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN
GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Mejorar las capacidades nacionales de las entidades encargadas de la rectoría y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial, en las siguientes áreas: infraestructura, capacidad de recursos humanos y sistemas de información.
- Las leyes relacionadas con el ordenamiento territorial deben contemplar la mejora de capacidades técnica tanto a nivel nacional como local y asegurar el financiamiento.
- Deben ser evaluadas la infraestructura, las tecnologías, el acceso a la información y las capacidades de los recursos humanos para el subsecuente diseño y desarrollo de un programa de fortalecimiento institucional.
- Promover en el marco de la descentralización y desarrollo local los procesos de participación ciudadana en la planificación, gestión, desarrollo y vigilancia del ordenamiento territorial.
- Elaborar recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos y procedimientos relativos al involucramiento de otros actores sociales en los procesos institucionales del desarrollo y ordenamiento territorial.
- Desarrollar campañas de divulgación sobre desarrollo local, urbanismos y ordenamiento territorial que promuevan una efectiva fiscalización social en apoyo a garantizar el cumplimiento de la ley y otras regulaciones.
- Coordinarse con iniciativas exitosas de participación ciudadana en el ordenamiento territorial, a fin de intercambiar experiencias que puedan resultar mutuamente beneficiosas para países del ámbito centroamericano.

123



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



10. Bibliografía

- Análisis Comparativo Multivariable –ACM- de los Modelos de Planificación para Ordenamiento y Gestión Territorial en Centro América y El Caribe. (Secretaría de Gobernación y Justicia –SGJ-/ Dirección General de Ordenamiento Territorial –DGOT-/ Escuela de Planificación Orgánica Evolutiva –EPOE- / Melgar, M. / Julio 2009.)
- Arriagada, R. (2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: Una propuesta metodológica. Santiago, Chile. Naciones Unidas. p. 25.
- Asociación Chilena de Municipalidades, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. (1995). *Planificación Municipal*. Serie de manuales didácticos para la gestión municipal. Manual N° 3. Santiago, Chile. Autor. p. 13.
- Betancourt, J. R. (2002). GESTION ESTRATEGICA, Navegando hacia el cuarto paradigma. TG RED Ediciones. Caracas, Venezuela. p. 107.
- Boisier, S. (2001). *Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial*. Recuperado el 10 de febrero de 2009, de <http://www.fundicot.org/ciot/203/grupo%207/011.pdf>
- Bonales, J. (2008). *Planeación estratégica en la administración municipal*. Recuperado el 5 de noviembre de 2008, de <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/bonales.pdf>.
- Böhm, L., Márquez, P., Poblette, J., Reossi, M., Reta, R. (2006). Manual de Planificación Estratégica Local, Fundación Libertador. Buenos Aires, Argentina. Mimeo en Edición. p. 11.
- Calix, J. R. (2001). *La estrategia para la reducción de la pobreza de Honduras*. Recuperado el 25 de octubre de 2008, de http://www.femica.org/archivos/dis_calix.htm
- Consejo Intermunicipal Higuito. (2009). Caracterización biofísica y socioeconómica de la Cuenca del Río Higuito. Santa Rosa de Copán, Honduras. CEAH. p. 117-120.
- Dourojeanni, A. (2000). *Procedimientos de Gestión Para el Desarrollo Sustentable*. Santiago, Chile. ILPES-Naciones Unidas. p. 11-17.
- Grohmann, P., Hernandez, E. (1998). La planificación participativa en el proceso de identificación de proyectos, Manual de Microplanificación, Programa de Fortalecimiento Municipal. Managua, Nicaragua. FISE-INIFOM, p. 15.
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar: Hacia una nueva Teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia. Siglo del Hombre editores. p. 9-37.
- LEY GENERAL DEL AMBIENTE. (1993). En Gaceta Oficial Decreto N° 104-93. Tegucigalpa, Honduras. Poder Legislativo de Honduras.
- LEY DE MUNICIPALIDADES. (1992). En Gaceta Oficial Decreto N° 134-90. Tegucigalpa, Honduras. Poder Legislativo de Honduras.
- LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. (2003). En Gaceta oficial Decreto N°. 180-2003. Tegucigalpa, Honduras. Poder Legislativo de Honduras.
- Mancomunidad de Municipios del Norte de El Paraiso, MANORPA. (2005). *Plan Estratégico 2005-2021*. El Paraiso, Honduras. Autor. p. 8-20.
- Medina, J.V; Ortegón, E. (2006). Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica, Base Teóricas e Instrumentos para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile. CEPAL. p. 117-192.
- Melgar, M; Lechuga, R; Secretaría de Gobernación y Justicia, Dirección General de Ordenamiento Territorial. (2008). *Propuesta de Modelo para la Elaboración de Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. Tegucigalpa, Honduras. SGJ. p. 7-41.

INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA

- Melgar, M; Secretaría de Gobernación y Justicia, Dirección General de Ordenamiento Territorial. (2009). Propuesta Técnica de Modelo Unificado y Simplificado para la Actualización y Elaboración de Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Tegucigalpa, Honduras. SGJ. p. 5-93.
- Melgar, M; Maier, L; Lechuga, R; Secretaría de Gobernación y Justicia, Dirección General de Ordenamiento Territorial. (2009). Propuesta para el Desarrollo de la Evaluación Social y Psicosocial para la Elaboración del Diagnóstico Integral Multidimensional (DIM) para el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PLANOT). Tegucigalpa, Honduras. SGJ. p. 5-93.
- Meneses, L; Reyes, P. (1995). *Planificación Municipal*. Recuperado el 5 de enero de 1999, de <http://hasp.axesnet.com/contenido/documentos/manual%20planificacion%20municipal.pdf>.
- Mosqueira, P.L; Municipalidad Provincial de Espinar. (2006). Competitividad Territorial, Plan de Desarrollo económico y Local de la Provincia de Espinar para el Mediano Plazo 2006-2010. Recuperado el 12 de febrero de 2009, de <http://www.eumed.net/libros/2008c/429/Competitividad%20territorial%20en%20Espinar.htm>
- Ordenamiento Territorial y Desarrollo; EPOE; Melgar, M. (2007). *Planificación Estratégica Municipal*. Recuperado el 15 de Marzo de 2009, de <http://planificacionestrategicamunicipal.blogspot.com/>
- Ordenamiento Territorial en Centroamérica y República Dominicana, Insumos para la construcción de una agenda regional. (SISCA / PROMUDE - GTZ/ Marzo 2009.)
- Programa de las Naciones Unidas para el medio Ambiente, Federación Latino Americana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales. (2005). *Guía para la Planificación Estratégica Sostenible Local (Agenda 21 Local): eslabón básico para superar la pobreza*. Recuperado el 10 de diciembre de 2008, de: http://www.pnuma.org/ciudadania/pdf/manuales/Manual_Flacma_Agenda.pdf
- Reta, R. (2007). *Manual de Planificación Estratégica Municipal*. Recuperado el 10 de enero de 2009, de <http://www.fundacionlibertador.org.ar/LIBROS/Manual>.
- SECRETARIA DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA, HONDURAS (2008). *Agenda Mínima de Descentralización*. Tegucigalpa, Honduras. Autor. p. 5-14.
- SECRETARIA DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA, HONDURAS (2008). *Categorización Municipal*. Tegucigalpa, Honduras. Autor. p. 31-35.
- Situación de los modelos de planificación territorial y su contribución en la conservación y manejo del recurso hídrico en la Región del Trifinio. (Informe Curso Trinacional de Ordenamiento Territorial/ "Agua sin Fronteras" / Melgar, M. Julio.2008.)
- VMVDU. (2008). Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano: Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. San Salvador, El Salvador.

125



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Anexos

Anexo 1: Terminos de referencia de consultoría

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

126

I. INFORMACIÓN GENERAL

1.1 Países beneficiarios:

Honduras, Guatemala, El Salvador

1.2 Órgano de Contratación

Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa

1.3 Información relevante sobre la región Trínacional

La Región del Trifinio está integrada por tres zonas fronterizas de respectivamente tres países: El Salvador, Honduras y Guatemala, que abarca un total de 7,541 Km², de los cuales 44.7% corresponden a Guatemala, 15.3% a El Salvador, 40% a Honduras. La extensión total de la región representa aproximadamente el 13% de la superficie total de los tres países, y cuenta con aproximadamente un 3% de la población total de los tres países: alrededor de 700,300 habitantes.

Se destacan tres formas principales de relieve: montaña, pie de montaña y zonas planas. Las precipitaciones medias anuales van de 500 a 1600 mm, las temperaturas medias entre 15° C y 25° C y la humedad relativa media entre 70% y 88%. En la región del Trifinio se reconocen cinco zonas de vida que incluyen: el bosque muy húmedo montano, los bosques sub-tropicales templados, secos tropicales y sub-tropicales. Cuenta con importante extensiones de Bosque Nublado, un tipo de asociación vegetal que se encuentra solo en las cumbres de las montañas tropicales y subtropicales, clasificado como Bosque Húmedo Montano Bajo, con topografía muy accidentada y con vegetación que se ha conservado casi inalterada.

1.4. La situación socio ambiental en la región Trifinio.

En el área se sitúan las cabeceras de tres de las cuencas más importantes de Centroamérica: los ríos Lempa, Motagua y Ulúa, vitales para el abastecimiento de agua de los grandes centros urbanos como el Gran Área Metropolitana de San Salvador, y zonas de producción agropecuaria en los tres países.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

En la región habitan comunidades con valores culturales, expresiones artísticas únicas en la región centroamericana, así como sitios arqueológicos de gran importancia como Copan, en Honduras.

La parte de cada una de los tres países de la región Trifinio de cada uno enfrentan el mismo tipo de problemas sociales, económicos y ambientales: pobreza, deterioro ambiental, cobertura inadecuada de los servicios e infraestructuras básicas de salud, educación, articulación sumamente débil de las acciones públicas sin concentrarse en puntos específicos de manera a tener un real impacto a nivel del territorio.

127

El analfabetismo está estimado en un 37% en Guatemala, en un 33% en El Salvador, y en un 38% en Honduras. Los problemas de desnutrición son considerados como graves: al menos uno de cada tres niños/as sufre de desnutrición crónica.

La contaminación de los recursos en agua por parásitos y germen patógenos provoca una alta incidencia de enfermedades gastrointestinales, las cuales son las causas más frecuentes de morbilidad. Las causas de ésta contaminación son múltiples: desechos sólidos depositados en botaderos a cielo abierto; aguas residuales domésticas vertidas sin tratamiento a quebradas y cuerpos de agua; beneficiado de café artesanal que genera aguas mieles y pulpa; inadecuados sistemas de disposición de excretas.

La región trifinio posee una gran riqueza en recursos forestales, pero que se están reduciendo debido a un cambio descontrolado del uso del suelo. El uso de madera como combustible doméstico (leña) por aproximadamente el 50% de la población, y para actividades artesanales como ladrilleras, caleras, y otras es parte de las causas de deforestación.

Se observa también una reducción de caudales de los ríos, en algunos casos superando al 70% en la época seca, causada por la misma deforestación. El manejo inadecuado de los suelos provoca también la pérdida de la capacidad productiva, y la erosión.

La dinámica económica está sustentada en cinco actividades productivas: la agricultura, la ganadería, el turismo, la artesanía y el comercio. Los problemas principales que enfrentan los productores y comerciantes en estas actividades económicas son: uso de tecnología inadecuada; como el monocultivo y el uso de implementos de labranza, que dejan el suelo desnudo y lo pulverizan excesivamente que tienen como resultado la escorrentía y consecuentemente el fenómeno de la erosión y degradación de los suelos, poca o ninguna práctica de conservación de suelos; la fluctuación de los rendimientos; dificultades de acceso a asistencia técnica; difícil acceso a crédito para inversiones o para capital de trabajo; y débil organización de los productores, desaprovechando posibles sinergias: economías de escalas tanto para la compra de insumos como para la comercialización de productos y servicios, los términos de intercambios desfavorables en los mercados, causando una baja rentabilidad.

La "economía informal" se caracteriza por perseguir fines lícitos a través de medios ilícitos (taquero, bolero, prostituta, campesino, etc.) por lo tanto constituye una alternativa que la población utiliza para emplearse, del lado de Guatemala se estima que un 60% de la población se emplea en este sector. En El Salvador un 55% de la población está involucrada,



Mancomunidad Trifinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

mientras que en Honduras un 68% se emplea en este sector de la economía. La migración hacia Estados Unidos es importante, causando desintegración familiar y comunitaria.

La ausencia de una estrategia con una visión integral de la problemática del desarrollo en la región, y de estructura formal de participación social en el diseño y la implementación de las políticas públicas, no permite dirigir la acción pública y la inversión de los escasos recursos públicos de manera que logren un mejoramiento duradero en las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo socio-económico de la población. Los gobiernos locales carecen de instrumentos que les permita dirigir más eficazmente su acción y orientar más eficientemente los recursos financieros, limitados, que tienen para el desarrollo ordenado de sus territorios.

128

1.5 Situación actual de las Mancomunidades en la región

Como iniciativa de los Gobiernos Municipales de la cuenca alta del río Lempa, de los tres países, y con diferentes niveles de dinamismo, las municipalidades han venido organizándose en Mancomunidades, con el objetivo de generar economías de escala, así como de resolver los grandes problemas que limitan el desarrollo de sus municipios. De igual forma, la unión de sus esfuerzos está encaminada a aprovechar las potencialidades naturales que la región presenta, y fortalecer sus capacidades de forma organizada para generar oportunidades de desarrollo económico, con dignidad y sostenibilidad ambiental, para los habitantes de cada región.

Producto de lo anterior, entre los años 2003 y 2006, en la región Trifinio se han organizado y legalizado al menos seis Mancomunidades de Municipios, las cuales son: **En Guatemala:** (i).- Mancomunidad Lago de Guija (4 Municipios: Agua Blanca, Asunción Mita, El Progreso y Santa Catarina Mita - del Departamento de Jutiapa), (ii).- Mancomunidad Nor-Oriente (11 Municipios: Esquipulas, Concepción Las Minas, Quezaltepeque, San Jacinto, Chiquimula, Zacapa, Estanzuela, Río Hondo, Teculután, Usumatlán y San Cristóbal Acasaguastlán), y (iii).- Mancomunidad Copán Chorti (4 Municipios: Jocotán, Camotán, Olopa y San Juan Ermita); **En Honduras:** (iii).- Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa, AMVAS (4 Municipios: Concepción, Ocotepeque, Santa Fé, y Sinuapa; del Departamento de Ocotepeque); y **El Salvador:** (iv).- Asociación de Municipios Cayaguanga (5 Municipios: Citlala, Dulce Nombre de María, La Palma, San Ignacio y San Fernando; del Departamento de Chalatenango), y (v).- Asociación de Municipios Trifinio (7 Municipios: Masahuat, Metapan, San Antonio Pajonal, Santa Rosa Guachipilín, Textistepeque, Candelaria de la Frontera y Santiago de la Frontera; del Departamento de Santa Ana).

Cabe destacar que en este mismo período, surge la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, la cual está constituida por 13 municipios de los tres países (6 de Guatemala, 4 de Honduras y 3 de El Salvador), y representa un esfuerzo de integración desde los territorios y sin duda alguna desde lo local. La Mancomunidad Trinacional como organismo de Gobiernos Locales, y como plataforma de cohesión de la región, establece una alianza estratégica con 6 Mancomunidades de Municipios de los 3 países, propiciando una plataforma idónea para la gestión y desarrollo compartido del territorio a nivel regional.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

1.6 Objeto de las Mancomunidades y su incursión en el Proyecto: Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano.

La mancomunidad –asociación formal y legal entre municipios, se constituye para crear condiciones a la formulación y la búsqueda de objetivos comunes. Tiene por objeto lograr el desarrollo integral sostenible de la región, a través de formulación e implementación de políticas públicas, traducidas en planes, programas y proyectos ejecutados en los niveles municipales, mancomunidades y subregionales.

129

Para ello, las autoridades municipales y mancomunidades se proponen movilizar esfuerzos y recursos propios, de los gobiernos locales, nacionales, de organismos no gubernamentales y de organismos internacionales. Además incluirán en sus estrategias la convergencia de entidades públicas que operan en el territorio y la participación social en el diseño y la implementación de las mismas, para unificar esfuerzos y promover el desarrollo del territorio del Trifinio.

El proceso de planeación estratégica y de formulación de planes de ordenamiento territorial está aún muy endeble en la Región Trifinio. En cuanto a la formulación de Planes Estratégicos Territoriales (PET's), Planes Estratégicos Participativos (PEP'S) ó Planes Municipales de Desarrollo (PADEM's ó PDM's), de los 37 municipios de la región, 2 municipios en El Salvador, 7 en Guatemala y 4 en Honduras han llevado a cabo este proceso. Quedando pendientes de formulación 20 planes municipales de esta naturaleza.

No está demás decir que en la región, algunos municipios cuentan con Planes de Gestión de Riesgo, Planes de Gestión Ambiental y otro tipo de planes, los cuales aún son letra muerta y no forman parte de las agendas institucionales de los Gobiernos Municipales, dado que los mismos aún no han sido apropiados por las mismas y en el último de los casos, han sido elaborados como metas de las instituciones nacionales e internacionales presentes en la zona, con mucha participación de los municipios.

Además, el proceso ha sido técnico, quedando un vacío en la institucionalización, por lo tanto, los planes establecidos no tienen validez como planes rectores, y no tienen una función de instrumento de gestión territorial, empezando por el diseño de la política pública y la orientación de la acción e inversión pública en el territorio. Desde el punto de vista metodológico, los planes tienen un enfoque sectorial, sin integración territorial, y conllevan serias imperfecciones técnicas. Más aún, no existe una integración regional de los planes existentes, lo que limita la formulación de un plan a nivel trinacional.

En cuanto a Planes de Ordenamiento Territorial, en la región Trifinio, 8 municipios de El Salvador (3 de la Asociación Cayaguana y 5 de la Asociación Trifinio) disponen actualmente de un Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial -PDT. Existen 4 municipios más (2 por cada Asociación) que tienen Planes de Ordenamiento Territorial vinculados a las otras regiones del país (San Fernando y Dulce Nombre de María, pertenecientes a la Asociación de Municipios Cayaguana, están contemplados en el PDT, de la Región Chalatenango; y Texistepeque y Candelaria de la Frontera, pertenecientes a la Asociación Trifinio, están contemplados en el PDT de la región Santa Ana-Chalchuapa).



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

Es de aclarar que los PDT's han sido institucionalizados solamente por el ente rector, que es el Vice ministerio de Obras Públicas, no así por los Gobiernos Locales. Es de agregar además que a nivel país se cuenta con una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, de la cual se desprende el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), elaborado en el año 2004. Por otra parte, el Congreso de la República cuenta con un anteproyecto de ley que ha sometido a discusión con varios sectores de la sociedad salvadoreña.

130

Para el caso de Honduras, los 4 municipios que conforman la Asociación de Municipios AMVAS, cuentan con Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales son instrumentos aun deficientes en cuanto a su contenido y sobre todo no han sido autorizados como tal por la institución competente que es la Dirección General de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Gobernación y Justicia. No existe para la región un Plan de Ordenamiento de carácter mancomunado que le permita a la Asociación AMVAS, jugar un nuevo rol en el tema de la gestión del territorio.

Finalmente, para el caso de Guatemala, la región no cuenta con Planes de Ordenamiento Territorial, de ninguna naturaleza, ni municipal ni regional, siendo esta una de las grandes deudas territoriales en la que se encuentra la región. No obstante lo anterior, el Congreso de la República cuenta con un anteproyecto de ley que ha sometido a discusión con varios sectores de la sociedad guatemalteca.

En el aspecto normativo, las acciones propuestas en el proyecto: **Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano**, se basan en el marco jurídico-legal vigente en los 3 países, en particular las leyes y reglamentos oficiales que rigen la participación social en los procesos de toma de decisión política, de ordenamiento territorial y de políticas de cohesión social. Estos procesos desiguales de planeación y de gestión en la región Trifinio son unas de las causas más importantes de los desequilibrios en el territorio.

El cuadro a continuación presenta la normativa jurídica existente en torno al tema de la planificación y gestión territorial en los tres países, que son en este momento los instrumentos jurídicos en los cuales se basará todo análisis del presente estudio.

Legislación relacionada con la Cohesión Social, el Ordenamiento y la Gestión Territorial en El Salvador, Guatemala y Honduras.

PAIS	LEYES DE COHESIÓN SOCIAL/ ORDENAMIENTO Y GESTION TERRITORIAL	INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTACION
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Concejos de Desarrollo urbano y rural (Decreto Numero 11-2002) - Ley General de Descentralización. (Decreto Número 14-2002) - Código Municipal. 	Planes Estratégicos Territoriales (PET's) a nivel regional (Mancomunidades) y municipal.



Mancomunidad Trifinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

PAÍS	LEYES DE COHESIÓN SOCIAL/ ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL	INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTACION
	Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial	
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial. - Ley de urbanismo y arquitectura - Código Municipal. Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.	PNODT- Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Planes de las 14 regiones del país que propone el PNODT.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de ordenamiento territorial de Honduras (Decreto 180-2003) - Ley sobre el desarrollo de la comunidad (gaceta No. 18976 del 27/09/1966) - Ley de participación ciudadana (Decreto 03-2006) - Ley de Municipalidades. 	PLANOT, Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, en proceso de formulación. Planes Municipales, Departamentales y de Mancomunidades.

131

II. OBJETIVOS ESPECIFICOS DE LA CONSULTORIA.

1. Contar con un análisis comparativo del marco jurídico integrado por las leyes, reglamentos, decretos y políticas nacionales relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial existente y vigente, en tres países (Centroamérica)
2. Elaborar un Diagnóstico situacional tanto del marco jurídico y político de la institucionalidad responsable de la implementación de las políticas públicas nacionales, relacionadas con el tema de Ordenamiento, Desarrollo y Gestión Territorial
3. Construir un Modelo de organización, integración y participación de instancia regional- nacional del territorio, público – privada, para la gestión del territorio.

III. ALCANCES DE LA CONSULTORÍA

Entre los Alcances de la presente consultoría tenemos los siguientes:



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- La Consultoría deberá recopilar y analizar la legislación de ordenamiento y desarrollo territorial existente en los tres países y elaborar un estudio comparativo estableciendo diferencias y concordancias, emitiendo una opinión de juicio sobre de los instrumentos jurídicos en Honduras, Guatemala y El Salvador.
- La Consultoría elaborará un diagnóstico situacional de la institucionalidad responsable de la implementación de las políticas públicas nacionales de los tres países, Guatemala, El Salvador y Honduras, relacionado al tema de ordenamiento, desarrollo y gestión territorial, estableciendo las características, diferencias los niveles de coordinación, articulación público privado, sus conclusiones y recomendaciones.
- La Consultoría deberá construir un modelo de organización, integración y participación de instancia Regional-Nacional público privado para la gestión del territorio, con una visión de integración transfronteriza, y sus mecanismos para la implementación.
- Identificar de experiencias exitosas de planificación y gestión territorial mancomunada en países de Europa y América Latina, con énfasis en Centroamérica, producto de la implementación de las políticas nacionales existentes.

132

IV. ACTIVIDADES DE LA CONSULTORIA

Durante el desarrollo de la presente consultoría, el Consultor(a) llevará a cabo las siguientes actividades:

- Plan de trabajo que incluya su metodología, estrategias de abordaje y cronograma de actividades.
- Visita y entrevista a instituciones rectoras del tema territorial en los tres países
- Recopilación, de los instrumentos jurídicos por país (Centroamericano) de ODT.
- Elaborar una base de datos que contenga información relacionada a la legislación existente y vigente de cada país (centroamericano) sobre el tema de ODT.
- Con base a la recopilación de la normativa vigente en cada país (Centroamérica) se elabora análisis comparativo que permita identificar fortalezas, vacíos, contradicciones, e inconsistencias relacionado al tema de ordenamiento y gestión territorial y competencias de los gobiernos municipales en cuanto al ordenamiento desarrollo, y gestión del territorio.
- Confrontar nivel de aplicabilidad de la legislación de ODT, y evaluar la capacidad institucional.
- Evaluación de políticas Públicas en materia de ODT a nivel Nacional, regional y local en los tres países (Centroamérica)
- Talleres Trinacionales sobre la legislación de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y su aplicación en territorio.
- Elaborar un diagnóstico situacional de la institucionalidad responsable de la implementación de las políticas públicas nacionales en los tres países (Centroamérica)



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa

Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

- Talleres Trinacionales de concertación y validación del Diagnóstico con representatividad de las mancomunidades socias.
- Elaborar un modelo de organización, integración y participación de instancia Regional-Nacional público privado para la gestión del territorio.
- Presentación del Modelo Presentación de modelo trinacional de instancias regionales – nacionales publico privado.
- Elaborar un informe, de Identificación de experiencias exitosas de planificación y gestión territorial mancomunada en países de Europa y América Latina, con énfasis en Centroamérica, producto de la implementación de las políticas nacionales existentes.
- Reuniones de trabajo y coordinación con la Especialista en Políticas Públicas para aspectos de carácter metodológico como de carácter técnico-operativo y de competencias institucionales.

133

La coordinación y la asistencia técnica deberán estar enmarcada en el apoyo a la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa y a sus mancomunidades socias.

V. PRODUCTOS ESPERADOS

Los productos esperados de la presente propuesta son:

- a. Documento que contenga: Un análisis de la legislación existente en los tres países (Centroamérica) en materia de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. El análisis debe contener al menos los siguientes aspectos:
 - a.1. Descripción de la legislación existente en cada país, tanto de primaria, secundaria y terciaria.
 - a.2. Descripción de los instrumentos utilizados en los países para la aplicación de la legislación.
 - a.3. Diagnóstico situacional de la institucionalidad responsable de la implementación de los políticas públicas nacionales, relacionadas con el tema de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que incluya al menos: capacidad institucional, técnica y financiera, para lograr el cumplimiento de las leyes, nivel del ejercicio de la autoridad, ubicación dentro de la estructura del Estado, mecanismos de institucionalización de las políticas públicas, en cada uno de los países, sostenibilidad financiera, política y técnica de las instancias ejecutoras, entre otros.
 - a.4. Análisis comparativo de la legislación e institucionalidad existente.
 - a.5. Identificación de experiencias exitosas de planificación y gestión territorial mancomunada en países de Europa y América Latina, con énfasis en Centroamérica, producto de la implementación de las políticas nacionales existentes.
- b. Documento que contenga: Un modelo de organización de instancia regional- nacional del territorio, público - privada, la cual debe contener al menos los siguientes aspectos:
 - b.1. Investigación de modelos de instancias regionales de gestión del territorio existentes, en América Latina, con énfasis en los países de Centroamérica.
 - b.2. Análisis comparativo de las instancias regionales de gestión del territorio, en América Latina, con énfasis en los países de Centroamérica, que incluya al menos:
 - 1) Marco Normativo para su formación; 2) Conformación institucional; 3) Modelo de



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras -El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

gestión; 4) Reglamento de funcionamiento; 5) Sostenibilidad financiera, política y técnica; 6) Nivel de participación en la toma de decisiones para la gestión territorial. 7) Papel de las instancias de gobierno.

VI. DURACIÓN Y LUGAR

La duración de la presente consultoría será de tres (3) meses calendario, a partir de la firma del contrato y la respectiva orden de inicio, y su sede será la oficina establecida del consultor.

134

VII. INFORMES

El Consultor será responsable de preparar los **DOCUMENTOS** requeridos, para discusión, consideración y aprobación de la Unidad de Gestión Trinacional de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, los cuales se especifican a continuación:

Plan de Trabajo, que incluya el calendario de actividades a realizar, la metodología e instrumentos a utilizar, para la realización de la presente consultoría. El Plan de trabajo debe ser entregado a más tardar en la primera semana, después de la firma de la orden de inicio. Dicho Informe debe ser aprobado por el especialista responsable del tema (Especialista en Políticas Públicas), y por el Gerente de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa. **Plazo: una (1) semana** después de emitida la orden de inicio respectiva.

Informe Intermedio. Debe contener el **producto a**, del numeral romano V, de la presente consultoría, recibido y aprobado a entera satisfacción por la Especialista en Políticas Públicas y por la Mesa Trinacional de Gerentes, de acuerdo al Plan de Trabajo aprobado por las partes. El informe debe contener todo material de respaldo como anexos y otros que se consideren pertinentes relacionados con dichos productos. **Plazo: Seis semanas (6) semanas** después de emitida la orden de inicio.

Informe Final. Debe contener el **producto b**, del numeral romano V, de la presente consultoría, recibido a entera satisfacción por la Especialista en Ordenamiento, Desarrollo y Gestión Territorial, la Mesa Trinacional de Gerentes y la Junta Directiva de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, de acuerdo al Plan de Trabajo aprobado por las partes. El informe debe contener todo material de respaldo como anexos y otros que se consideren pertinentes para la conclusión de la presente consultoría. **Plazo: Doce (12) semanas** después de emitida orden de inicio.

El Consultor deberá presentar a la Mancomunidad Trinacional la versión final de los Productos Esperados, y su presentación será en original y siete copias de los mismos, acompañados de las respectivas versiones digitales en lenguaje Microsoft Windows/Office y en formato Acrobat Reader, para que quede constancia digital de los mismos.



Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador



INFORME TÉCNICO DE CONSULTORIA INDIVIDUAL

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL, Y PROPUESTA DE MODELO DE ORGANIZACIÓN DE INSTANCIAS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA.

VIII. CONTRATO Y FORMA DE PAGO

Contra aprobación del **Plan de trabajo**, un **cuarenta por ciento** del valor del contrato (**40%**); a la aprobación del **Producto Intermedio**, un **cuarenta por ciento** del valor del contrato (**40%**), y contra aprobación de **Producto Final** el **veinte por ciento** Final del valor del contrato (**20%**).

135

IX. PERFIL DE EL CONSULTOR

Licenciado en ciencias jurídicas, Licenciado en Ciencias Sociales, Licenciado en Relaciones Internacionales o carreras afines, con Maestría o Doctorado en Gestión Territorial, Planificación Estratégica, Política Internacional, Desarrollo Local y/o Participación Ciudadana (en el presente documento denominado "El Consultor"); de preferencia con al menos 5 años de experiencia en y conocimiento en la elaboración de estudios de la misma naturaleza, con amplios y comprobados conocimientos en el análisis de legislación internacional. Con experiencia comprobada en desarrollo de estudios relacionados con el tema, facilitación de talleres con autoridades nacionales y municipales, facilitación de consensos con instancias de gobierno central y local, entre otras habilidades.



Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa
Guatemala – Honduras – El Salvador

