



GUÍA PARA LA CONDUCCIÓN DE PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL



Fundación DEMUCA
Manuel Rodríguez Macià
Coordinador Político Regional

Mercedes Peñas Domingo
Directora Ejecutiva

Patricia Solano Brenes
Directora Técnica Regional

Dirección Editorial
Fanny Ramírez Esquivel
Coordinadora Regional
Programa de Comunicación

Dirección Técnica
Juan Manuel Baldares del Barco
Coordinador Regional del
Programa de Fortalecimiento Institucional

Elaboración de guía:
Rodolfo Azpuru y Juan Pablo Ligorria

Procesamiento SIG:
Fredy Manolo Barillas

Sistematizaciones Buenas Prácticas
Municipales:

Alexander Rivera, Honduras
Beatriz Alcántara , República Dominicana
Carlos Fernando López, Nicaragua
Diandra Otarola, Costa Rica
Ilovna Mayari Cortez, Guatemala
José Gaitán, Panamá
Patricia Reinoso, El Salvador

Diseño y diagramación
Criterio Gráfico, Guatemala



CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	5	
INTRODUCCIÓN	7	
CAPÍTULO I: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL		
1.1. Introducción al concepto de Ordenamiento Territorial y de Plan de Ordenamiento Territorial	9	
1.2. Objeto del ordenamiento territorial	12	
1.3. El rol de la autoridad municipal en la gestión del territorio	14	
1.4. Los instrumentos de ordenamiento territorial	16	
1.5. Jerarquía, escala y ámbito de aplicación de los planes de ordenamiento territorial	22	
1.5.1. Jerarquía y escala de los Planes de Ordenamiento Territorial	22	
1.5.2. Ámbito de aplicación	24	
1.5.3. Horizonte temporal	25	
1.5.4. Los ciclos de transformación del territorio	26	
1.6. Principios de ordenamiento territorial	27	
CAPÍTULO II: FASES DEL PROCESO DE GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL		33
CAPÍTULO III: FASE I. Antes: De la propuesta a la decisión		
3.1. Los desafíos	35	
3.2. Las sensibilidades políticas	38	
3.2.1. Posiciones, conflictos y oportunidades entre los actores	39	
3.2.2. Tiempo y costo	41	
3.3. El rol y el perfil del planificador territorial	42	
3.4. Resultados esperados de la decisión política	43	
CAPÍTULO IV: FASE II: Preparación		
4.1. El establecimiento, miembros y funciones de la Comisión Multisectorial	45	
4.2. Integración del equipo técnico de apoyo	48	
4.3. Fortalecimiento de la Unidad de Planificación Territorial	48	
4.4. Sostenimiento financiero	48	
CAPÍTULO V: FASE III: Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial		
5.1. Análisis del contexto y formulación de la visión del territorio	49	
5.2. El Diagnóstico	49	
5.2.1. Metodología de análisis	52	
5.2.2. Paso No. 1: Identificación de las dinámicas territoriales	53	
5.2.3. Paso No. 2: Evaluación las dinámicas territoriales	56	
5.2.4. Paso No. 3: Análisis de las causas y los desafíos que presentan las dinámicas territoriales	59	
5.2.5. Identificación del modelo territorial actual	60	
5.3. Prospectiva	61	
5.4. Síntesis y Propuesta de Ordenamiento Territorial	62	



5.5.	Normativa	63
5.5.1.	Estructura y contenidos de la norma	64
5.5.2.	Las escalas del ordenamiento territorial	67
5.5.3.	El transecto como estructurador de la normativa de ordenamiento territorial	70
5.5.4.	Los ciclos de transformación del territorio aplicados a la norma	72
5.5.5.	Instancias y procedimientos de aplicación de la norma	77

CAPÍTULO VI: FASE IV: Implementación, Monitoreo y Evaluación

6.1.	Implementación	81
6.2.	Monitoreo y Evaluación	83

Bibliografía	85
---------------------------	-----------

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I:	Metodología para la formulación de planes estratégicos municipales	89
ANEXO II:	Los Subsistemas territoriales y sus factores	95
ANEXO III:	Técnicas de participación ciudadana para el ordenamiento territorial	103
ANEXO IV:	Mapa típicos del proceso de ordenamiento territorial	107
ANEXO V:	La Geología como Factor condicionante para el Ordenamiento Territorial	139
ANEXO VI:	La Gestión de Riesgo en el Ordenamiento Territorial	143
ANEXO VII:	Referencias para profundizar en temas específicos ...	147
ANEXO VIII:	Buenas Prácticas Municipales -BMP- en materia de ordenamiento territorial en América Central y El Caribe	149

1. Actualización del Plan Regulador de la Municipalidad de Belén. Costa Rica.
2. Repoblamiento del Casto Urbano de la Ciudad de San José, Costa Rica
3. Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Región La Paz, El Salvador
4. Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Suchitoto, El Salvador
5. Revitalización del Cerrito del Carmen en el Municipio de Guatemala, Guatemala
6. Plan Territorial del Municipio de Villa Nueva, Guatemala
7. Reubicación Concertada de la Comunidad al Nuevo Plan, Municipio de Yorito, Honduras
8. Delimitación de Tierras del Pueblo Tolupan, Municipio de Orica, Honduras
9. Logros de la Asociación de Municipios Integrados por la Cuenca y Territorios de la Laguna de Apoyo en Nicaragua (AMICTLAN)
10. Catastro Urbano y Legalización de la Tierra de la Barriada La Cruz, Municipio de Pesé, Panamá
11. Proceso de Regulación de Usos del Suelo en el Distrito de Las Tablas, Panamá
12. Recuperación de nuevos espacios públicos en el distrito nacional, República Dominicana
13. Guía para el Ordenamiento Ambiental Urbano del Municipio de Santiago de los Caballeros, República Dominicana



PRESENTACIÓN

La presente Guía Metodológica de Ordenamiento Territorial Municipal tiene por objeto contribuir con los gobiernos municipales de Centroamérica y El Caribe en el fortalecimiento de sus capacidades para liderar procesos de ordenamiento y planificación territorial, como instrumentos clave de desarrollo.

La Guía se sustenta en la generación de conocimiento y experiencia obtenida durante las dos promociones (2008 y 2009) del Diplomado Superior Regional en Planificación y Ordenamiento del Territorio, el cual ofrece la Fundación DEMUCA / Cooperación Española en coordinación con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Costa Rica) y la participación del Lincoln Institute of Land Policy. El documento también se complementa y fortalece con la incorporación de 13 buenas prácticas municipales en ordenamiento territorial, las cuales fueron sistematizadas por un equipo de expertos/as regionales.

Este esfuerzo está dirigido principalmente a autoridades y funcionarios municipales cuyos territorios se enfrentan a procesos de transformación, y que no cuentan con políticas e instrumentos efectivos de ordenamiento territorial para orientar dichos procesos hacia un desarrollo sostenible y con mejor calidad de vida para sus habitantes.

Dada la complejidad y amplitud de los temas relacionados al territorio, la guía propone criterios generales para conducir procesos de ordenamiento territorial, buscando servir de base o de referencia a partir de la cual se pueda posteriormente profundizar sobre aspectos relativos a la temática. Como tal no pretende ser exhaustiva ni categórica.

La guía plantea, como paso previo al ordenamiento territorial, el análisis del contexto en el que está inmerso el municipio y la formulación de lineamientos estratégicos de desarrollo, con el fin de alcanzar una visión compartida entre autoridades y población sobre un futuro deseable y factible para su municipio. Es a partir de estos lineamientos que se podrán implementar en mejor forma procesos y planes de ordenamiento territorial que contribuyan a alcanzar los objetivos plantados.

Por otro lado, se parte del reconocimiento de que la situación de los municipios no es estática sino dinámica, y que por lo tanto, los procesos de planificación y ordenamiento territorial deben ser igualmente continuos y sujetos a una constante adaptación a las condiciones existentes y proyectadas.



A partir de estas consideraciones, se plantean como objetivos específicos de la guía los siguientes:

- Sensibilizar a las autoridades y funcionarios municipales de Centroamérica y El Caribe sobre la importancia de la planificación y ordenamiento territorial como herramienta para emprender un proceso sostenible de desarrollo local, motivando a su implementación.
- Dotar a los y las lectores de una estructura básica de conceptos, criterios, herramientas y propuestas de políticas públicas que permitan liderar y llevar a cabo procesos de planificación y ordenamiento territorial desde la institucionalidad municipal.

La guía es un documento que analiza de manera clara y aplicable los aspectos de mayor relevancia sobre la gestión municipal del ordenamiento territorial. Desde la Fundación DEMUCA creemos que, al participar activamente los municipios en la regulación del territorio, adquieren un auténtico compromiso como verdaderos gobiernos democráticos.

Estaremos satisfechos si esta publicación propicia acciones concertadas sobre la materia, emprendidas desde los gobiernos locales y en coordinación con otras instituciones, en procura del bienestar de sus habitantes y en armonía con el medio ambiente.

Por último, es importante manifestar el reconocimiento al Arq. Rodolfo Azpuru y al Dr. Juan Pablo Ligorria por la elaboración de la guía, y a las asociaciones nacionales de municipalidades de Centroamérica y República Dominicana por su apoyo a lo largo del proceso.



INTRODUCCIÓN

La presente guía aborda el ordenamiento territorial como un proceso, y la formulación de un plan de ordenamiento territorial como una herramienta para guiar dicho proceso conjuntamente con otros instrumentos de planificación municipal. Estos instrumentos, agregados, conforman un sistema para orientar el desarrollo de un municipio. Si bien los planes de ordenamiento territorial pueden ser considerados instrumentos tradicionales o convencionales de gestión municipal, la experiencia en su aplicación demuestra que su éxito depende de ciertos factores dentro de los que se encuentran los siguientes:

La adopción de una visión estratégica del municipio, compartida entre autoridades y vecinos,

- La operatividad del sistema de instrumentos y el compromiso de las autoridades en implementarlo,
- La incorporación de principios de desarrollo sostenible, y
- Una periódica revisión de los supuestos que sirvieron de base a la formulación del plan.

Al respecto, si bien el ordenamiento territorial está concebido en las legislaciones de los países centroamericanos y de la República Dominicana como una función pública, y en la mayoría como obligatoria, ésta no se ha implementado generalizadamente por diversidad de razones, siendo necesario sugerir algunos elementos o condiciones que propicien su adopción.

Es así como la guía busca invitar a la reflexión sobre los procesos que llevan a la decisión política de llevar a cabo el ordenamiento territorial (OT), es decir, una parte de la gestión que incluye el “antes” de la formulación de los planes y su implementación. Adicionalmente se propone un perfil ideal (conocimientos y habilidades) con el que deben contar los técnicos municipales y de mancomunales a cargo de la planificación y el OT, para sacar adelante el proceso.

De esta manera, en el Capítulo 1 se abordan los conceptos y el objeto del ordenamiento territorial y los instrumentos básicos de planificación a disposición de los municipios.

También se proponen algunos principios básicos de incidencia en el territorio, considerando que las decisiones con implicaciones sobre el territorio no son solamente científicas, sino que deben ser regidas por criterios que permitan



encontrar un balance entre desarrollo social, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental.

En el Capítulo 2 se propone una metodología que permita definir directrices estratégicas de planificación y ordenamiento territorial, y en los siguientes capítulos se elabora sobre cada una de las fases propuestas dentro del proceso. Se recomienda que, con base en el diagnóstico, los municipios definan el nuevo modelo territorial y los instrumentos de planificación que se adapten a sus necesidades, de forma que se garantice la viabilidad del proceso.



Capítulo I

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Esta sección busca responder a las siguientes preguntas:

¿Qué es el ordenamiento territorial?

¿Qué es un Plan de Ordenamiento Territorial?

¿Por qué es necesario ordenar el territorio?

¿Cuál es el rol de la autoridad municipal en la gestión del territorio?

¿Cuál es el instrumento básico de ordenamiento territorial?

¿Cuál es la relación entre el ordenamiento territorial y las otras modalidades de planificación municipal?

1.1. Introducción al concepto de Ordenamiento Territorial y de Plan de Ordenamiento Territorial

¿Qué es el ordenamiento territorial?

El abordaje del tema del ordenamiento territorial requiere de la definición de algunos términos básicos que permitan, por un lado establecer un lenguaje común entre las personas al interno y externo del gobierno local, y por el otro distinguir entre distintos instrumentos que tienen relación con el ordenamiento territorial y con la planificación municipal o mancomunada¹.

Para efectos de la presente guía el término “**ordenamiento territorial**” puede entenderse como²:

Una función pública que tiene como fin establecer una configuración física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad (Gómez, 2007:53) y, por lo tanto, puede considerarse:

“una proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad... (Gómez, 2007:53)”

Para comprender mejor el alcance de esta definición es necesario considerar que el territorio sufre constantes procesos de transformación a través de las actividades que los distintos actores llevan a cabo en él (incluyendo aquellas acciones propias de la administración municipal), correspondiéndole al ente municipal planificar sus propias intervenciones y regular los procesos de transformación que llevan a cabo otros actores, de forma que la “configuración” mencionada responda a los intereses de la sociedad, incluyendo aquellos de generaciones futuras.

En consecuencia, el ordenamiento territorial también es y debe ser un PROCESO continuo en sí mismo³. Esto lleva a pensar que la implementación exitosa de este proceso

1 Es necesario aclarar que el concepto de ordenamiento territorial es muy amplio y que aquí sólo se proponen nociones como referencia para que el lector pueda ampliarlas por su cuenta. Se deberán tomar en cuenta las definiciones que establezca el marco legal en cada país de la región.

2 Algunos de los textos más amplios sobre el tema tienen origen en España, en donde se le llama “ordenación territorial” a lo que en Latinoamérica predominantemente se conoce como “ordenamiento territorial”.

3 Más adelante (Sección 5.2.2) se elabora sobre los procesos que transforman el territorio, y se hablará de la “configuración” del modelo territorial deseable (Sección 5.4).



se verá reflejada en el territorio, incidiendo directamente en el desarrollo y en la calidad de vida de la población.

Con ese fin, la adopción del ordenamiento territorial como función pública conlleva el establecimiento de ciertas capacidades mínimas de carácter técnico y administrativo, así como de la formulación de ciertos instrumentos normativos reconocidos por el marco legal de cada país para los distintos niveles de la administración pública, particularmente planes ordenamiento territorial de nivel municipal⁴.

Habiendo concebido el ordenamiento territorial como un proceso que requiere de ciertas capacidades y que utiliza ciertos instrumentos, podemos también decir que la adecuada adopción de la función pública de ordenamiento territorial requiere a su vez de la adopción de un SISTEMA por medio del cual opere dicha función pública.

Finalmente, si lo que se pretende con el ordenamiento territorial es obtener ciertos resultados de desarrollo, es lógico pensar que el sistema debiese incorporar el monitoreo de los indicadores que permitan evaluar dichos resultados, es decir, la efectividad del sistema de acuerdo con los objetivos propuestos, además de la eficiencia del mismo para operar, facilitando su cumplimiento por parte de los distintos actores dentro del territorio. De esta forma, el sistema de ordenamiento territorial deberá estar sujeto a un

proceso de mejoramiento o perfeccionamiento continuo, adaptándose a las cambiantes condiciones que se presenten.

¿Qué es un Plan de Ordenamiento Territorial?

Aunque se mencionó que los planes de ordenamiento territorial son parte fundamental de un sistema de ordenamiento territorial, y más adelante se habla más de este y otros instrumentos de ordenamiento territorial, es oportuno resaltar como parte de la definición del concepto de ordenamiento territorial lo que es un Plan de Ordenamiento Territorial o POT⁵.

Un Plan de Ordenamiento Territorial puede definirse como el instrumento técnico y normativo por medio del cual se enuncian, desarrollan y aplican las políticas públicas de ordenamiento territorial. Como tal puede entenderse como un instrumento de gobernabilidad o como un “pacto social” entre los actores que componen el municipio: población, instituciones y territorio.

¿Qué es un BUEN ordenamiento territorial y un BUEN Plan de Ordenamiento Territorial?

Aunque la respuesta a esta pregunta puede dar lugar a discusiones y más adelante se plantean recomendaciones sobre los que se consideran los elementos básicos para hacer un buen plan de ordenamiento territorial, puede afirmarse a manera de referencia, que un buen POT

4 Ver Lámina No. 4

5 En la presente guía se utilizan indistintamente los términos Plan de Ordenamiento Territorial –POT- o Plan Municipal de Ordenamiento Territorial –PMOT- como de aplicación municipal. Posiblemente PMOT o unas siglas similares se utilizarían sobre todo en países en los que la ley contempla la formulación de planes de ordenamiento territorial a distintos niveles territoriales (nacional, provincial o departamental, regional, etc.).



es aquel capaz de reorientar procesos de transformación del territorio hacia los objetivos planteados en consenso con la población, es decir, cuando el plan constituye el pacto social y de convivencia que provee a sus habitantes salud, bienestar, seguridad y oportunidades, permitiéndoles desarrollarse plenamente como ciudadanos en un entorno de sostenibilidad ambiental.

En contrario, un plan que únicamente establece procedimientos de autorización para las actividades que los distintos actores llevarían a cabo de la misma forma a que si no existiera el plan, no puede considerarse un buen plan de ordenamiento territorial. Si ese fuese el caso, ¿De qué serviría tener un plan? A su vez, el objetivo no debe ser recaudar fondos por concepto de emisión de licencias municipales, aunque los ingresos por este concepto pueden servir para sufragar el costo de la planificación y la operación del control territorial.

Un buen plan es aquel que potencia aquellos procesos positivos que el mercado lleva a cabo operando en el territorio, pero también aquel que contribuye a evitar o mitigar los impactos negativos que el mercado sin regulación ocasiona. Difícilmente la actuación desregulada de estos actores tendrá como resultado un entorno óptimo para el bienestar general, haciendo uso racional de los recursos del territorio, evitando la ocurrencia de desastres y brindando oportunidades en condiciones de equidad.

Es conveniente que el planificador urbano conozca el origen de los problemas que desea abordar, así como el efecto que las regulaciones que proponga ocasionarán al mercado, de manera que alcance un ordenamiento territorial que incluya dentro de sus objetivos la potenciación del mercado del suelo en beneficio de la población.

¿Qué NO es ordenamiento territorial y qué NO es un Plan de Ordenamiento Territorial?

Para reafirmar los conceptos antes mencionados, conviene resaltar lo que NO es ordenamiento territorial y lo que NO es un Plan de Ordenamiento Territorial:

- En cuanto a resultados, el estado en el que se encuentre un territorio determinado y los efectos que éste tenga sobre la calidad de vida de sus habitantes puede ser el resultado de la falta de políticas públicas e instrumentos de ordenamiento territorial, en cuyo caso, dicho resultado no podría denominarse ordenamiento territorial.
- También puede darse el caso de que, existiendo políticas públicas e instrumentos de ordenamiento territorial, el resultado sea el producto de malas políticas públicas e instrumentos de ordenamiento territorial o de que estas políticas e instrumentos sean poco efectivos, pues no necesariamente todo ordenamiento territorial es bueno o efectivo.



En cuanto a los instrumentos, un supuesto plan que no tenga forma y carácter normativo, y que además no sea aprobado como ordenanza o reglamento de aplicación general por la Corporación Municipal, no debiese ser denominado un Plan de Ordenamiento Territorial. Incluso un documento que tenga los elementos necesarios para ser un POT, en la medida que no sea aprobado por la autoridad competente posiblemente no sea más que una propuesta o un proyecto de POT.

Dependiendo de lo que estipulen o permitan las leyes nacionales de cada país, podría darse el caso de que un plan aprobado por la autoridad municipal contenga normas aplicables únicamente a las áreas de actuación municipal (orientación de las inversiones públicas municipales), pero en este caso difícilmente se obtendrán los resultados esperados en cuanto a orientar efectivamente la transformación del territorio.

Abundan las experiencias en las que las autoridades electas, ante la disponibilidad de fondos —ocasionalmente donaciones— para elaborar un supuesto plan de ordenamiento territorial, o ante la presión por mostrarse políticamente correcto, dejan llevar a cabo el proceso de formulación de lo que supuestamente es un POT, sin que exista el reconocimiento de la necesidad de que

sea adoptado como norma, o la intención o compromiso de que esto suceda. Pero por otro lado, en muchos casos, estos supuestos POT no pasan de ser diagnósticos territoriales, quedando el plan como una propuesta o “plan-libro” que no pasa de ser un ejercicio técnico.

Finalmente, aunque las normas relativas a la construcción pueden ser parte importante del marco regulatorio del territorio, los denominados “reglamentos de construcción”, no deben llamarse planes de ordenamiento territorial, pues en la mayoría de casos no establecen parámetros para el aprovechamiento del suelo en cada área específica del territorio.

TAREA 1

Identificar y transcribir los conceptos o definiciones de ordenamiento territorial, de regulación o planificación urbana contempladas en las leyes de su país. Se deberá ser exhaustivo. Como mínimo deberán considerarse la Constitución Política, el marco normativo de las municipalidades, y leyes específicas sobre medio ambiente y urbanismo.⁶

1.2. Objeto del ordenamiento territorial

¿Por qué es necesario ordenar el territorio?

Como se mencionó antes, difícil-

6 Las legislaciones de algunos países confieren a los municipios la facultad de elaborar planes de desarrollo sin denominar dichas facultades como ordenamiento territorial, y sin embargo les permiten regular actividades que de hecho se conllevan un ordenamiento del territorio. Para efectos prácticos, se recomienda revisar todas las normas de aplicación municipal que tengan incidencia sobre la gestión municipal y del territorio.

7 El término “externalidad” se conoce en el estudio de la economía como al efecto o impacto que un agente socio-económico tiene sobre otro que no esté involucrado en la actividad del primero. Pueden existir tanto externalidades positivas como negativas. Un ejemplo de externalidad negativa puede ser la contaminación del aire causada por la chimenea de una industria, con efectos negativos sobre el ambiente y la salud. Cuando se habla que quien ocasiona estos efectos o impactos debe “internalizar” las externalidades que ocasiona, se refiere a que debe asumir los costos de no causar dichos efectos; en el ejemplo anterior esto implicaría modificar los procesos de producción de la industria o colocar filtros en la chimenea.



mente la actuación desregulada de los distintos actores que operan en el territorio tendrá como resultado un entorno sano, haciendo uso racional de los recursos del territorio, evitando la ocurrencia de desastres y brindando oportunidades en condiciones de equidad. Por el contrario, la historia y las condiciones actuales de muchos entornos urbanos y rurales evidencian que la actuación espontánea de los estos agentes o actores genera innumerables efectos y externalidades⁷ negativas de alcance social, económico y ambiental que no les permite a los ciudadanos su pleno desarrollo. Como ejemplos podemos mencionar:

Socioeconómicos:

- Desplazamiento de la vivienda de grupos de menores ingresos a áreas periféricas de la ciudad donde el suelo les es más accesible, aunque no se encuentre adecuadamente servido, lo que a su vez incrementa los costos de transporte hacia las áreas centrales, que usualmente cuenta con mejores condiciones y con mayores oportunidades de empleo, estudio y recreación, potenciando la pobreza, la inequidad, y la exclusión social.

Económicos:

- Incremento de los costos de provisión de infraestructuras y servicios (vialidad, agua y drenajes con sus respectivos sistemas de tratamiento) por dispersión de la población (o falta en la provisión

de éstos por escasos de recursos, con efectos sociales además de los económicos).

- Pérdida de eficiencia de las funciones urbanas como movilidad, lo que conlleva un incremento de costos de producción para empresas, y por lo tanto, pérdida de competitividad del territorio para atraer inversiones generadoras de empleo, las cuales se ubicarán o trasladarán a otras localidades.

Ambientales:

- Agotamiento de recursos naturales y recursos hídricos por extensión de la frontera agrícola.
- Cambio de uso del suelo o de agrícola a urbano, generando riesgos sobre la seguridad alimentaria.

Riesgos:

- Riesgo de pérdida de vidas humanas y bienes materiales por un aumento de exposición de éstos a amenazas de origen natural o humano.

Estos efectos conllevan conflictos que, en ausencia de cierto nivel de intervención de los entes públicos *“se resuelven en beneficio del interés privado y del más fuerte, y con una visión de corto plazo...”* (Gómez, 2007), acentuando las consecuencias sociales y ambientales negativas.



Existen además fundamentos económicos y jurídicos en los que se basa el ordenamiento territorial y en general la gestión del territorio por parte de las administraciones públicas.

Es así como en muchos países desarrollados, en los que prevalece una economía de mercado, el ordenamiento territorial es una práctica de larga trayectoria producto en parte de la necesidad de crear entornos urbanos que garanticen el bienestar de las personas, igualdad de oportunidades y eficiencia en las funciones urbanas como apoyo a la productividad.

En los Estados o países en los que el ordenamiento territorial se establece como una función pública, esta función adquiere también la figura de “política pública”, entendida como una voluntad y una facultad del Estado para implementarla al igual que otras funciones que, en conjunto, tienen como fin el bien común.

El bien común abarca el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, siendo este el fin último de dicha función pública. En el caso del ordenamiento territorial, es importante resaltar que, por “personas”, debemos entender no sólo a aquellas que ya nacieron, sino a aquellas que nacerán, por lo que el ordenamiento territorial constituye una herramienta fundamental para lograr un desarrollo sostenible, entendido como aquel que busca “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin com-

prometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”⁸.

TAREA 2

Listar los problemas o conflictos que usted considera que el ordenamiento territorial podría ayudar a resolver en su comunidad.

1.3. El rol de la autoridad municipal en la gestión del territorio

¿Cuál es el rol de la autoridad municipal en la gestión del territorio?

Más allá de las responsabilidades u obligaciones que las leyes asignan a la administración municipal en la función del ordenamiento territorial, y aunque a lo largo de esta guía se mencionan los roles de los distintos actores en el territorio, es oportuno mencionar aquí algunos roles principales que juega el ente municipal como uno de los principales actores en la gestión del territorio⁹.

Hasta hace algunas décadas era el Estado, representado en el gobierno central o en la administración municipal, el que incidía con mayor determinación en los procesos de transformación del territorio, ya sea de entornos rurales o urbanos, a través de la construcción de obras públicas, de operaciones de aprovechamiento de recursos naturales (usualmente por medio de empresas públicas), de expansiones urbanas, o de la prestación de los servicios públicos.

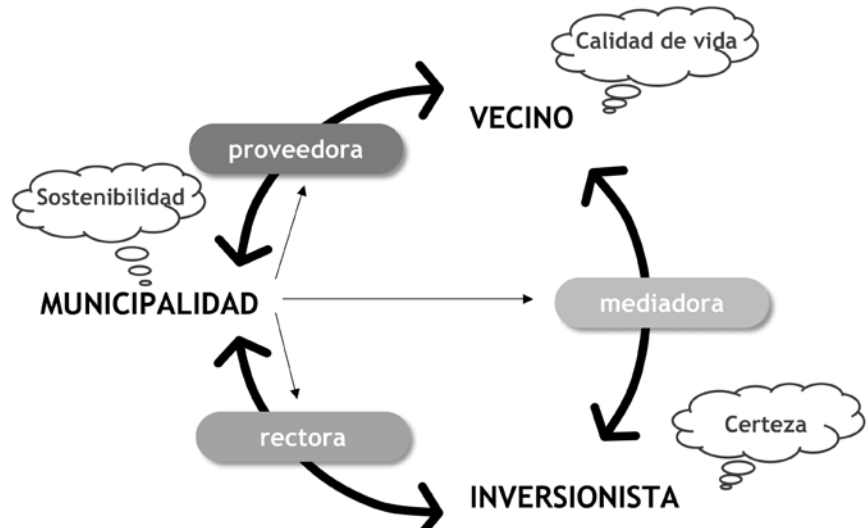
8 El término “desarrollo sostenible” o “desarrollo sustentable” fue utilizado por primera vez en el documento conocido como “Informe Bruntland” (1987) que formó parte de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas. La definición fue incorporada en la Declaración de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 (Conferencia de Río).

9 Si bien en términos de montos de inversión el ente municipal posiblemente no sea el que más incide en la transformación del territorio, pues muy posiblemente la mayor inversión provenga de inversionistas privados, sí es el que mayor responsabilidad tiene asignada en materia de ordenamiento del territorio.



Lámina No. 1 Las funciones de una municipalidad en el ámbito del ordenamiento territorial

Fuente: Municipalidad de Guatemala; presentación:
"El Plan de Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de Guatemala"; 2007



Si bien los entes públicos aún realizan algunas obras y prestan algunos servicios, hoy en día ese espacio ha sido en gran medida cedido a y ocupado por inversionistas privados, por lo que el rol como regulador a través del ordenamiento territorial adquiere mayor relevancia. Pero como parte de ese rol regulador, también se presenta el mediador entre los intereses de los vecinos, a veces en conflicto, función que, en último término, también ejerce el planificador público. (Ver Lámina No. 1)

Estos roles se ven reflejados en los instrumentos de gestión del desarrollo y del territorio¹⁰ que las legislaciones usualmente proveen a la administración municipal, es decir, la planificación y promoción del de

sarrollo, la planificación y ejecución de las inversiones en obras públicas, la planificación y prestación de servicios, y en la función reguladora, cuyo alcance se describe brevemente en la siguiente sección.

TAREA 3

Identificar las responsabilidades en materia de desarrollo y de gestión territorial y urbana que la legislación de su país asigna a las municipalidades. Incluya todas aquellas funciones que conlleven intervenciones transformaciones sobre el territorio y por lo tanto, representables en planos. También liste las actividades que su municipio realiza en la actualidad, aunque no estén expresamente enunciadas en las leyes y normas del país.

10 Como se verá en la sección referente a metodología, en esta guía el término gestión se refiere a todo el proceso de ordenamiento territorial, desde la fase previa a la decisión de llevar a cabo el proceso, hasta la implementación del plan de ordenamiento territorial, como instrumento principal o central de gestión del territorio.



1.4. Los instrumentos de ordenamiento territorial

¿Cuáles son los instrumentos del ordenamiento territorial y cuál es su relación con otros instrumentos de planificación y otras áreas de actuación municipal?

Como se mencionó con anterioridad, el ordenamiento territorial es la representación en el territorio de las políticas públicas, principalmente las municipales.

Siendo así, se podría afirmar que prácticamente todas las actividades y obras que realiza el municipio tienen lugar y cierta incidencia sobre el territorio y, por lo tanto, son instrumentos de ordenamiento territorial.

En consecuencia, puede afirmarse que los planes de ordenamiento territorial por sí solos, no son suficientes para orientar o reorientar los procesos que tienen lugar sobre el territorio, es decir, que son una condición necesaria pero no suficiente para lograrlo. De hecho, como se verá más adelante, oportunamente deberán identificarse otras acciones que presenten las mayores probabilidades de éxito para incidir en la transformación del territorio en la dirección deseada.

Partiendo de dichas premisas y derivado de los distintos roles que les corresponde jugar a las municipalidades, éstas pueden (y en algunos casos deben) hacer uso de distintos instrumentos de planificación y

gestión pública y del territorio. Algunas de éstas son de naturaleza física, espacial o de alcance territorial (como la regulación del uso del suelo, la planificación de infraestructuras y la misma prestación de algunos servicios), mientras que otras no los son (por ejemplo la planificación de programas culturales o educativos cuando es tarea en la que participan los municipios).

A partir de estos conceptos, la “planificación” se refiere a los procesos por medio de cuales se formulan los planes¹¹ de cualquier naturaleza, entre los cuales se encuentran los siguientes tipos:

- Planes locales de desarrollo y planes estratégicos municipales -PEM-
- Planes directores, planes municipales de ordenamiento territorial, planes reguladores y planes urbanísticos
- Planes sectoriales y planes transversales
- Los planes operativos anuales y multianuales

La Lámina No. 2 busca mostrar la relación entre estos distintos instrumentos de planificación.

¹¹ En algunos países de habla hispana también se utilizan los términos “planeación” y “planeamiento”, sin que el Diccionario de la Real Academia Española haga una clara distinción entre “planear” y “planificar”, o entre “planificación”, “planeación” y “planeamiento” con relación al tema que nos ocupa (<http://buscon.rae.es/drae/>). No obstante, algunos textos utilizan el término “planificación territorial” asociado al ordenamiento u ordenación territorial, y “planeamiento urbano” asociado al ámbito urbano de la planificación física, con lo cual se han tendido a asentar estos términos.



Lámina No. 2 Instrumentos de planificación municipal y territorial

Fuente: Adaptado de Municipalidad de Guatemala; Presentación: "El Plan de Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de Guatemala"; 2007



Planes locales de desarrollo y planes estratégicos municipales -PEM-: Los planes locales de desarrollo debiesen responder a la pregunta ¿Qué queremos del futuro del municipio? Dado que, como mencionamos, casi toda actividad municipal y humana tiene cierta incidencia en el territorio, los planes locales de desarrollo pueden abarcar casi todas las áreas de gestión municipal, las cuales varían según lo contemplan las leyes de los distintos países de la región centroamericana y del Caribe. En consecuencia, pueden incluir tanto aspectos no físicos (o no territoriales), como físicos (o territoriales).

Como parte de la pregunta gene-

ral, estos instrumentos debiesen responder a ciertas preguntas que debiesen plantearse los habitantes del municipio para cada área de gestión, como por ejemplo, el servicio de agua, el de alcantarillado o infraestructuras públicas (viales, recreativas u otras):

1. ¿Qué queremos del servicio o infraestructura?
2. Cuánto cuesta obtenerlo?
3. ¿Quién y cómo se pagará?

Las respuestas a las preguntas anteriores debiesen poder delinear los objetivos, las estrategias y las políticas públicas a adoptar en cada caso. Los acuerdos generales sobre el futuro del municipio, formu-



lados de manera participativa, pueden sentar las bases para minimizar situaciones potencialmente conflictivas, como el establecimiento de normas, y por lo tanto, responsabilidades y obligaciones en el uso de la propiedad privada, o el aumento de tasas por servicios. Es por ello que los planes participativos pueden considerarse instrumentos de gobernabilidad democrática. (Ver lámina No.3).

Desde hace algunos años, los planes locales de desarrollo han tendido a adoptar la figura de planes estratégicos municipales -PEM-, principalmente debido a la necesidad de los municipios por competir con otras ciudades y territorios por inversiones generadoras de empleo; derivado en parte de la movilidad territorial de las empresas que conlleva el proceso de globalización económica (Pujadas / Font, 1998).

La planificación estratégica local apunta a configurar una visión (futura) del territorio potencializando las oportunidades que este presenta para desarrollar las bases económicas del municipio. Pero más allá de configurar una visión del territorio, es necesario configurar una “visión común”, por lo que hacerlo a través de procesos participativos es de fundamental importancia para que la población se apropie del proceso y se obtengan los resultados esperados.

En el marco del ordenamiento territorial que nos ocupa, la planifica-

ción estratégica puede:

- a.** Ser el origen a partir del cual se tome la decisión de llevar a cabo un proceso de ordenamiento territorial, o
- b.** En los casos en los que no exista previamente un plan de desarrollo municipal o un plan estratégico municipal, estos pueden formularse como parte del proceso de ordenamiento territorial. De ser este el caso, la guía propone abordar este aspecto como una etapa de análisis del contexto y visualización del desarrollo del municipio.

Considerando el ordenamiento territorial como una función importante de las competencias municipales, éste sería entonces sujeto de la aplicación de las directrices estratégicas que se establezcan en el plan local de desarrollo o plan estratégico de desarrollo, regulando e incentivando el aprovechamiento del suelo conforme a las oportunidades identificadas.

Es oportuno mencionar que el producto “plan estratégico” puede tener una incidencia más visible en los planes de ordenamiento territorial en municipios, ciudades o centros urbanos menores, secundarios o intermedios, que en grandes metrópolis. Esto debido a que pueden especializarse en algunas funciones económicas, a diferencia de las grandes urbes, en las que existe una base económica diversa, aunque no por eso es menos válida



la planificación estratégica en las grandes ciudades del mundo.

Los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial – PMOT-: Estos planes municipales deben reflejar en el territorio (y sobre mapas) la respuesta a lo que se quiere del municipio, según lo proyectado en los planes de desarrollo local o planes estratégicos locales, y adoptar la figura de norma para que todos los actores que realizan actividades en el municipio, operen dentro de las reglas del PMOT logrando así alcanzar la visión planteada.

Para el efecto, el PMOT estará conformado por los planes de inversiones públicas y por las normativas que regulen e incentiven las inversiones privadas en la forma de reglamentos (vialidad, urbanización, construcción, uso del suelo, etc.).

Por otro lado, si bien el ordenamiento territorial es mucho más que contar con un plan -pues es un proceso que debe ser implementado-, sí es de reconocer que el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial o PMOT, o sus modalidades urbanas, es el instrumento principal para llevar a cabo el ordenamiento.

El plan, aplicado, es el elemento central de la planificación física que coadyuva a la racionalidad y eficiencia a las inversiones públicas y privadas, a la vez que propicia la sostenibilidad en el uso de los recursos del territorio y un mejoramiento de la calidad de vida de quienes habitan el territorio.

Es importante que el POT adopte la figura de norma. Es muy común que erróneamente se entienda que el ordenamiento territorial son los estudios que se elaboran sobre el territorio sin que estos abarquen ciertos elementos mínimos y adopten la figura de norma. Los estudios que ocasionalmente se denominan “planes” son, para los efectos de un efectivo ordenamiento territorial, sólo “propuestas” que se pueden convertir en planes sólo si son aprobados por las autoridades correspondientes (que para el caso de los PMOT son los respectivos concejos o corporaciones municipales), para posteriormente ser implementados por las dependencias administrativas y ejecutoras que se establecen para el efecto.

Planes sectoriales y planes transversales: Los planes sectoriales y los planes transversales son planes enfocados en cada una de las áreas de gestión municipal, ya sea que estas conlleven o no una dimensión física, espacial o territorial como sí es el caso de las infraestructuras¹².

Los planes sectoriales se refieren a la planificación de las inversiones públicas en temas como la infraestructura vial, el transporte público, la infraestructura sanitaria (agua potable, drenajes y alcantarillado), de abastos y otros. En estos casos también se les da en llamar “planes maestros sectoriales” de transporte, saneamiento y demás¹³.

Estos planes pueden ser elabora-

12 Cuando en la presente guía se hace referencia a la dimensión espacial de las distintas áreas de gestión municipal o de la inversión privada, se refiere a aquellas que tienen una manifestación sobre el espacio territorial.

13 Los planes sectoriales también pueden referirse a áreas de gestión municipal que no tienen una dimensión infraestructural referida al espacio territorial, tal como la planificación en áreas sociales como educación, cultura o salud.



Lámina No. 3

Políticas Públicas de un Plan de Desarrollo

Fuente: Adaptado de Municipalidad de Guatemala; Presentación: "El Plan Guatemala 2020, La Ciudad para Vivir"; 2007



dos para todas las áreas de gestión municipal, tal como el caso de la participación ciudadana o el fortalecimiento institucional

El ordenamiento territorial podría considerarse un plan sectorial en sí mismo, o un plan transversal en la medida que contemple otros sectores entre sus consideraciones. No obstante, lo relevante no es la clasificación sino el que estos planes estén articulados entre sí.

Idealmente los planes de ordenamiento territorial tendrían que tomar en cuenta y a la vez definir directrices relativas a las infraestructuras públicas, y los planes sectoriales tendrían que elaborar en mayor detalle lo correspondiente.

Pero dado que a veces no se cuenta con los fondos necesarios para analizar las demandas y planificar las infraestructuras, puede ser el caso que el POT no incluya lo relativo a ellas, en cuyo caso será necesario hacer posteriormente los planes sectoriales tomando en cuenta las demandas proyectadas por el POT.

Por otro lado, parece ineludible que el plan de ordenamiento territorial tome en cuenta las infraestructuras existentes. Lo que sí sería discutible es si las proyecciones de densificación de un POT debiesen limitarse a la capacidad de las infraestructuras. Al respecto, conviene tomar en cuenta que usualmente es posible ampliar la capacidad de las infraestructuras, mientras que la extensión



o cobertura de éstas puede tener costos más altos.

Si se trata de establecer prioridades, puede ser más importante establecer las necesidades de espacio que se requerirá en el futuro, que es el que contendrá, entre otras, las infraestructuras viales, de saneamiento y de telecomunicaciones.

El criterio adoptado en esta guía es que el territorio, o al menos algunas partes definidas de éste, es sujeto de transformación. Por lo tanto se propone considerar la densificación como una medida para reducir costos en infraestructura vial, de saneamiento, de iluminación, etc. y que lo más importante es hacer un uso eficiente del territorio (urbanización compacta), aunque esto conlleve una renovación de las infraestructuras, que de todas formas en muchos casos fueron diseñadas para las condiciones de décadas atrás y que puede ser necesario renovar de cualquier forma.

Así, los planes sectoriales pasan a ser complementarios al ordenamiento territorial, pero no menos necesarios que éstos, pues es a través de ellos que se ejecutan en el territorio las políticas públicas de las distintas áreas de acción municipal.

Planes operativos multianuales o anuales: Los planes operativos son los planes de inversión programada de las administraciones públicas; en este caso, de la administración municipal; pueden ser multianuales

o anuales.

Si los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial fueron elaborados en forma participativa y apropiados por la población, los planes operativos debiesen adoptar las directrices estratégicas del municipio, las disposiciones espaciales del plan de ordenamiento territorial, y la programación de prioridades de los planes sectoriales.

Los planes operativos también debiesen poder “operativizar” los planes de gobierno propuestos previamente por los candidatos a alcaldes y concejales o regidores, durante las campañas electorales. Sin embargo, en ámbitos en los que existen planes, y las municipalidades cuentan con capacidades para llevarlos a cabo, las variaciones no debiesen ser drásticas, y la continuidad permitiría acumular los esfuerzos, haciendo sostenido el proceso de desarrollo.

En este punto cabría preguntarse: si todos estos instrumentos fueron implementados adecuadamente, ¿Qué les queda por hacer a las autoridades electas? La respuesta es ejecutar más y mejor lo planificado en conjunto con la ciudadanía, asumiendo una posición de liderazgo real.

Es por ello que, como se mencionó antes, los planes municipales, tienen el potencial de constituirse efectivamente en instrumentos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, idealmente con aspi-



raciones de sostenibilidad ambiental y sostenibilidad económica.

Otros instrumentos y áreas de gestión del territorio:

Existen otras áreas de acción municipal que complementan la gestión territorial, entre las que se puede mencionar:

- La participación municipal en el mercado de la vivienda de interés social,
- El proyecto urbano o gran proyecto urbano como instrumento activo que puede contribuir a revertir o mitigar tendencias territoriales,
- Instrumentos de gestión del suelo como medio para fortalecer las finanzas municipales (P. ej. Recuperación de plusvalías generadas por la acción del Estado), y llevar a cabo políticas de inclusión social,
- El reajuste o reparcelamiento de tierras, como una intervención que busca replantear la estructura parcelaria para proveer vivienda, infraestructuras y servicios de una manera eficiente.

TAREA 4

Identificar cuáles son los instrumentos de gestión del territorio que las leyes de su país ponen a disposición de su municipio. Si la ley no especifica, enumere las que considere que el marco legal permitiría aún cuando no las mencione expresamente.

1.5. Jerarquía, escala y ámbito de aplicación de los planes de ordenamiento territorial

1.5.1. Jerarquía y escala de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Si bien el objeto de la presente guía es la formulación de los planes municipales de ordenamiento territorial, es necesario considerar que las leyes de cada país pueden contemplar la elaboración de planes de ordenamiento territorial a diferentes niveles de la división administrativa, o siguiendo una división según otros atributos del territorio (usualmente vertientes, cuencas o unidades del paisaje), cuyos lineamientos, criterios y políticas públicas deberán ser tomados en cuenta en los planes de jerarquía inferior, en lo que se conoce como un sistema “en cascada”.

Es así como algunos países contemplan la elaboración de un plan nacional de ordenamiento territorial, de planes regionales, de planes departamentales o provinciales y de planes municipales. Estas escalas se representan en la Lámina No. 4.



Lámina No. 4 Jerarquía de los planes de ordenamiento territorial

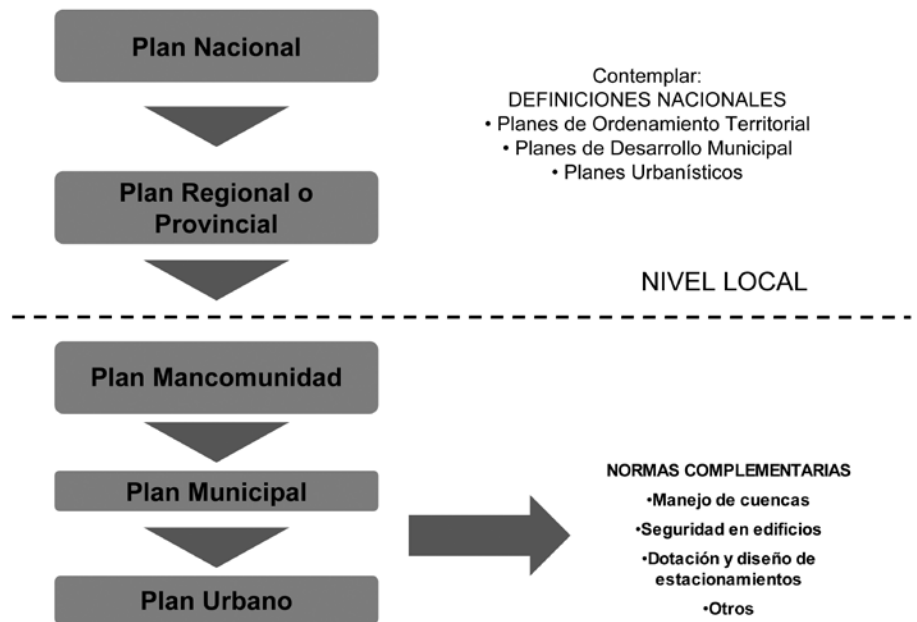


Lámina No. 4
Jerarquía de los planes de ordenamiento territorial

En algunos países los planes municipales están sujetos a la aprobación de entidades de nivel nacional, como ministerios o secretarías de ambiente o de vivienda y desarrollo urbano. En estos casos, lo más recomendable es, de nuevo, la participación de la ciudadanía para respaldar las decisiones que se adopten, pero de ser posible, la participación en el proceso de representantes de dichas entidades supramunicipales.

Es muy posible que en la aplicación del plan estén compartidas o fraccionadas las competencias entre los entes superiores, y entre éstos

y los entes municipales. Al respecto, si bien existe una supremacía de las políticas nacionales sobre las locales, también la autoridad nacional deberá considerar que, en algunos casos, hay decisiones que competen exclusivamente al ente municipal.

También conviene considerar la opción de la planificación territorial a nivel de mancomunidad para propiciar una economía de escala en los procesos de planificación y gestión del territorio. Sin embargo, considerando que por definición, la planificación estratégica de la cual debe partir la planificación territorial



es un instrumento para potenciar la competitividad entre territorios, puede o no existir coincidencia en la visión de distintos municipios mancomunados. No obstante, esto no significa que el proceso no pueda ser llevado a cabo por medio de los equipos técnicos de la mancomunidad.

En forma análoga, es posible que, según las características de un municipio (extensión y relación urbana-rural), sea necesario formular para el mismo distintas escalas de planes, es decir para todo el municipio o para partes de él.

Aunque no existe homogeneidad entre países en cuanto a los nombres que se le asignan a cada escala de planes, un PMOT propiamente dicho abarca usualmente todo un territorio municipal con entornos rurales y urbanos, mientras que los planes urbanos o urbanísticos pueden ser considerados planes de ordenamiento territorial enfocados sobre ámbitos urbanos. Adicionalmente se reconocen escalas inferiores como los planes parciales o los locales.

Aunque sería conveniente que previo a la formulación de un plan de nivel inferior existieran los planes de nivel superior, esto rara vez se da, lo cual no significa que deba detenerse un proceso de formulación de planes a nivel local. En estos casos deberán tomarse en cuenta las directrices que establezca la ley.

Más adelante se abordará nueva-

mente el tema de las escalas de los POT, aunque referido a los aspectos a considerar en cada una.

1.5.2.Ámbito de aplicación

Partiendo de los roles del municipio y de la visión que la planificación estratégica resuelve para el territorio, el plan de ordenamiento territorial puede adoptar una o las dos funciones principales que se indican a continuación, y que se representan en la Lámina No.5¹⁴:

a. Una función orientadora (identificación y priorización) de las inversiones públicas en infraestructuras principales del territorio, tales como las de vialidad, abastecimiento de agua, drenajes u otros servicios municipales, las cuales se ubican predominantemente espacios públicos o municipales, servidumbres o en el subsuelo. Se trata de directrices a ser implementadas por las unidades municipales responsables de estos temas. En ámbitos predominantemente urbanos esta es usualmente la función de los llamados “planes directores”.

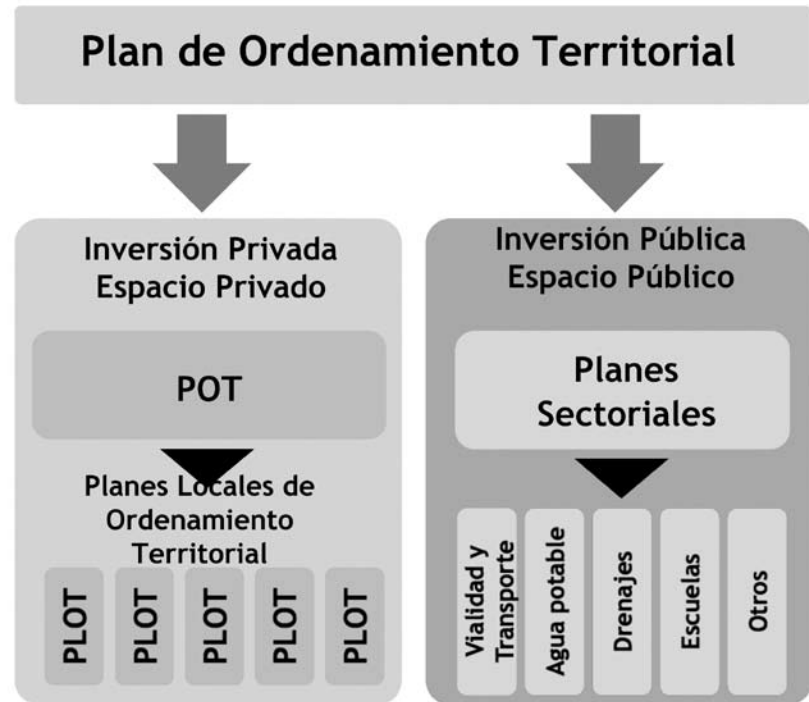
b. Una función reguladora de las inversiones y actividades privadas, tales como el fraccionamiento de inmuebles, la construcción y realización de obras, y el uso del suelo, las cuales se ubican predominantemente en el espacio privado, y que por lo tanto deben ser observadas por el público en general, incluyendo

14 Dependiendo de la legislación de cada país en materia de ordenamiento territorial, podría darse el caso de que los planes de ordenamiento territorial tuvieran que incluir obligatoriamente, y no potestativamente, las directrices en materia de infraestructuras y servicios públicos indicadas en el inciso a.



Lámina No. 5 Ámbitos de aplicación del Ordenamiento Territorial

Fuente: Adaptado de Municipalidad de Guatemala; Presentación:
"El Plan de Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de Guatemala"



vecinos residentes, propietarios de inmuebles y empresarios; particularmente inversionistas inmobiliarios.

toriales relativos a las infraestructuras públicas.

1.5.3. Horizonte temporal

Como se mencionó, la orientación de las infraestructuras públicas referida en la anterior literal a), podría requerir análisis más especializados, y por ende, mayores capacidades técnicas y financieras para formular el plan de ordenamiento territorial. En consecuencia, también podría consumir más tiempo. Es por ello que a veces los planes se centran en la función reguladora de la inversión privada, a partir de la cual se desarrollen planes sec-

Además de la importancia de que los PMOT adopten la figura de norma, es primordial que estas normas se mantengan vigentes un tiempo razonable, entendiendo como razonable el tiempo en el que se mantengan las condiciones y previsiones cuando fue formulado el plan. Esto de manera que existan reglas estables para los vecinos y para los potenciales inversionistas en el territorio, lo cual es fundamental para propiciar un proceso de desarrollo



ambientalmente sostenible y sostenido en el tiempo.

Usualmente los planes se proyectan para no menos de 5 años, muchas veces para 10, y hasta para 15 ó 20 años. Es recomendable considerar la conveniencia de proyectar los POT para un número de años que sea un múltiplo de los periodos de administración municipal.

Durante la vigencia del plan se deberán monitorear y evaluar las condiciones prevalecientes cuando fue formulado el plan, a fin de verificar que estas se mantengan, y que las superficies de suelo y volúmenes constructivos dispuestos para el crecimiento de la población y de actividades económicas, son suficientes.

Dado que las corporaciones municipales, tienen la autoridad y la prerrogativa de derogar, modificar o sustituir los reglamentos emitidos por administraciones anteriores, surge el cuestionamiento de qué hacer para que estas reglas sean permanentes y que no sean cambiadas por una nueva administración municipal.

La respuesta se encuentra en la ya mencionada planificación estratégica participativa: en la medida en la que la ciudadanía contribuya a configurar esa visión de futuro, se apropie de ella y la respalde, la nueva administración, comprenderá la importancia de respaldar los instrumentos que se deriven de la misma, y no le resultará conveniente revertir el proceso.

1.5.4. Los ciclos de transformación del territorio

Existen algunas formas específicas en las que se transforma el territorio, y que por suceder en plazos de tiempo más o menos regulares, pueden considerarse “ciclos de transformación del territorio”. Son estos ciclos los que deberá abordar el ordenamiento territorial, orientándolos hacia los objetivos que se plantee. En el ámbito rural resaltan:

- La construcción de carreteras y otras obras civiles, cuyo trazo al menos, perdura muchos años, si no para siempre, El avance de la frontera agrícola sobre la cobertura natural, el cual si bien bajo ciertas condiciones es reversible, esto raramente sucede.

Por su parte, para el ámbito urbano están:

- El fraccionamiento de inmuebles, particularmente el amanzanamiento y la introducción de vías urbanas que tiende a ser permanente. Conlleva usualmente el avance de la frontera urbana por sobre el suelo agrícola o la cobertura natural (vegetal),
- La construcción de obras edificatorias, las cuales pueden sufrir un proceso de sustitución, con lo que se renuevan los centros urbanos,
- Cambios en el uso, o activida-



des a las que está dedicado el suelo, ya sea dentro de edificaciones existente o nuevas. Estos cambios pueden suceder relativamente rápido comparado con el fraccionamiento y la construcción de obras,

- Factores de alteración del entorno, como contaminación auditiva o del aire, que pueden tener lugar dentro o fuera de edificaciones, y que pueden surgir o desaparecer en cuestión de horas o fracción de horas.

1.6. Principios de ordenamiento territorial

Esta sección tiene como fin proponer algunos principios a partir de los cuales se formulen los planes de ordenamiento territorial. Esta propuesta parte del reconocimiento de que el ordenamiento territorial, si bien puede hacer uso de algunas herramientas científicas (P. ej. De la geología y la ecología), no es del todo un proceso científico, sino que hay un gran espacio para la aplicación de principios, como por ejemplo, la búsqueda de balance entre los aspectos sociales, económicos y ambientales, por sobre enfoques como la priorización de un aprovechamiento sin medida de los recursos naturales en aras del crecimiento económico.

Por otro lado, y más en el ámbito urbano, se considera necesario que los entes públicos participen, y de preferencia lideren o promuevan, procesos de diseño urbano

que busquen crear entornos amigables con el ser humano y con el ambiente, y no priorizando únicamente la movilidad en vehículos particulares.

La participación en el diseño urbano de los entes municipales sería en realidad la recuperación por parte de los entes públicos de una actividad que de hecho realizaban cuando fueron fundadas las ciudades; espacio cedido a la actuación individual de los distintos agentes que actúan en el territorio, usualmente sin criterios que valoren el beneficio de todas las partes.

Los principios propuestos en esta guía son los siguientes:

1. Participación ciudadana involucrando a la población en las distintas etapas o pasos del proceso de formulación de planes de ordenamiento territorial, reconociendo en la ciudadanía el fin del ordenamiento, y un medio para lograr su permanencia y aplicación. Entre los pasos en los que se considera necesario involucrar a la ciudadanía se encuentran:

- La recolección de información,
- El análisis de la situación y el diagnóstico territorial,
- El conocimiento de sus percepciones y prioridades, tomando en cuenta la información disponible,
- La definición de objetivos, es-



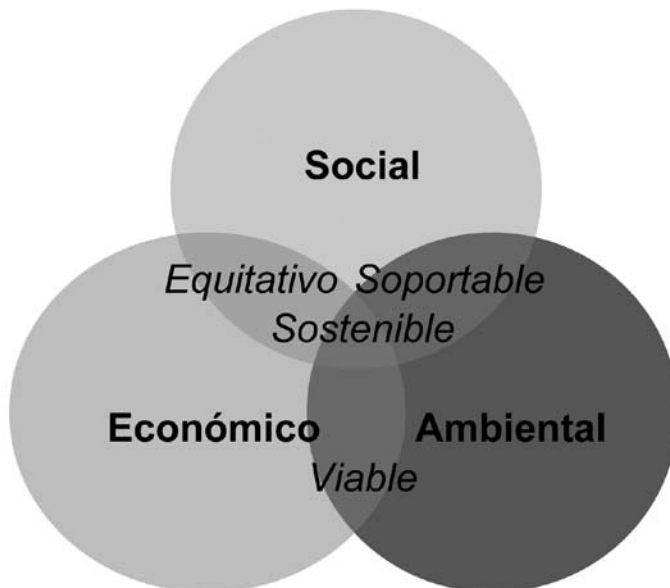
trategias y políticas públicas de ordenamiento territorial, Los elementos básicos del diseño urbano y rural, y La validación de las normas para su lograr su apropiación y su respaldo para aplicarlas.

2.Sostenibilidad: Conlleva orientar el ordenamiento territorial hacia un desarrollo sosteni-

ble, en beneficio de la calidad de vida de la población y su entorno, y como apoyo a la productividad económica, buscando así un balance entre desarrollo social, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental; balance que se puede representar por medio del diagrama de la Lámina No. 6.

Lámina No. 6 Balance de los pilares de la sostenibilidad

Adaptado de: Cardador, José; Presentación: "Políticas de Ordenación del Territorio para la Prevención del Riesgo Ambiental y Económico en Áreas Rurales"; Diplomado Superior en Ordenamiento y Planificación Territorial; Fundación DEMUCA-FLACSO-LILP; Mayo 2009.



Algunos criterios prácticos de aplicación del principio de sostenibilidad, con incidencia en el territorio y sus recursos, son:

- Ningún recurso renovable deberá utilizarse a un ritmo superior al de su generación.
- Ningún contaminante deberá producirse a un ritmo superior al que pueda ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medio ambiente.
- Ningún recurso no renovable deberá aprovecharse a mayor velocidad de la necesaria para sustituirlo por un recurso renovable utilizado de manera sostenible.



3. Crecimiento Inteligente:

En los años 60 inició la crítica, principalmente en Estados Unidos, hacia la forma en que las ciudades crecían; muchas veces impulsada por políticas públicas que estimulaban el uso del vehículo particular, incluyendo la zonificación con la separación de usos del suelo y la inversión de vastas cantidades de recursos económicos en autopistas que favorecían la expansión del suelo urbano, lo que a su vez propició los movimientos pendulares centro-periferia, con graves consecuencias en términos de energía (consumo de combustibles), tiempo de viaje (productividad y calidad de vida), y contaminación ambiental.

Ante esta realidad, algunos urbanistas y arquitectos proponen retomar los criterios bajo los cuales se crearon originalmente las ciudades (principalmente en Europa), denominando a este conjunto de criterios como Nuevo Urbanismo (denominado en inglés como New Urbanism), y proponiéndolos como una forma alternativa de hacer urbanismo y ciudad, y no como la forma convencional de solamente producir áreas urbanas como prevalece en la actualidad.

Es así como en el año de 1993 tiene lugar el Congreso del Nuevo Urbanismo (Congress of the New Urbanism), y se promulga la Carta del Nuevo Urbanismo (Charter of the New Urbanism)

con principios para abordar los temas del territorio en tres niveles:

- La Región: Metrópolis, Ciudad y Poblado
- El Barrio: Distrito y Corredor
- La Manzana, la Calle y el Edificio

Basado en algunos principios comunes a los del Congreso del Nuevo Urbanismo se desarrollan algunos principios que se denominaron “Crecimiento Inteligente”.

Ante la dificultad que todavía impone la zonificación en muchas ciudades norteamericanas, impidiendo el desarrollo de ciudades bajo criterios de Nuevo Urbanismo, algunos de quienes forman parte del Congreso del Nuevo Urbanismo, notablemente el arquitecto cubano-americano Andrés Duany y la arquitecta Elizabeth Plater-Zyberk proponen la aplicación de una nueva normativa urbana denominada Código Inteligente (Smart Code en inglés) o Código de Crecimiento Inteligente.

Entre los principios fundamentales del Crecimiento Inteligente se encuentran:

1. Proponer diseños de urbanización y edificación compacta, en cuyos modelos de base la norma, por lo que se le dice que es una



norma “basada en la forma”,

2. Propiciar la combinación de usos del suelo en condiciones de orden, que permitan mantener la vitalidad de las áreas urbanas,

3. Combinar opciones de vivienda en términos de superficie y precio, de manera que sea posible mitigar la segregación de niveles de ingreso, y mejorar la convivencia urbana,

4. Ofrecer alternativas de transporte colectivo y crear comunidades que faciliten la movilización segura y agradable de peatones, por sobre el uso del espacio vial por parte de vehículos particulares motorizados,

5. Desarrollar comunidades atractivas y distintivas que provoquen un fuerte sentido de pertenencia e identidad con la localidad,

6. Preservar o recuperar espacios ambientalmente sensibles y críticos para la sostenibilidad de las áreas urbanas, y de belleza natural (valores paisajísticos), así como áreas agrícolas,

7. Fortalecer o dirigir el desarrollo o crecimiento prioritariamente hacia áreas con infraestructura urbana existente o subutilizada.

Aunque la presente guía no pretende abarcar un curso de di-

seño urbano, que en todo caso conllevaría talleres de diseño y un amplio estudio del urbanismo tradicional y de la arquitectura clásica, con elementos que permitieran recuperar la arquitectura vernácula de las ciudades, sí propone la profundización de los aspectos fundamentales relativos al Crecimiento Inteligente y, como se mencionó antes, la recuperación de la participación de las municipalidades en el diseño de sus entornos urbanos y rurales, con la colaboración de profesionales especializados.

4. Principios de ordenamiento territorial en el ámbito rural y natural

Aunque los principios de sostenibilidad y Crecimiento Inteligente incorporan algunos criterios de manejo de territorios naturales y rurales, es oportuno proponer algunos principios específicos aplicables a estos ámbitos.

Respecto al uso del suelo:

1. Los suelos orgánicos y ricos en nutrientes (característicos de los fondos de valles) deben ser utilizados para producción de alimentos, y no para la expansión de la mancha urbana.

2. Los suelos de altas pendientes deben ser utilizados para repoblación y protección forestal.

3. Los suelos cuyo máximo potencial sea su riqueza mineral



pueden ser clasificados como de uso minero, aunque todos los usos de suelos deben estar sujetos a un plan de adecuación y manejo ambiental.

4. Los suelos de llanuras estériles pueden ser utilizados para el desarrollo urbano e industrial.

Respecto a los elementos naturales (bosques, ríos, estuarios, costas, etc.):

5. Los nacimientos de ríos y cabeceras de cuencas hidrográficas, deben ser protegidos como fuentes de agua

6. Las riberas de los ríos y lagos deben ser protegidos y conservados como ecosistemas (No se deberá admitir la modificación de cursos de agua de ríos y arroyos para aumentar su aprovechamiento)

7. Las franjas de playas pueden ser utilizadas para el aprovechamiento turístico siempre que esto no vaya en detrimento de los recursos naturales.

8. No se deberá admitir la desecación de zonas húmedas

Respecto a la biodiversidad y los ecosistemas:

9. Se deberá evitar la fragmentación de los hábitats por construcciones e infraestructuras lineales (carreteras, vías

ferroviarias...) en los principales corredores naturales. En todo caso éstas deberán ser permeables a la fauna.

Respecto al paisaje:

10. Se deberán realizar estudios de alternativas que descarten las actuaciones en las áreas de mayor fragilidad visual.

11. Se deberá lograr la calidad estética en las nuevas infraestructuras, y,

12. Se deberá tomar medidas correctoras de impacto que permitan la recuperación de las áreas paisajísticamente degradadas.





Capítulo II

FASES DEL PROCESO DE GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Esta guía presenta los aspectos metodológicos considerados básicos dentro de un proceso de gestión del ordenamiento territorial. La formulación del Plan del Plan de Ordenamiento Territorial –POT- es sólo un paso dentro de todo el proceso de gestión del ordenamiento.

Sin embargo, siendo el POT el elemento central del proceso de gestión, se propone distinguir el proceso en 3 etapas y fases:

- Etapa 1: “**Antes**” de la formulación del POT, que incluye el proceso de toma de la decisión de hacer un POT, y la preparación para hacerlo,
- Etapa 2: “**Durante**” la formulación del POT, que consiste en

hacer el POT en sí mismo, y

- Etapa 3: “**Después**” de la formulación del POT, que implica el monitoreo y la evaluación de su aplicación.

Por “gestión” entonces, se considera todo el proceso. El diagrama mostrado en la Lámina No. 7 muestra estas etapas y estas fases. Se hace la salvedad de que, si bien la secuencia presentada se muestra como un proceso lineal, esto es únicamente para efectos de ilustración, ya que el proceso real requiere de una revisión continua de los supuestos y las conclusiones generadas en fases previas, es decir, lo que se denomina un proceso iterativo, de ir adelante y hacia atrás.

Lámina No. 7
Fases del Proceso de Gestión del Ordenamiento Territorial Municipal





- **Fase I: De la propuesta a la decisión.** La primera fase, durante el “antes” del proceso de formulación del POT, comprende el proceso de toma de decisión de llevar a cabo el proceso de ordenamiento territorial. En el mejor de los casos, la decisión debiese ser el resultado de un proceso previo de formulación de un Plan Estratégico Municipal -PEM-. Si éste no existe, es recomendable que como parte de la formulación del POT se haga un análisis del contexto y visualización que permita establecer lineamientos generales sobre el desarrollo del municipio.

de sus resultados, de manera que se cuente con información para retroalimentar proceso.

- **Fase II: Preparación.** Comprende las actividades de preparación para llevar a cabo el proceso,
- **Fase III: Formulación del Plan.** Para los casos en los que para el municipio no exista aún un Plan Estratégico Municipal -PEM-, esta guía propone una metodología independiente para llevar a cabo el análisis del contexto y visualización del futuro del municipio.

Comprende además el proceso de formulación del Plan de Municipal Ordenamiento Territorial o PMOT, según la metodología específica sugerida en la presente guía.

- **Fase IV:** Comprende las actividades de implementación del plan y el monitoreo y evaluación



Capítulo III

FASE I. Antes: De la propuesta a la decisión

Una fase ineludible para llevar a cabo un proceso de ordenamiento territorial es la que abarca el proceso de reflexión y convencimiento hasta la adopción de la decisión de llevar a cabo el PMOT mismo por parte de las autoridades municipales (el Alcalde y los miembros clave de la Corporación Municipal), y además, de hacerlo a través de un proceso participativo.

Para que esto sea posible se deberá tener claridad sobre:

- Las razones por las que se debe llevar a cabo el proceso de ordenamiento territorial. Para ello deberá realizarse un “Proto-Diagnóstico” de la situación o situaciones que abordaría el proceso de ordenamiento territorial.
- Los desafíos que se presentan o pueden presentar y que deberán ser superados en el proceso de ordenamiento territorial, y que deberán ser presentados a las autoridades, incluyendo las percepciones de la población y las sensibilidades políticas, es decir los riesgos políticos, percibidos por las autoridades electas, los cuales se deberán minimizar para que adopten la decisión de llevar a cabo el proceso. En el análisis de estos riesgos deberán considerarse los actores que podrán estar a favor o en contra, el tiempo que tomará el proceso y los recursos económicos que involucra.

Todos estos aspectos deberán ser planteados a las autoridades municipales en forma clara y concisa, haciendo resaltar los beneficios respecto a los costos del proceso.

3.1. Los desafíos

Idealmente, los motivos para adoptar procesos de ordenamiento territorial, debiesen ser las aspiraciones por un desarrollo sostenible y con mejor calidad de vida para todos los habitantes del municipio. Se da por sentado que todos los actores del municipio están convencidos de que es necesario ordenar el territorio, pero usualmente no es tan sencillo. En realidad es común que no exista tal convencimiento, que no se sepa lo que es un verdadero proceso de ordenamiento territorial y lo que éste implica para cada uno de los actores en el territorio. Más aún, lo esperable puede ser una actitud de resistencia al cambio.

En consecuencia, para que se tome la decisión de realizar un proceso de ordenamiento territorial se deben dar ciertas condiciones previas, lo que además implica superar algunas barreras, incluyendo falta de información y actitudes por parte de los distintos agentes que actúan sobre el territorio. Entre estas barreras se encuentran las siguientes:

- a. Primero que todo, la falta de



información o desinformación (en la forma de rumores), por lo que oportunamente (antes de haber iniciado el proceso) se deberá diseñar una estrategia de comunicación.

Otra estrategia recomendable es llevar a cabo previamente el proceso de planificación estratégica, de manera que la decisión de implementar un proceso el ordenamiento territorial surja de esta instancia y se acopie respaldo para ello.

Claramente, para este fin se deberá involucrar a los vecinos en la identificación de los problemas, sus raíces, y el diseño de las estrategias y políticas públicas para abordarlos, incluyendo el uso del instrumento ordenamiento territorial, por lo que puede ser una buena oportunidad para informar sobre lo que esto implica.

b. En algunos ámbitos, la resistencia puede tener su origen en una concepción individualista de la propiedad del suelo: “Es mi propiedad y a mí nadie me va decir lo que puedo o no puedo hacer con ella, o cómo debo de hacerlo”.

Esta concepción puede ser reforzada por el marco legal vigente: particularmente por lo que establezca o no la Constitución Política sobre la el suelo. En algunos países está claramente definida la función social de la propiedad

y la primacía del interés colectivo sobre el individual, pero en algunos no. También es común que predomine una concepción civilista de la propiedad, que deviene del Código Civil, y se considere que esas son las únicas limitaciones aplicables. Por ello es indispensable analizar el marco legal de cada país.

En todo caso, también será necesario que, en los casos en los que el ordenamiento territorial, por cualquier razón, imponga limitaciones excesivas al aprovechamiento del suelo y sus recursos por parte de sus legítimos propietarios (lo que se conoce como expropiación regulatoria), se planteen mecanismos de compensación. Es indispensable saber que el ordenamiento conlleva cargas y beneficios (a unos afecta negativamente y a otros beneficia) y que es necesario contar con los instrumentos de compensación, tales como el pago por servicios ambientales, transferencia –venta- de los derechos a edificar al propietario de otro terreno que desee construir más de lo que le permita la norma básica, y la recuperación de plusvalías por actuaciones públicas.

En último caso, como podría ser cuando la extensión de una nueva vía se sobreponga sobre la totalidad de un predio, sea necesario recurrir a la expropiación. No es este el caso en el que la nueva vía atravesase sólo una par-



te del predio, pues en este caso la tierra se valoriza y con ello se compensa al propietario.

También es posible que existan nociones más abiertas sobre la propiedad y el uso del suelo, como puede ser el caso en culturas en las que la propiedad es comunal.

c. Puede darse el caso de que los habitantes perciban en el municipio problemas de índole económica, social o socioeconómica y ambiental, y aunque obviamente algunas de las causas son estructurales o tienen su origen en factores y actores externos al municipio y por lo tanto están fuera del ámbito de acción municipal, no identifican las posibilidades de que el municipio contribuya con su solución utilizando las potestades que los marcos legales de cada país les otorgan. En otras palabras, puede ser el caso que no se conciba una visión de cambio, ni se contemple un esfuerzo local para ello.

Como ejemplo de ello, se puede percibir una falta de oportunidades de trabajo o una demanda insatisfecha de disponibilidad de tierra para ser cultivada por parte de pequeños agricultores, pero no se exploran alternativas a una economía basada en la agricultura tradicional.

d. Es posible que los habitantes no perciban como problema los efectos que ocasionan ciertos

patrones de crecimiento. Eso se debe en parte a una falta de capacidad de proyección (empeoramiento) de dichos efectos, así como a una alta capacidad de asimilación de las agresiones que se ocasionan al entorno y éste a los habitantes.

Como ejemplo están los modelos de crecimiento peri-urbano con usos del suelo y densidades habitacionales de características urbanas, pero sin infraestructuras y servicios adecuados; lo que se podría llamar de características infra-urbanas. Otro ejemplo puede ser un desarrollo turístico en detrimento del deterioro de paisaje y del agotamiento de los recursos naturales del municipio.

e. Ya sea que los problemas se perciban o no, a veces no se conocen los instrumentos que tienen a disposición los municipios para reorientar los patrones de crecimiento, es decir, no se identifican los alcances que en este sentido tiene el ordenamiento territorial y los demás instrumentos de gestión del territorio.

f. Algo muy común es la demanda de los habitantes por proyectos de obra física y la presión sobre las autoridades electas para proveerlos, sin reflexionar en que, por ejemplo, un patrón de crecimiento expansivo y “por parches” puede tornar insuficientes los escasos recursos municipales para los proyectos, y puede



hacer ineficiente la prestación de algunos servicios y, por lo tanto, insostenible la provisión de ambos.

g. Ocasionalmente también se esgrimen supuestas razones culturales para no emprender procesos de ordenamiento territorial, tal como que no es parte de la cosmovisión de determinadas etnias. No obstante, la evidencia indica que ante la falta de una reflexión sobre formas alternativas de crecer por medio de procesos participativos en los que se manifiesten las aspiraciones culturales de la población, lo que prevalece es un crecimiento espontáneo que no responde necesariamente a la cultura local, sino que más bien obedece a la lógica del interés particular y de las marcas comerciales, en perjuicio del patrimonio cultural y natural de los pueblos, incluyendo el paisaje natural y construido.

En todo caso, se recomienda tomar en cuenta toda concepción cultural que exista, e incorporarla dentro del proceso de manera integral sin juicios preconcebidos.

h. Finalmente, no debe dejar de mencionarse la posibilidad de que un municipio no esté sometido a presiones sobre el territorio y sus recursos, o que no existan actividades y procesos de crecimiento urbano o necesidades de protección ambiental o agrícola, en cuyo caso el ordenamiento podría no ser una necesidad.

3.2 Las sensibilidades políticas

Las sensibilidades políticas son un desafío en sí mismas y por lo tanto deben ser abordadas por aparte.

Así como puede existir un genuino interés de las autoridades políticas en emprender procesos de desarrollo con una visión de largo plazo, puede no ser el caso. Es muy común que, al margen del desconocimiento, lo que prevalezca sea sencillamente una falta de interés de parte de algunas autoridades electas en adoptar las medidas de fondo y largo plazo, imperando el interés electoral de corto plazo.

En este sentido, los desafíos del planificador en su relación con la autoridad electa son múltiples: más allá de mostrar las bondades de la planificación municipal y del ordenamiento territorial para el municipio, éstos deben demostrarse no solamente como viables, sino como políticamente beneficiosos.

Existen experiencias que demuestran que el público apoya las visiones de largo plazo con objetivos nobles como el de propiciar un proceso de desarrollo y de mejoramiento de la calidad, en un marco de sostenibilidad ambiental.

Sin embargo, esto plantea a su vez el desafío de que el proceso y el producto concluya en normas puestas en vigencia y aplicadas, pues en muchos casos sólo se aprovecha la parte mercadeable



del proceso, sin llegar a la aprobación e implementación de los planes como norma.

Para el efecto, lo que debe obtenerse de la autoridad política es no sólo su aprobación, sino que ésta asuma el compromiso y liderazgo político de llevar a cabo el proceso y de que esté sea abiertamente participativo, pudiendo el funcionario técnico asumir un rol de liderazgo del proceso técnico, aunque sin desvincularse de los aspectos políticos.

Por otro lado, abundan las experiencias en las que la autoridad electa, ante la disponibilidad de fondos para elaborar un plan de ordenamiento territorial ofrecidos por entes de cooperación, y la presión por mostrarse políticamente correcto, deja llevar a cabo el proceso de formulación del plan, sin que exista la intención de que éste sea aprobado por la corporación municipal como norma y posteriormente implementado, quedando el plan como una propuesta o “plan-libro” que no pasa de ser un ejercicio técnico. No obstante, si los términos de referencia del proceso llevan implícita la participación de la ciudadanía, y si ésta reconoce y respalda la adopción del ordenamiento como norma, será difícil eludir que el ordenamiento adopte esta figura.

Finalmente, tampoco se puede dejar de considerar el posible interés de las autoridades electas en continuar decidiendo discrecionalmente sobre las autorizaciones municipales de proyectos privados. Es en

parte por ello, que muchas de las legislaciones nacionales consideran el ordenamiento territorial como una función obligatoria de las municipalidades, más que como una función potestativa¹⁵.

Pero para que las autoridades electas tomen la decisión de llevar a cabo el proceso, se les deberá presentar, como se mencionó antes, una propuesta clara y concisa del objeto y los alcances del ordenamiento territorial, así como una evaluación de riesgos políticos del proceso, considerando principalmente a los actores en el territorio, sus percepciones y posiciones, así como el tiempo en el que se llevará a cabo el proceso y los costos que éste conlleva.

3.2.1. Posiciones, conflictos y oportunidades entre los actores

Es común que en cualquier territorio existan presiones, tensiones y potenciales conflictos que ultimadamente tienen incidencia en la autoridad política, y que pueden ser aprovechadas como oportunidades para establecer un proceso de ordenamiento territorial o, alternativamente, uno de planificación estratégica que derive en otro de ordenamiento territorial.

Entre estas tensiones se encuentran, por un lado los reclamos de la población debido a acciones de particulares que generan externalidades negativas (usualmente focalizadas), y por el otro, las deman-

¹⁵ Puede darse el caso de que algunos inversionistas (aquellos con su interés centrado desarrollar y vender el producto inmobiliario sin mayor interés por las condiciones de su entorno en el futuro), opten por soluciones fáciles y de menor costo alcanzando acuerdos discrecionales y caso por caso con la administración municipal, alimentando un círculo vicioso que refuerza la resistencia a la adopción de planes de ordenamiento territorial. Por ello, la adopción desde “0” de procesos de ordenamiento territorial es más difícil que la simple actualización de las normas en entornos en los que ya existe una disciplina sobre el tema, como es el caso de los países desarrollados.



das de inversionistas a través de cámaras empresariales por reglas claras y estables para desarrollar sus iniciativas; esto debido a que la inexistencia de dichas reglas genera incertidumbre y mayores costos de transacción (trámites y tiempo). Puede darse el caso también de que los agentes productivos identifiquen altos costos de producción por la ineficiencia de las funciones urbana (P. ej. en transporte), y también soliciten que se tomen acciones para resolver el problema. Otras posibles razones para apoyar un proceso de ordenamiento territorial pueden ser:

- a. El inicio de programas de regularización de tierras, para que dicho programa tome en cuenta la aptitud del suelo y las políticas públicas municipales de ordenamiento territorial,
- b. Grandes proyectos privados de cualquier tipo que en un plazo definido deberán solicitar y obtener licencia municipal (P. ej. Proyectos turísticos),
- c. Iniciativas para la preservación de centros históricos, o
- d. La disponibilidad de colaboración financiera por parte de agencias de cooperación, que no se deben desperdiciar.

Es en este campo en el que debe maniobrar el planificador territorial, y para el efecto la primera tarea es la de recabar y organizar la información a su alcance sobre la situación, de manera que pueda presentar argumentos sólidos a favor del proceso de ordenamiento territorial.

La segunda tarea es la de identificar a los agentes que actúan sobre el territorio, así como los intereses de cada uno. Estarán aquellos que potencialmente puedan estar interesados en adoptar el ordenamiento territorial como medio para mejorar la calidad de vida de las personas y la competitividad empresarial con una perspectiva de largo plazo, siendo el desafío el de capitalizar estos intereses en apoyo al proceso.

Otro aliado importante para el ordenamiento territorial puede ser el sector académico y educativo, desde las universidades y los centros de investigación, hasta los centros de enseñanza de niveles inferiores. En estos casos el desafío puede llegar a ser el de tomar en cuenta sus opiniones y recomendaciones o incluso hacer uso de sus recursos, sin pretender que el proceso sea técnicamente perfecto, pues ello puede consumir más recursos y tiempo de los que se dispone de acuerdo a los periodos del gobierno local, o al momento que generan las expectativas de la población y de actores particulares dentro del municipio. Por ejemplo, sería ideal contar con estudios hidrográficos detallados como base para identificar la aptitud del territorio para determinados usos del suelo, pero no siempre se cuenta con ellos, siendo necesario adoptar criterios más generales.

Por otro lado, se deberá considerar a aquellos que podrían oponerse al proceso; así como pueden haber



propietarios de suelo e inversionistas a favor, también puede haber algunos en contra. Lo primero, antes de iniciar el proceso, es que se informe ampliamente sobre los alcances de un plan del ordenamiento territorial y el proceso para llevarlo a cabo. Algo muy recomendable es que una vez realizado el diagnóstico y antes de abordar particularidades del plan sobre el territorio, se alcancen acuerdos con la población sobre las políticas públicas “abstractas” y los mecanismos de compensación de cargas y beneficios, que adoptará el plan, de manera que se evite, o al menos minimice “a priori” las afectaciones sobre el terreno y por lo tanto la oposición de los afectados.

A esta labor de se le deberá dedicar suficiente tiempo hasta aclarar cualquier posición desinformada. Esto no garantiza que todos estarán de acuerdo con que el proceso se lleve a cabo, pero sí permitirá sensibilizar y disponer positivamente de un mayor número de potenciales afectados.

3.2.2. Tiempo y costo

¿Cuánto tiempo debiese tomar el proceso hasta la aprobación del POT por parte de la autoridad municipal y cuánto puede costar?

La respuesta a esta pregunta dependerá de varios factores como la extensión y población a considerar, pues dependiendo de éstos se pueden presentar distintos niveles de complejidad, y por lo tanto, el

número de actores que se deberá involucrar también variará.

Por ejemplo, si se trata de una mancomunidad o un área conurbada entre varios municipios, el número de actores y la representatividad territorial de la población sería mayor. Otro elemento importante es la disponibilidad de mapas catastrales que muestren la estructura predial sobre el terreno, o cuando menos archivos digitales de mapas como los que más adelante se presentan a manera de ejemplo en esta guía.

Otro condicionante podría ser la existencia o no del plan de desarrollo local o plan estratégico municipal –PEM–, que en sí misma tomaría algunas semanas y recursos adicionales.

También se deberá tomar en cuenta la escala del plan (regional, mancomunal, municipal o urbano) y el nivel de detalle al que se desee llegar en cuanto al diseño de las áreas urbanas y sus infraestructuras.

Específicamente en cuanto al tiempo, podría ser difícil mantener el interés de la población para lograr su participación, su respaldo y la credibilidad de las autoridades y los técnicos si el proceso toma más de un año. Por otro lado, también sería difícil obtener resultados adecuados en menos de cinco o seis meses.

Por ello es importante no crear expectativas antes de estar preparado para iniciar el proceso, para lo



cual se deberá disponer también de la información de base (incluyendo la documental y la planimetría en archivos digitales), los fondos necesarios, y el proceso de licitación listo para lanzamiento en caso de contratarse una empresa. Y una vez iniciado el proceso, será importante comunicar a la población el tiempo que tomará, de forma que, de nuevo, no se creen falsas expectativas.

Otro aspecto recomendable para acortar el proceso es que, una vez recopilada y analizada la información necesaria, se lleven a cabo talleres concentrados (P. ej. en dos semanas) en el que los todos los distintos especialistas que colaboren, interactúen y efectúen sus recomendaciones en forma articulada, además de realizar talleres participativos. A partir de este proceso podrán afinarse las propuestas y prepararse los documentos del caso, pero los lineamientos generales a considerar habrán quedado establecidos en el taller. Este proceso es denominado “Charrette” (Ver Anexo III).

Lo contrario a este proceso sería el que los especialistas (posiblemente de la empresa contratada y a veces del extranjero) realicen una serie de viajes (a veces por separado) y presenten sus propuestas en unas breves sesiones además de los documentos del caso, haciendo difícil una amplia participación y discusión de los temas y propuestas de fondo hasta alcanzar acuerdos.

En cuanto a costo, tomando en

cuenta los factores mencionados, el rango podría variar entre unos 70,000 dólares de los EE.UU. hasta varios cientos de miles. No obstante, se recomienda comparar los beneficios que se obtienen del ordenamiento territorial comparado con lo que puede costar por ejemplo, la pavimentación de un tramo vial.

3.3. El rol y el perfil del planificador territorial

La experiencia ha demostrado que en los temas de gestión territorial o urbana constantemente se presenta un diálogo (por definición en dos sentidos) entre la población (por diversos medios) y las autoridades electas del municipio, y que en la mayoría de casos, son actores muy importantes los técnicos y profesionales que forman parte de las unidades de planificación territorial.

Se considera que entre los conocimientos básicos y habilidades con que éstos deben contar se encuentran los siguientes:

- a. Conocimientos técnicos sobre ecología, manejo del paisaje, manejo de cuencas, agricultura, forestería y ambiente.
- b. Conocimientos técnicos sobre diseño y planificación urbana (urbanismo y arquitectura), ingeniería de transporte y vialidad, infraestructuras y servicios públicos.



c. Conocimientos básicos sobre economía del suelo urbano y rural, y sobre legislación relativa a la propiedad.

d. Conocimientos básicos sobre formulación y evaluación de proyectos, incluyendo cálculo de costos y evaluación financiera de los mismos.

e. Sensibilidad social y apertura y tolerancia para interactuar con los diferentes actores en el municipio,

f. Sensibilidad política y pensamiento estratégico,

g. Habilidades en moderación de procesos participativos, técnicas de negociación, resolución de conflictos, y excelente comunicación verbal, escrita y gráfica.

3.4. Resultados esperados de la decisión política

Como resultado de esta primera fase del proceso de gestión del ordenamiento territorial debiese obtenerse lo siguiente:

1. La decisión política y autorización de las autoridades municipales (Alcalde y miembros de la Corporación Municipal), de que se elabore un plan de ordenamiento territorial, o en el caso de no existir previamente un plan de desarrollo local o un Plan Estratégico Municipal –PEM-, realizar éste y a partir del mismo el propio plan de ordenamiento territorial,

2. La decisión política de que estos procesos sean ampliamente participativos,

3. La designación de los responsables llevar a cabo el proceso, decidiendo si se hace a través de empresas consultoras, profesionales contratados individualmente para las distintas disciplinas que conlleva el proceso o por medio de los equipos propios del municipio. En cualquier caso, es muy posible que estos últimos requieran de un fortalecimiento en sus capacidades,

4. La designación de una Comisión Multisectorial para guiar el proceso (ver siguiente sección),

5. La asignación de los recursos económicos para llevar a cabo el proceso,

6. El compromiso de que el resultado sea un plan que adopte la figura de norma,

Estos aspectos debiesen quedar plasmados en una Resolución de la Corporación Municipal.





Capítulo IV

FASE II: Preparación

4.1. El establecimiento, miembros y funciones de la Comisión Multisectorial

Como se mencionó en la sección anterior, es recomendable que como parte de la decisión de llevar a cabo un proceso de ordenamiento territorial, se decida también conformar un equipo de conducción del mismo, que se puede denominar Comisión Multisectorial.

Este equipo tendría como tarea promover, deliberar y guiar todas las etapas de la gestión del ordenamiento territorial que conlleva el proceso, analizando las interrelación entre los sistemas biofísicos, económicos, sociales, político-administrativos que tienen lugar en el territorio, para proponer las políticas públicas de trascendencia para el futuro del municipio.

Miembros

Se considera conveniente que la Comisión Multisectorial esté integrada por un número de personas tal que permita deliberar y alcanzar consensos de manera fluida. Se recomienda considerar la participación de:

- a. Uno o más representantes de la Corporación Municipal, idealmente el Alcalde o uno o más concejales o regidores que formen parte de comisiones muni-

cipales afines al tema, como la de ordenamiento territorial y urbanismo o ambiente,

- b. Funcionarios de las unidades técnicas municipales a cargo del tema,

- c. Representantes de grupos empresariales o asociativos (P. ej. asociaciones agrícolas, cooperativas, cámaras de comercio, turismo, industria, etc.),

- d. Representantes de grupos profesionales relacionados con la agricultura, el urbanismo o la construcción,

- e. Representantes de organizaciones no gubernamentales vinculadas a los temas ambientales o de vivienda,

- f. Otros que se considere conveniente de acuerdo con las condiciones y dinámicas particulares del municipio.

Idealmente, las personas que integren el Comisión Multisectorial debiesen haber participado del proceso de adopción de la decisión de llevar a cabo el ordenamiento y estar convencidos de:

- *¿Por qué decidió el municipio realizar un PMOT?*

- *¿Cuáles son las principales características que debe tener?*



- *¿Qué resultados se espera obtener del mismo?*
- *¿Quiénes son los actores principales en el proceso de transformación del territorio?*

No obstante, en la fase previa a la adopción de la decisión, la participación de personas ajenas a la administración municipal posiblemente sea menos formal que dentro de la Comisión Multisectorial, salvo que la iniciativa haya tenido origen en alguna estructura de participación ciudadana reconocida y tomada en cuenta por la municipalidad, o que quienes posteriormente formarán parte de la Comisión Multisectorial sean personas que colaboran o sean cercanas a las autoridades electas.

Funciones

Entre las funciones específicas que tendría la Comisión Multisectorial estarían las indicadas en el Cuadro No. 1.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión Multisectorial deberá contar con el apoyo técnico de las unidades a cargo de la planificación territorial en el municipio, así como del apoyo secretarial necesario para llevar un registro de los participantes y documentar todo lo tratado en las sesiones de la Comisión, entre otras actividades.



Cuadro 1
Funciones generales sugeridas de la
Comisión Multisectorial del PMOT

<p>Conducción y Convocatoria Social Convocar a las instancias necesarias y dar seguimiento a los compromisos asumidos. Asegurar los procesos de participación ciudadana en la gestión del PMOT. Identificar a actores clave, convocar su participación, involucrarlos y mediar sus aportes.</p>
<p>Administración y Finanzas Administrar los recursos asignados y/o procurados para el funcionamiento de la Comisión Multisectorial y del proceso de formulación del PMOT. Llevar registro y control de necesidades, recursos técnicos, humanos y financieros.</p>
<p>Técnico Aportar a la definición de los Términos de Referencia para la contratación de los servicios técnicos necesarios. Reunir los aportes técnicos necesarios para la formulación del PMOT, y asesorar los procesos de implementación del mismo. Deberá contar con asesores específicos, reportar sobre sus respectivos aportes y velar por su incorporación al PMOT. Dirigir los procesos de administración de información técnica que soportan el PMOT.</p>
<p>Legal Llevar a cabo los análisis, interpretaciones y presentación de todos los procesos legales involucrados en el PMOT; desde su formulación, en su implementación, y hasta el seguimiento del mismo.</p>
<p>Comunicación Dar lugar y forma a todos los procesos de comunicación, privada y pública, del PMOT. Reunir a los asesores para el diseño de la estrategia de comunicación social y la mediación de la formulación e implementación del PMOT.</p>
<p>Político Diseño y conducción de la estrategia política para la implementación del PMOT. Conocer las oportunidades y desafíos de la gestión del PMOT; sistematizando la información y documentando el proceso institucional del mismo. Formular propuestas sobre las estrategias y políticas de ordenamiento territorial que estarán plasmadas en el PMOT.</p>



4.2. Integración del equipo técnico de apoyo

La definición de los equipos técnicos debe ser un reflejo de los aspectos a considerar en la formulación del PMOT, según se elabora en la siguiente fase. Se considera que idealmente, se debiese contar con la participación o asesoría de profesionales en las siguientes áreas de especialización:

1. Ecología, manejo de cuencas y recursos naturales o medio ambiente, agricultura, ganadería y forestería,
2. Economía, estadísticas sociales y económicas, y desarrollo económico local,
3. Antropología, organización y participación comunitaria
4. Derecho urbanístico o ambiental,
5. Urbanista (diseñador urbano)
6. Ingeniería de transporte
7. Ingeniería sanitaria (servicios abastecimiento de agua potable, infraestructura de drenajes y manejo de desechos sólidos).

4.3. Fortalecimiento de la Unidad de Planificación Territorial

Como se mencionó antes, es muy posible que para llevar a cabo el proceso de ordenamiento territorial

sea necesario fortalecer las capacidades técnicas de la unidad municipal de planificación territorial, tanto en recursos humanos como materiales.

Esto es válido aunque fuese el caso de que se contratara una empresa o un equipo de profesionales individuales para realizar el PMOT, pues es conveniente que cualquiera de éstos cuente con una contraparte o un interlocutor técnico durante el proceso, y que exista una transferencia de capacidades al municipio, la cual de todas formas tendrá que implementar el plan con sus propios recursos y estar en capacidad de monitorear su implementación.

Con ese fin es conveniente que cada especialista en las áreas indicadas en la sección anterior cuente con un contraparte en la municipalidad con la cual interactuar en el proceso.

4.4. Sostenimiento financiero

El proceso de formulación e implementación del PMOT deberá disponer de un sostenimiento financiero.

Algunas de las posibles fuentes de ingresos para sostenimiento de las unidades de planificación y control territorial son el pago por licencias de fraccionamiento, realización de obras, o uso del suelo y localización de establecimientos, o recursos provenientes de los impuestos territoriales.

Tal y como se indica en la Lámina



Capítulo V

FASE III: Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial

No. 7 que muestra las fases del proceso de gestión del ordenamiento territorial, éste se compone de cuatro pasos principales que son, el diagnóstico, la prospectiva, el diseño urbano y la formulación de normativas.

No obstante, en el caso en el que el municipio no cuente previamente con un Plan de Desarrollo Local o de un Plan Estratégico Municipal –PEM- es recomendable realizar un análisis del contexto por medio del cual se establezcan la visión para el futuro del municipio y los lineamientos estratégicos que sean aplicables al ordenamiento territorial.

5.1. Análisis del contexto y formulación de la visión del territorio

Uno de los objetivos del ordenamiento territorial es contribuir a alcanzar objetivos más amplios para el desarrollo del municipio, los que a su vez debiesen estar fundamentados en las potencialidades del territorio.

Dichos objetivos de desarrollo debiesen idealmente ser establecidos por medio del Plan de Desarrollo Local o del Plan Estratégico Municipal –PEM- que tome en cuenta, no sólo los aspectos propios del territorio, sino también aquellos externos a éste.

Sin embargo, en los casos en los

que no se cuente con éste, se propone proporcionar un enfoque estratégico al ordenamiento territorial, tratando de identificar sus potencialidades y tomando en cuenta las demandas que pudieran existir desde el exterior. Sólo en el caso de que al momento de iniciarse un proceso de ordenamiento territorial no se cuente con los instrumentos indicados, sería recomendable definir lineamientos de carácter estratégico como parte del proceso de formulación del PMOT, lo que se puede denominar análisis del contexto y formulación de la visión del territorio.

En el Anexo I se describen los elementos básicos de planificación estratégica municipal como base para proporcionar lineamientos estratégicos al ordenamiento territorial.

5.2. El Diagnóstico

El diagnóstico es el proceso y el resultado por medio del cual se conoce la naturaleza de un problema que se manifiesta a través de síntomas, analizando información sobre el mismo. El diagnóstico puede ser visto como una actividad que evoluciona desde la Fase I del proceso de gestión del ordenamiento territorial, hasta la Fase III en la que se formula el PMOT. Este proceso se representa en la Lámina No. 8.

En la **Fase I**, o sea en el “antes”



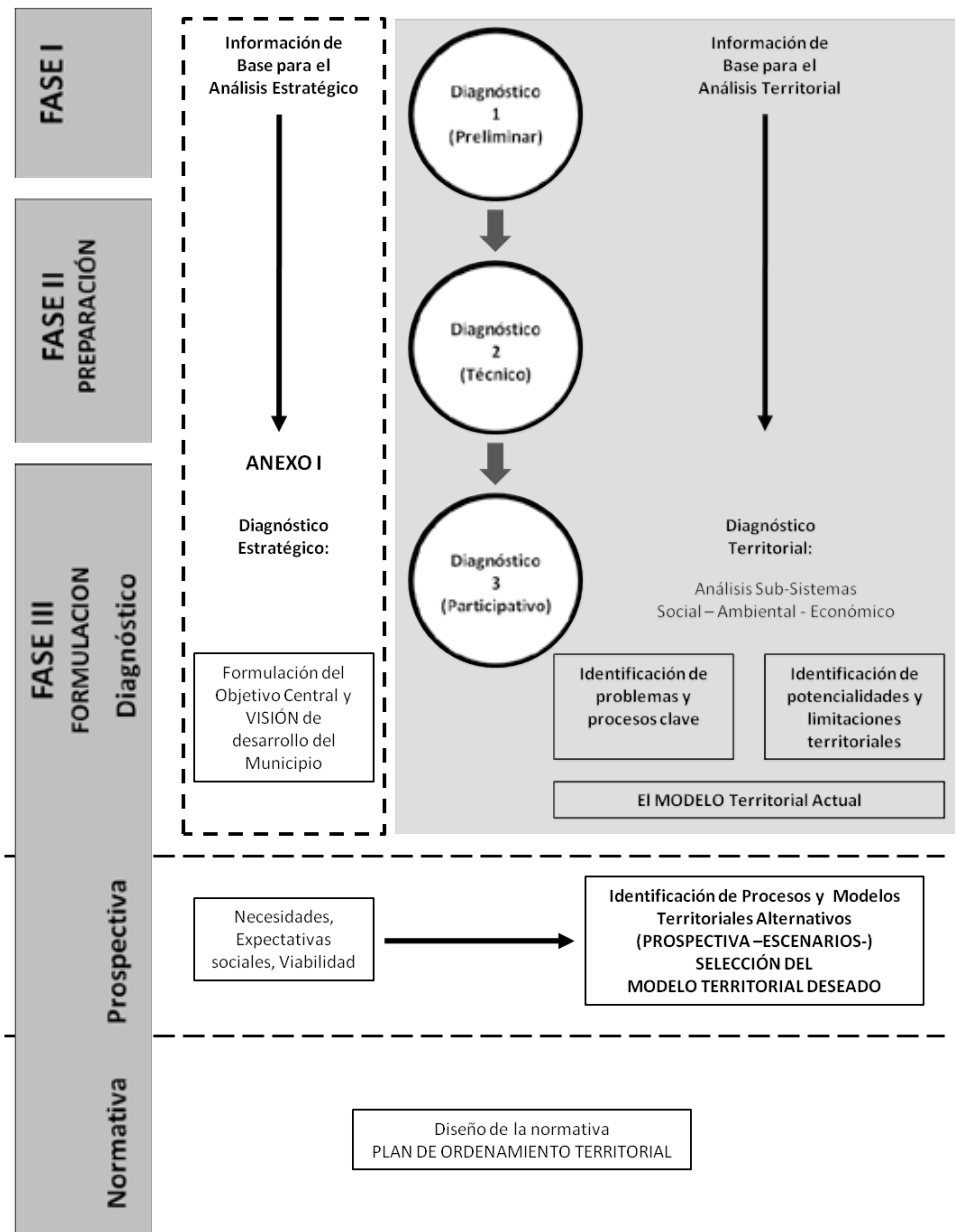
- de la formulación de un POT, o “de la propuesta a la decisión”, es necesario contar con un Diagnóstico Preliminar de manera que se pueda informar a las autoridades electas sobre los problemas que se presentan, las posibles causas detrás de estos, y sobre cómo el ordenamiento territorial puede ayudar a contribuir a abordarlos.

Se trata de la formulación de un diagnóstico inicial que posteriormente se irá completando. En esta etapa inicial, el diagnóstico buscará plantear las hipótesis sobre los procesos de transformación del territorio con base en la información disponible, haciendo una evaluación preliminar sobre los efectos que dichos procesos están teniendo sobre éste y sus habitantes.

- En la **Fase II**, de preparación, es necesario realizar un diagnóstico técnico más elaborado que el anterior, que sirva de base para más adelante llevar a cabo un proceso participativo de manera informada.
- En la **Fase III**, que comprende la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, se llevará el diagnóstico técnico a una retroalimentación de la información obtenida por medio de procesos participativos.



Lámina No. 8 Metodología para la Formulación de un POT





5.2.1. Metodología de análisis

Como se mencionó en la parte inicial de esta guía, un buen plan de ordenamiento territorial será aquel que sea efectivo en reorientar procesos de transformación del territorio hacia objetivos deseados.

Con ese fin, el diagnóstico deberá estar dirigido hacia la identificación de los procesos que están cambiando el territorio y que motivaron a la formulación del POT, y al análisis de sus causas, de manera que se puedan diseñar políticas públicas, estrategias y medidas para abordarlos. Este enfoque conlleva:

1. Saber qué es lo que se debe buscar, y para ello será necesario plantearse las preguntas adecuadas, buscando conocer los procesos a través de los cuales se transforma el territorio.
2. Recabar la información que permita responder a las preguntas planteadas, y analizar la información buscando encontrar los factores que condicionan los procesos de transformación del territorio
3. Territorializar los problemas a través de planos o mapas del territorio. Esto permitirá a la vez esbozar el alcance territorial de los problemas y delimitar el área de cobertura que tendría que abarcar el plan de ordenamiento territorial, aunque con base en las leyes vigentes podría ser necesario hacer el plan para

toda la circunscripción municipal. También facilitará la identificación sobre el territorio de las tendencias en la ocupación del mismo.

4. Encontrar el origen o causas de los problemas, como base para abordarlos desde la política pública.

Así, el objeto del diagnóstico es identificar las “**dinámicas territoriales**” que están produciendo “**transformaciones en el territorio**”, para posteriormente identificar las acciones y formular las políticas públicas. Es oportuno definir algunos de estos conceptos.

Por un lado, debe ser entendido que el territorio es el medio físico que incluye tanto el ambiente natural como al sistema de asentamientos y sus canales de conexión, y que este es sólo un componente de un “**sistema territorial**” del que también forman parte la población y sus actividades, así como el marco legal y las instituciones (Gómez, 2007).

Estos componentes conforman “**subsistemas**” que a su vez están constituidos por “**factores**” específicos, y que se describen a continuación^{16 y 17}:

a. El Subsistema físico-biótico, el cual comprende los factores geología y geotecnia, meteorología, hidrología, geomorfología, suelo, cobertura y uso de la tierra. v biodiversidad.

¹⁶ Existe una semejanza entre entender al ambiente, la economía y la sociedad como componentes del entorno, según lo representado en la lámina No. 6, y entender estos subsistemas como parte del sistema territorial.

¹⁷ Adaptado de IGAC; 1997



b. El Subsistema de funcionamiento espacial, que incluye como factores los patrones de asentamientos humanos, las infraestructuras, la movilidad de personas, bienes y servicios, y los equipamientos colectivos.

c. El Subsistema social, formado por individuos que a su vez conforman una colectividad, sus valores y su comportamiento.

d. El Subsistema económico productivo, entendido como el conjunto de estructuras destinadas a satisfacer las demandas sociales,

e. El Subsistema político-institucional, que abarca el conjunto de elementos (normas e instituciones) que componen la estructura administrativa, especialmente del Estado, y que condicionan la administración de los demás subsistemas¹⁸.

Estos subsistemas se presentan dentro de un mismo territorio y por lo tanto interactúan entre sí; interacciones que podemos denominar como las “**dinámicas territoriales**” y que producen “**transformaciones sobre el territorio**”. Éstas no son más que los efectos que dichas dinámicas tienen sobre el territorio y que en muchos casos constituyen conflictos opuestos a lo que sería deseable para lograr un proceso sostenible, competitivo y equitativo de desarrollo del municipio.

Para analizar estas interacciones o dinámicas territoriales podría analizarse cómo afecta cada factor de los subsistemas a todos los demás factores y subsistemas. Sin embargo, esta tarea sería demasiado compleja y posiblemente poco eficiente en términos de tiempo invertir y resultados a obtener, por lo que es recomendable adoptar un sistema analítico que permita resolver de manera práctica las implicaciones de las relaciones, dependencias e influencias entre los distintos factores de los subsistemas.

Para el efecto se propone llevar a cabo los siguientes pasos que nos lleven a formular el diagnóstico territorial:

Paso No. 1: Identificar las dinámicas territoriales, o sea, las interacciones entre subsistemas, así como sus efectos,

Paso No. 2: Evaluar los efectos actuales y proyectados de estas dinámicas territoriales, para identificar aquellas que sean prioritarias abordar en el proceso de ordenamiento territorial,

Paso No. 3: Analizar las causas de estos conflictos y los desafíos que representan.

5.2.2. Paso No. 1: Identificación de las dinámicas territoriales

El Cuadro No. 2 muestra una matriz de doble entrada (filas y columnas) que puede servir para identificar las dinámicas territoriales, es decir, las interacciones entre subsistemas.

18 El Anexo II elabora sobre la naturaleza de cada subsistema y sus factores componentes.



Para el efecto, el mismo cuadro muestra en cada casilla ejemplos de las preguntas que deberán plantearse quienes participen en la elaboración del diagnóstico, para identificar las dinámicas territoriales.

Por ejemplo, si se adopta la pregunta ¿Cómo influye la demanda sobre la explotación de los recursos naturales locales?, en la casilla que corresponde a la relación que tiene el Subsistema Económico-Productivo con el Subsistema Físico-Biótico, la respuesta podría ser:

- El avance de la frontera agrícola (subsistema económico-productivo) por sobre los bosques (subsistema físico-biótico).
- La contaminación de ríos y lagos (subsistema físico-biótico) por descargas de industriales sobre los mismos (subsistema económico-productivo).

Es importante mencionar que todas estas dinámicas territoriales deben poder ser ubicadas en el territorio y representadas en un mapa, pues es allí donde se expresan las relaciones y conflictos.

Para el efecto, algunos de los factores pueden ser representados y analizados espacialmente por medio de Sistemas de Información Geográfica –SIG-. Usualmente ministerios, secretarías y otras dependencias de los gobiernos nacionales (a cargo de ambiente, infraestructura, geografía y estadística) cuentan con informa-

ción digital y georeferenciada sobre estos factores que pueden ser una importante base de referencia para los municipios, sin perjuicio de que éstos puedan generar su propia información (P. ej. tomando como base la información catastral).



Cuadro No. 2 Interacción entre Subsistemas*

*Cuadro integrado a partir de gráficas de relaciones entre subsistemas en IGAC, 1997

		AMBIENTAL		ECONÓMICO	SOCIAL	
		Físico-Biótico (Natural)	De funcionamiento Espacial (Construido)	Económico-Productivo	Social	Político-Institucional
AMBIENTAL	Físico-Biótico		¿Cómo el patrón de explotación y utilización de los recursos naturales influye en el subsistema la estructuración de espacio-funcional?	¿Cómo influyen los sistemas de extracción y producción en la conservación y sostenibilidad en el uso de los recursos naturales? ¿Cómo influye el uso del suelo actual en su productividad? ¿Cómo influye el uso actual del suelo en el recurso hídrico?	¿Cómo influye el uso actual del suelo en la calidad de vida de la población? ¿Cómo influyen las amenazas naturales sobre el bienestar de la población? ¿Cómo se está ocupando y apropiando socialmente el territorio?	¿Cómo influye el manejo de las inversiones municipales en la conservación y sostenibilidad en el uso de los recursos naturales?
	De Funcionamiento Espacial	¿Cómo incide la configuración de la red urbana en el aprovechamiento de los recursos naturales?		¿Cómo influye la configuración y disposición del sistema de asentamientos en la generación de ventajas competitivas?	¿Es la red de vínculos funcionales compatible con las demandas y expectativas sociales?	¿Cómo lograr una distribución de centros poblados más eficientemente administrables y donde existan mayores posibilidades de gobernabilidad?
ECONÓMICO	Económico-Productivo	¿Cómo influye el modelo económico en la sostenibilidad ambiental? ¿Cómo influye la demanda sobre la explotación de los recursos naturales locales? <i>EJEMPLO: Avance de la frontera agrícola sobre el bosque natural</i>	¿Cómo influye el modelo económico en la ocupación del espacio rural y urbano?		¿Cómo influye el tipo de actividades productivas en el nivel de empleo? ¿Cómo influye la tecnología empleada por las principales actividades en el aprovechamiento de los recursos humanos locales?	¿Cómo influyen los tipos de actividades locales en los ingresos municipales? ¿Cómo influyen los agentes económicos en la formulación de políticas de desarrollo?
	Social	¿Cómo afectan los procesos migratorios, la explotación de los recursos naturales?	¿Sobre qué áreas del territorio municipal se está desplazando la población y cuáles son las causas de este desplazamiento?	¿Cómo afecta la composición y nivel de cualificación de los trabajadores locales la productividad y las actividades económicas?		¿en qué tipo de educación deberá de invertir el municipio para cualificar a los trabajadores de acuerdo con las potencialidades de desarrollo económico local?
SOCIAL	Político-Institucional	¿Cómo incide la descentralización en el control que ejercen los municipios sobre el uso de la tierra?	¿Contribuye la asignación presupuestaria municipal para el desarrollo territorial equilibrado del municipio?	¿Cómo incide el grado de descentralización en la capacidad municipal para gestionar sus propios recursos y promover el desarrollo económico local?	¿Cómo afecta el grado de autonomía local la eficiencia y la eficacia en atender problemas sociales del municipio?	



5.2.3. Paso No. 2: Evaluación las dinámicas territoriales

Como se mencionó, el objeto de este paso es identificar, entre el conjunto de dinámicas territoriales identificadas, aquellas que sean relevantes y prioritario abordar, ya sea por importancia o urgencia. Así será posible derivar las decisiones y prioridades del análisis y los resultados del diagnóstico.

Existen muchos sistemas estructurados de evaluación, cuyo desarrollo conceptual no es el objeto de esta guía. Sin embargo, ninguno de ellos puede reemplazar a una Comisión Multisectorial bien conformada, en el conocimiento sobre la realidad de su municipio y las prioridades que sea necesario abordar.

Dadas las condiciones y variables que intervienen en la evaluación, lo procedente es definir los elementos de juicio que lo guiarán. En todo caso, la Comisión Multisectorial debe de tener en cuenta las motivaciones y objetivos que llevaron a adoptar la decisión de llevar a cabo un proceso de ordenamiento territorial, aunque es recomendable tener apertura para considerar otros aspectos que originalmente no se hubieren contemplado. En este sentido, parte de esta evaluación podría estar resuelta, al menos parcialmente, si se cuenta previamente con un Plan Estratégico Municipal -PEM- y la visión a futuro.

Entre las preguntas que deberá responderse en este punto está ¿Qué

es bueno y qué es malo para el Municipio? Por lo tanto, en este punto también deberán tomarse en cuenta las potencialidades del territorio.

Tampoco está de más recordar que la Comisión Multisectorial deberá de contar con el apoyo técnico y la asesoría de un equipo interdisciplinario de especialistas que acompañen el proceso.

Como criterios para llevar a cabo esta evaluación, se sugiere considerar los principios sugeridos en esta guía, incluyendo los relativos a buscar la sostenibilidad del proceso de desarrollo del municipio representados en el esquema de la Lámina No. 5. Para el efecto, las dinámicas territoriales pueden ser evaluadas con base en los siguientes criterios:

- a. **¿Son viables?**; cuando hay una compatibilidad entre sus condiciones en el ámbito social y en el ámbito económico,
- b. **¿Son soportables?**; en el caso que sus condiciones en los ámbitos social y ambiental sean compatibles entre sí,
- c. **¿Son equitativas?**; cuando son social y económicamente compatibles,
- d. **¿Son sostenibles?**, cuando sus condiciones reflejan una compatibilidad entre los ámbitos ambiental, social y económico a la vez.



Claro está que en determinado momento las dinámicas pueden presentar una condición inviable, insostenible, inequitativa, y por ende, insostenible. Una de las vocaciones de un PMOT es precisamente coadyuvar a revertir estas condiciones adversas, de donde nace precisamente la motivación de este análisis.

Existe además, la influencia (o dependencia) que los factores de cada subsistema ejerzan (o tengan) en otros factores. Por ejemplo, supongamos un municipio cualquiera, y consideremos el factor hidrológico (esto es, los recursos hídricos), el cual pertenece al sistema físico-biótico. Los recursos hídricos tienen influencia en el sector forestal del mismo subsistema, en el saneamiento (subsistema social), y agrícola (subsistema económico-productivo). Por lo tanto, el tema agua tiene una influencia directa con cualquier iniciativa integral de dicho municipio (incluyendo el ordenamiento territorial). Su gestión apropiada tiene pues, incidencia en los ámbitos ambiental, social y económico, y relevancia para la sostenibilidad del municipio.

El Cuadro No. 3 contiene un cuestionario para ayudar a establecer objetivamente el alcance de influencia de los factores evaluados. Ese cuestionario interroga: a) La influencia que el factor evaluado ejerce en otros factores; b) Su condición de viable, equitativo y/o soportable (Lámina No. 5); c) Su evaluación global de sostenibilidad. Todo esto,

en las condiciones a la fecha de la evaluación correspondiente. Este trabajo debe ser lo más exhaustivo posible y quedar documentado pues representa un referente para evaluaciones futuras.



Cuadro No. 3
Cuadro de Evaluación de las Dinámicas Territoriales

Dinámica Territorial: <i>(Nombre y código del Factor, símil a Anexo 2)</i>		Fecha: <i>(Referencia de llenado)</i>				
		Subsistemas relacionados: <i>(Físico-Biótico, Funcionamiento Espacial, Económico Productivo, Ambiental-Social-Económico)</i>				
Calificación Global: <i>(hasta después de llenar cuestionario)</i>		1	2	3	4	5
Factores de Relación		Calificación				
Factor (Sistema)	-	Magnitud			+	Condición Actual
<i>(Nombre y Sistema)</i>	1	2	3	4	5	<i>(¿Viable?)</i>
<i>(Nombre y Sistema)</i>	1	2	3	4	5	<i>(¿Soportable?)</i>
<i>(Nombre y Sistema)</i>	1	2	3	4	5	<i>(¿Equitativo?)</i>
<i>(Nombre y Sistema)</i>	1	2	3	4	5	
<i>(Nombre y Sistema)</i>	1	2	3	4	5	
<i>(Nombre y Sistema)</i>	1	2	3	4	5	
<i>(Nombre y Sistema)</i>	1	2	3	4	5	
<i>(Nombre y Sistema)</i>	1	2	3	4	5	
<i>(Nombre y Sistema)</i>	1	2	3	4	5	
SUMATORIA	<i>(Sumar magnitudes individuales)</i>					
Evaluación Global						
La Dinámica Territorial es:	¿Viable?	Si	No	¿Soportable?	Si	No
		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	¿Equitativo?	Si	No			
		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
	¿Es Sostenible?	Si	No			
		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
Observaciones:						
<i>(Escribir todos los argumentos que justifiquen el análisis realizado y/o)</i>						
<i>(que ayuden a aclarar la evaluación conducida)</i>						
<i>(Idealmente anotar el nombre de quienes hicieron la evaluación)</i>						



Cuadro No. 4
Matriz de Análisis de las Dinámicas Territoriales

No.	Dinámica Territorial	a.	b.	c.	d.
		¿Qué está pasando actualmente? ¿Qué conflictos presenta? ¿Cómo y por qué sucede?	¿Cómo va a seguir? -Tendencias-	¿Qué problemas acarreará? ¿Qué desafíos representa?	¿Qué debiese hacer el municipio? ¿Qué capacidad y con qué herramientas cuenta para evitarlo o minimizarlo?
1.					
2.					
3.					
4.					

Paso No. 3: Análisis de las causas y los desafíos que presentan las dinámicas territoriales

Para llevar a cabo este paso se propone utilizar la matriz de doble entrada que se muestra en el Cuadro No. 4¹⁹. Este análisis puede ser de ayuda para priorizar el abordaje de cada una de las dinámicas territoriales, por lo que este paso puede ser iterativo con el anterior, es decir, que se vuelva al Paso No. 2 para reconsiderar algunos supuestos con base en el resultado del análisis del Paso No. 3.

Para analizar adecuadamente las dinámicas territoriales conviene ampliar sobre lo que se busca saber al plantear las preguntas, de acuerdo con las columnas:

a. ¿Qué está pasando actualmente? ¿Cómo y por qué sucede?

En esta columna se deberán indicar los efectos perceptibles en el momento del análisis. También se deberá identificar cuáles son las causas que provocan la dinámica territorial. Esto se puede hacer a través de un árbol de problemas que permita identificar lo que está detrás de las causas inmediatas²⁰. Esto servirá también para identificar los actores que juegan un rol dentro de la dinámica.

Idealmente, para saber lo que está pasando en la actualidad también se debiese considerar la evolución de las dinámicas territoriales. De alguna manera, el estado actual del territorio es el resultado de algunas tendencias desarrolladas a lo largo del tiempo hasta la actualidad. Y se deberá evaluar si esas tendencias son aún vigentes y se pueden proyectar hacia el futuro, lo que nos lleva al planteamiento de la siguiente pregunta.

19 Adoptada de las recomendaciones para el análisis de las dinámicas territoriales en el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala efectuadas por el equipo de consultores del consorcio Nippon Koei / Nippon Koei-LAC, Alfredo Garay, Federico Berbejillo y Sylvia Rosales-Montano, en el marco del proyecto "Corredor Central Aurora-Cañías" para Urbanística, Taller del Espacio Público de la Municipalidad de Guatemala, como Cooperación Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo –BID-.

20 La técnica de árbol de problemas forma parte de la técnica de planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP por sus siglas en alemán), también conocida un marco lógico, que fuera desarrollada por la agencia alemana de cooperación internacional GTZ.



b. ¿Cómo va a seguir? ¿Cuál es la tendencia? ¿Es una tendencia, y de qué tipo?

Esta columna tiene como objetivo proyectar lo que puede suceder si no se aborda el problema. Las tendencias pueden ser dominantes (aquellas que están firmemente establecidas), emergentes (de nueva o reciente aparición), o de ruptura (que suceden repentinamente y modifican la situación del territorio).

c. ¿Qué problemas acarrearán si no se interviene? y ¿Qué desafíos representa?

La respuesta a esta pregunta es importante porque puede ser una forma de concienciar a la población sobre las consecuencias de acciones u omisiones en el presente. También permite identificar con claridad las situaciones o desafíos a los que se deberá enfrentar el municipio.

d. ¿Qué debiese hacer el municipio? y ¿Qué capacidad de influencia tiene para evitarlo? ¿Cuáles son las acciones y decisiones que se adoptarán con relación al ordenamiento territorial?

La respuesta a estas preguntas permitirá definir los objetivos y políticas públicas, para cuyo logro deberá establecerse las estrategias y los instrumentos de gestión que, teniendo a su alcance el municipio, serán utilizados en el ordenamiento

territorial.

5.2.5. Identificación del modelo territorial actual

Como se mencionó antes, las dinámicas territoriales deben poder ser plasmadas en un mapa, y una vez evaluadas y analizadas, se podrá elaborar un mapa síntesis que se puede denominar Mapa del Modelo Territorial Actual.

Este se genera, en parte, por medio de un Sistema de Información Geográfico como resultado del análisis de los diferentes factores para los que se tenga información digital (P. ej. mapas de topografía, geología e hidrografía). (Ver Anexo IV: Mapas del Proceso de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.)

No obstante, el Mapa del Modelo Territorial Actual es una representación que busca transmitir de una forma simple las ideas principales sobre lo que está sucediendo en el territorio, permitiendo visualizar espacialmente no sólo las influencias evaluadas, sino que consecuentemente, los conflictos territoriales existentes y las demandas ejercidas sobre el territorio. Como tal, usualmente se trata de un mapa en el que se dibujan áreas, flechas o texturas que buscan representar las dinámicas territoriales.

Un ejemplo de este mapa a nivel urbano es el Mapa U-11 que contiene el Mapa del Modelo Territorial Actual. Este mapa puede ser



complementado con fotografías de ejemplos de lo que sucede en cada punto.

5.3. Prospectiva

En la metodología propuesta para la elaboración del diagnóstico se tomó en cuenta la evolución de las dinámicas territoriales hasta el presente, así como la posible evolución de las mismas hacia el futuro. Esto de alguna manera es un proceso de prospectiva, entendida como el análisis y estudios que se realizan para predecir posibles situaciones futuras, dados ciertos supuestos o condiciones a lo largo del tiempo.

Una de las técnicas prospectivas más útiles es el método de escenarios. Se puede decir que un escenario es un ejercicio de simulación que, basado en una sucesión de acontecimientos supuestos en áreas como la social y la económica, tiene como resultado una situación futura que, al igual que el Mapa del Modelo Territorial Actual, se puede representar en un mapa.

El método involucra la generación de múltiples escenarios según los supuestos que se planteen, pero para efectos de la presente guía se considera conveniente plantear tres:

- a. Escenario tendencial
- b. Escenario óptimo o deseable, y
- c. Escenario meta

El escenario tendencial puede con-

ceptualizarse como el futuro más posible si no hay cambio en las causas que condicionan las dinámicas territoriales, incluyendo la opción de que no se lleve a cabo un proceso de ordenamiento territorial. Este escenario es de mucha utilidad para dar a conocer lo que podría ser el futuro en caso de no hacerse nada en materia de ordenamiento.

Por su parte, el escenario óptimo en el ámbito del ordenamiento territorial, se refiere al futuro más deseable basado en supuestos igualmente deseables: disponibilidad de recursos, voluntades y medios. También es muy útil en la medida en la que por medio de él se pueden plantear aspiraciones que contribuyan a configurar las ambiciones de un municipio, siempre que no se generen expectativas sobre la posibilidad de alcanzar tal situación futura.

Finalmente, el escenario meta es un escenario deseable dentro de lo posible, tomando en cuenta, por un lado, las potencialidades y limitaciones del territorio, y por el otro, la adopción, como supuestos, de las medidas que están al alcance del municipio para alcanzar los objetivos estratégicos que se hayan planteado.

Cada uno de estos escenarios puede ser representado por medio de mapas como modelos territoriales, siendo importante generar al menos el del escenario tendencial y el del escenario meta –Modelo Territorial



Meta-, partiendo en ambos casos del Modelo Territorial Actual.

Es importante recordar que para efectos de la formulación del Modelo Territorial Meta, en la presente guía se han propuesto algunos principios que propicien la sostenibilidad ambiental, la equidad social y la competitividad económica.

5.4. Síntesis y Propuesta de Ordenamiento Territorial

Una vez se cuente con el diagnóstico (las dinámicas territoriales, sus efectos y sobre todo sus causas), con la visualización del futuro deseado y posible - Modelo Territorial Meta-, será a la vez posible establecer los objetivos, las estrategias y las políticas públicas que servirán de base para formular el POT y sus respectivos programas y normativos de aplicación.

Como se mencionó en la primera parte de esta guía, hacia esta etapa se habrán adoptado decisiones sobre la escala o área de aplicación del POT (municipal o urbana), y sobre su ámbito de aplicación (regulación del espacio privado o sólo inversión pública), además de previsiones de infraestructura y los diseños urbanos que fueren necesarios.

Adicionalmente se habrá identificado otras áreas de gestión municipal en las que sería necesario que la municipalidad actuara si se desea alcanzar los objetivos planteados, Por ejemplo, obras de infraestructura

como carreteras o sitios para el manejo y la disposición final de desechos sólidos, para los cuales el POT deberá prever el espacio necesario: derechos de vía en el caso de las carreteras y polígonos de reserva y áreas de amortiguamiento para el emplazamiento de las infraestructuras de saneamiento.

Igualmente, para algunas áreas en proceso de consolidación urbana y otras en las que sea necesario expandir la superficie urbana, es recomendable elaborar propuestas de diseño urbano a partir de las cuales se elaboren las normativas para la implementación del POT.

Como producto se esperaría contar al menos con lo siguiente:

1. Un Documento de Soporte:

El Documento de Soporte deberá contener lo relativo al proceso de formulación del POT, incluyendo la Fase I (proceso de toma de decisiones) y II (diagnóstico y prospectiva), objetivos, estrategias, políticas públicas, infraestructuras y diseños urbanos.

En síntesis, en este documento deberá quedar documentado todo el proceso de análisis y toma de decisiones que culminen en la propuesta de ordenamiento territorial.

Es muy posible que durante el proceso se hayan producido informes, reportes, memorias, etc., que también deben ser do-



cumentados.

2. Una propuesta de normativa.

La propuesta normativa es el reglamento u ordenanza que emite la Corporación Municipal, y que contiene redactado en la forma de artículos, las disposiciones municipales en materia de ocupación, uso y aprovechamiento del suelo.

Es conveniente que ambos productos sean aprobados por la Corporación Municipal aunque, como veremos más adelante, sólo la normativa adquiera la figura de regulación.

5.5. Normativa

La normativa, como se ha señalado, se refiere a los planes de ordenamiento territorial que son promulgados como reglamentos u ordenanzas. Es el instrumento que hace vinculantes y de aplicación u observancia general las decisiones adoptadas por la autoridad municipal (Corporación Municipal) en representación de la ciudadanía.

Para su formulación, la presente guía propone la adopción de un “código”, entendido éste como un cuerpo normativo unitario, ordenado y sistematizado de regulaciones de ordenamiento territorial. Además, se propone que este código sea un “Código Inteligente” que contemple²¹:

1. Las escalas regional o muni-

cipal, urbana o comunitaria, y dentro de la escala comunitaria, lo relativo a manzanas y edificaciones²²,

2. A nivel regional o municipal, lo relativo a áreas a ser protegidas o mantenidas como espacios abiertos, las indicaciones de hacia dónde puede dirigirse prioritariamente el crecimiento poblacional o en dónde este crecimiento debe ser restringido. Dentro de las áreas en las que crecimiento puede ser dirigido, definir que esto se hará por medio de comunidades, definiendo su jerarquía o tipos, que pueden ser, a manera de ejemplo:

- a. Poblados Tipo 1 o Caseríos, de entre 15 y 30 hectáreas
- b. Poblados Tipo 2 o Aldeas, de entre 30 y 60 hectáreas
- c. Poblados Tipo 3 o ciudades de entre 60 y 240 hectáreas

3. En cada comunidad, la definición de “transectos” como sistema de caracterización territorial,

4. Los distintos “ciclos de transformación del territorio”, conceptualizados en el Capítulo 1 de la presente guía (fraccionamiento, realización de obras y cambio en el uso del suelo), los parámetros normativos que apliquen a cada uno y para cuya realización se requiere permiso o licencia municipal.

21 Basado en el “Smart Code” desarrollado por la empresa Duany Plater-Zyberk and Company (DPZ), y disponible sin costo en inglés en <http://www.smartcodecentral.org>, así como en criterios desarrollados en el Plan de Ordenamiento Territorial o POT del Municipio de Guatemala vigente desde el año 2009, el cual se encuentra disponible en www.muniguate.com.

22 El “Smart Code” no menciona específicamente la escala municipal como división administrativa, sino la regional como la que engloba un territorio que combina ámbitos rurales y urbanos, por lo que en esta sección los términos deberán entenderse como sinónimos. Esto es distinto a secciones anteriores en las que se hizo una diferenciación entre los niveles regional y municipal como divisiones administrativas sujetas ambas a la formulación de los POT para su respectiva jurisdicción.



5. Las distintas instancias y procedimientos de aprobación de proyectos y actividades sujetas a la emisión de permisos o licencias municipales como requisito previo a ser efectuadas.

Además el código deberá contemplar, entre otros aspectos, los procedimientos de actualización del mismo, así como procedimientos administrativos y legales que se deberán adecuar al marco legal vigente en cada país de la región.

5.5.1. Estructura y contenidos de la norma

Aunque hasta ahora no se ha elaborado en esta guía sobre algunos aspectos importantes para la formulación la norma, sí es conveniente en este punto dar una idea de lo que se recomienda que sea la estructura de la misma, de manera que los temas a desarrollar más adelante sean vinculados a esta estructura general. Además, se proponen los contenidos generales de la norma distribuidos en el índice de un modelo de norma.

Es necesario hacer notar que la estructura e índice de contenidos propuestos son distintos a los que comúnmente se formulan en los llamados “planes reguladores”. En ellos es común encontrar por separado reglamentos referentes a los distintos ciclos de transformación del territorio, como el reglamento de fraccionamientos, el de construcción o el de uso del suelo.

A diferencia de éstos, el Código Inteligente propone la integración de los parámetros normativos de estos ciclos de transformación del territorio, según una caracterización territorial denominada “transecto”, sobre la cual se elabora más adelante²³.

Esto no quiere decir que no sea necesario elaborar otros reglamentos complementarios, pero estos se refieren principalmente a aspectos procedimentales, instrumentos de gestión y estándares específicos, mientras que lo relativo al territorio y los ciclos de transformación de éste, se integran en uno sólo.

En los casos, si los hubiere, en que las leyes o normas vigentes en los países de Centroamérica y El Caribe, estableciese que los POT deben ser estructurados en reglamentos individuales, se recomienda:

- a. Llevar a cabo los diseños del territorio bajo la lógica propuesta en esta guía, aunque los reglamentos sean escritos separadamente, y
- b. Emitir un “Manual de Aplicación” bajo la estructura de un Código Inteligente, reflejando los parámetros de los reglamentos individuales, aunque este manual no adopte la figura de norma, sino sólo refleje lo que dice la norma, de una manera simple.

El Cuadro No. 5 muestra la estructura de la norma, mientras que el Cuadro No. 6 muestra un ejemplo del índice de contenidos.

²³ La propuesta de estructuración de la norma basada en el Código Inteligente, no sólo se encuentra en análisis en casi 100 municipios Estados Unidos, sino que ya ha sido adoptada en al menos 25. En el ámbito latinoamericano, el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala es el primero que se conoce que ya adoptó esta estructura normativa.



Cuadro No. 5
Estructura de la norma de un POT

Adaptado de Smart Code versión 9.2

	Escala					
	Regional/Municipal	Comunitaria	Transecto			
Espacios Abiertos	A1	Áreas Protegidas	Ningún poblado	T1	Zona natural	
	A2	Áreas de Preservación	Ningún poblado	T2	Zona Rural	
Áreas de Crecimiento	C1	Sector de Crecimiento Restringido	P1	Poblado Tipo 1	T2	Zona Rural
					T3	Zona Suburbana
					T4	Zona Urbana General
	C2	Sector de Crecimiento Controlado	P1	Poblado Tipo 1	T2	Zona Rural
					T3	Zona Suburbana
					T4	Zona Urbana General
			P2	Poblado Tipo 2	T3	Zona Suburbana
					T4	Zona Urbana General
					T5	Zona Urbana Central
	C3	Sector de Crecimiento Incentivado	P2	Poblado Tipo 2	T3	Zona Suburbana
T4					Zona Urbana General	
P3			Poblado Tipo 3	T4	Zona Urbana General	
				T5	Zona Urbana Central	
Áreas de Desarrollo Existente	C4	Sector de Consolidación o Relleno Urbano	P4	Poblado Tipo 4	T4	Zona Urbana General
					T5	Zona Urbana Central
					T6	Núcleo Urbano

Estándares para Edificaciones
Disposición, configuración, función, densidad, paisaje urbano, estacionamiento, rotulación y otros



Cuadro No. 6
Índice de Contenidos del POT

Título	Capítulo	Artículos o Contenidos	
Considerandos			
1. Disposiciones Generales	1. Del Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprobación del POT ▪ Definiciones ▪ Políticas públicas ▪ Ámbito de aplicación (ciclos de transformación del territorio) ▪ Alcances <ul style="list-style-type: none"> ○ División administrativa ○ Escalas de aplicación (municipal, comunitario, zonas del transecto, edificaciones) ▪ Obligaciones y responsabilidades ▪ Instrumentos de gestión 	
	2. Autoridades técnicas y administrativas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoridades técnicas y administrativas ▪ Atribuciones y competencias de cada una 	
	3. División Administrativa del Territorio Municipal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distritos ▪ Delegaciones ▪ Cantones 	
2. Escala Regional / Municipal	1. De las áreas y sectores 2. Disposiciones específicas 3. Criterios de identificación de áreas y sectores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Áreas Protegidas ▪ Áreas de Preservación ▪ Sector de Crecimiento Restringido ▪ Sector de Crecimiento Controlado ▪ Sector de Crecimiento Incentivado ▪ Sector de Consolidación o Relleno Urbano ▪ Zonas Especiales 	
3. Escala Comunitaria	1. De los poblados 2. Disposiciones específicas 3. Tipos de Poblados 4. Transectos aplicables y proceso de diseño 5. Equipamientos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poblado Tipo 1 ▪ Poblado Tipo 2 ▪ Poblado Tipo 3 ▪ Poblado Tipo 4 	
4. Escala de Edificaciones	1. Disposiciones Específicas 2. Parámetros normativos de cada Transecto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ T1 ▪ T2 ▪ T3 ▪ T4 ▪ T5 ▪ T6 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vialidad ▪ Disposición, ▪ Configuración, ▪ Función, ▪ Densidad, ▪ Paisaje urbano, ▪ Estacionamiento ▪ Rotulación
5. De la gestión del ordenamiento territorial	1. Servicios Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consultas ▪ Informes de factibilidad ▪ Licencias y permisos <ul style="list-style-type: none"> ○ Fraccionamiento ○ Construcción ○ Uso del suelo 	
	2. Procedimientos		
	3. Gestión de espacios públicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vialidad ▪ Equipamientos 	
	4. Cambios y actualizaciones al POT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Correcciones ▪ Revisiones ▪ Actualizaciones 	
	5. Régimen Sancionatorio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Multas ▪ Suspensión de obras ▪ Demoliciones 	
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cierre de establecimientos 	



5.5.2. Las escalas del ordenamiento territorial

Salvo en los casos en los que las leyes nacionales establezcan como requisito la formulación de POT para toda la superficie de los municipios, un municipio puede optar por hacer planes de ordenamiento territorial de la escala que más se adapte a sus necesidades, es decir, conjuntamente con otras municipalidades, a nivel de todo el municipio, o sólo para un área urbana.

La definición de las escalas dependerá del resultado de los análisis preliminares que se efectúen sobre las dinámicas de transformación del territorio.

No obstante, en este guía se propone un abordaje integral del territorio, de manera que exista consistencia en los criterios de ordenamiento.

La escala regional o municipal.

Como se ha señalado, muy posiblemente el abordaje de la escala regional del ordenamiento territorial, entendida como división administrativa, sea realizado por una entidad provincial o conjuntamente por varias municipales mancomunadas. Como resultado, los POT regionales establecerán directrices o lineamientos generales a ser tomadas en cuenta en los POT municipales.

El nivel regional también puede estar definido en función de las cuencas hidrográficas u otros criterios de caracterización del espacio rural

tal como las regiones naturales o las unidades del paisaje. También deberá tomarse en cuenta la estructura de centros poblados, y las infraestructuras importantes como carreteras, puertos, hidroeléctricas, etc.

El Mapa B-1, denominado Mapa Base Regional, contenido en el Anexo IV muestra el área definida como regional en el ejemplo planteado. Los mapas R-1, R-2 y R-3 muestran la identificación de cuencas a partir de la topografía e hidrología de las áreas, para cuyo manejo se deberán implementar planes específicos con la participación de entes provinciales y municipales.

En los casos en los que la legislación de cada país contemple la figura de planes regionales (provinciales o departamentales) como vinculantes, los planes municipales deberán adoptar las disposiciones de estos a nivel local.

De tratarse de planes formulados voluntariamente a nivel de mancomunidad, podría ser el caso de que el plan regional no sea normativo sino de referencia, lo que haría necesario que, por razones legales, cada municipio que compone la mancomunidad emita individualmente las normas que aplican a su municipio.

En cualquier caso, es muy posible que los planes regionales, aunque deban ser observados por los municipios en sus propios POT, no elaboren sobre la obligatoriedad y



procedimientos para la obtención de permisos y licencias por parte de los propietarios de suelo, pues usualmente las legislaciones contemplan que su aplicación sea a través de los planes municipales.

Distinto es el caso de las disposiciones sobre áreas protegidas o inmuebles patrimoniales emitidas a nivel nacional por las asambleas o congresos nacionales o ministerios, en cuyo caso, aún ante la falta de POT municipales, deberán ser observadas por particulares. No obstante, en estos casos lo que se debería buscar es precisamente la promulgación de los POT municipales, articulados a la legislación nacional y la descentralización en su aplicación.

A manera de ejemplo, el POT regional puede identificar las áreas de riesgo o las áreas con vocación agrícola, pero será el POT municipal el que aplique las normas relativas a esas áreas, restringiendo la ocupación de las áreas en riesgo, y estableciendo condiciones para el aprovechamiento del suelo agrícola de acuerdo con sus diferentes categorías.

La diferencia entre los planes regionales y los planes municipales es que estos últimos sí son de observancia y aplicación general.

A nivel municipal es recomendable que el POT defina y regule:

Las áreas que ya son designadas por las leyes del país como áreas protegidas o que las leyes designan como áreas a proteger (P. ej. los bosques ribereños), las cuales se espera que tendrán tal designación de forma permanente.

Las áreas que debiesen ser pero que aún no son áreas protegidas, así como aquellas en las que no se debe permitir la ocupación humana, tales como:

Áreas inundables o amenazas por fenómenos naturales,

Áreas de pendientes del suelo pronunciadas,

La jerarquía de los centros poblados (ciudades, villas, aldeas, caseríos, etc.) de acuerdo con la tipología usualmente establecida por el instituto geográfico de cada país, definiendo los estándares de equipamiento con que se debiese contar en cada tipología, de manera que la inversión pública vaya orientada a alcanzar dichos estándares.

Las infraestructuras viales y de comunicación que estructuran el territorio regional (P. ej., carreteras o sitios de disposición final de desechos sólidos si son de gestión regional).

Sin embargo, es inusual (por dificultades en su aplicación) que el suelo agrícola o rural esté sujeto a la au-



torización de una licencia municipal previo a que se realice la actividad, como sería el caso en el ámbito urbano de que alguien, por ejemplo, quiera establecer un restaurante, y para el efecto deba obtener su respectiva licencia.

Ciertamente, una de las formas de proteger el suelo agrícola es controlando la expansión sobre éste de las áreas urbanas. Para las actividades urbanización y constructivas los interesados deberán obtener licencia. Sin embargo, para la gestión sostenible de las áreas agrícolas que están más alejadas de los centros urbanos, muy posiblemente las municipalidades tengan que implementar programas complementarios como de asistencia técnica a las actividades agrícolas o mecanismos de compensación para salvaguardar áreas protegidas.

No obstante, el hecho de que un municipio no establezca un mecanismo de licenciamiento por usos del suelo, no significa que el POT no pueda establecer normas que deberán ser observadas por el público. Por ejemplo, se podría prohibir la tala de árboles de los bosques ribereños y quien lo hiciere podría estar igualmente sujeto a la aplicación de multas.

Los mapas municipales del Anexo IV muestran el proceso de generación de un mapa de aptitud territorial, que sería el mapa normativo a nivel municipal y que serviría para que el público identificara dichas áreas y aplicara los parámetros del caso.

En estos casos, las claves para el éxito en la aplicación del POT municipal serán el haberlo formulado por medio de procedimientos participativos, difundirlo ampliamente, y aplicarlo con disciplina.

El nivel urbano o comunitario. A nivel urbano el POT debiese adoptar lo que establezca el nivel superior (regional o municipal) en cuanto a áreas protegidas y agrícolas. Además, debiese identificar las áreas hacia las que el crecimiento urbano pueda darse en el futuro (si por razones de fuerza mayor esa fuera la política a adoptar), así como las áreas urbanas o en proceso de consolidación en las que se priorizará dicha consolidación como política pública, definiendo para todas éstas una caracterización territorial por medio del transecto.

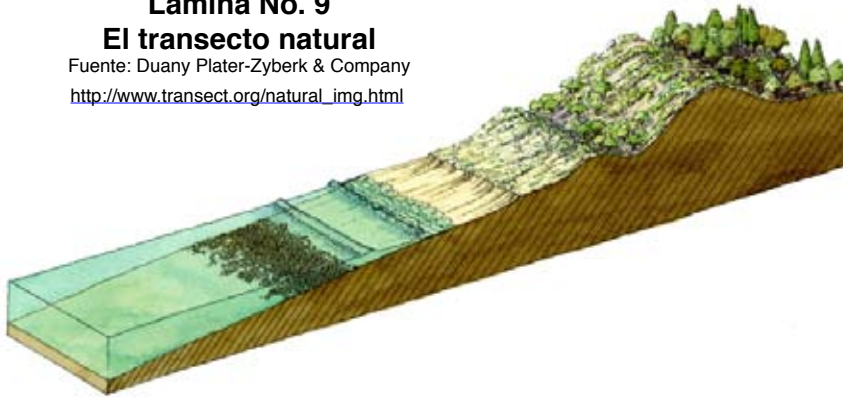
Adicionalmente debiese identificar asentamientos humanos informales o precarios, para los cuales, por no cumplir con las normas, se deberá diseñar programas específicos de mejoramiento, reducción de riesgo, o en caso de tratarse de zonas de alto riesgo, planes de traslado.

También existirán áreas que por ser de uso especializado deben tener un tratamiento especial (P. Ej. aeropuertos).



Lámina No. 9 El transecto natural

Fuente: Duany Plater-Zyberk & Company
http://www.transect.org/natural_img.html



5.5.3. El transecto como estructurador de la normativa de ordenamiento territorial

El transecto es una representación de una sección transversal del territorio, que refleja una secuencia de entornos. Fue propuesto por Alexander Von Humboldt desde el Siglo XVIII para mostrar distintos hábitats naturales en los que conviven ciertas plantas y animales²⁴.

El concepto de transecto es útil tanto como sistema de clasificación del territorio, como sistema estructurador de la normativa territorial aplicada a ámbitos rurales y urbanos.

El concepto fue adaptado en el Código Inteligente como un sistema a través del cual se establece una caracterización del territorio en una secuencia que va de lo más rural a lo más urbano.

Cada una de las gradientes se identifica con una misma sigla y un número, como en T1, T2, T3 en las que “T” se refiere al transecto, y 1,

2, 3 a las características más rurales (zonas T1) o más urbanas (zonas T5) del territorio que se desea construir²⁵.

Así, para cada una de estas gradientes se establecen parámetros normativos que definen el carácter de cada zona. Entre dichos parámetros se encuentran la superficie con suelo y cobertura natural, el tamaño de los predios, la altura de las construcciones, y combinaciones de usos del suelo mixtos.

Es por esta característica que se dice que el Código Inteligente es una norma basada en la forma edificatoria o configuración arquitectónica (en el caso de entornos urbanos).

La ventaja principal de esta forma de código es que, a diferencia de la forma convencional de zonificación que divide el territorio y la ciudad en distintos usos del suelo, propicia la adopción de los principios de crecimiento inteligente, sostenible y eficiente propuestos en esta guía.

²⁴ Adaptado de The Center for Applied Transect Studies (CATS); <http://www.transect.org>

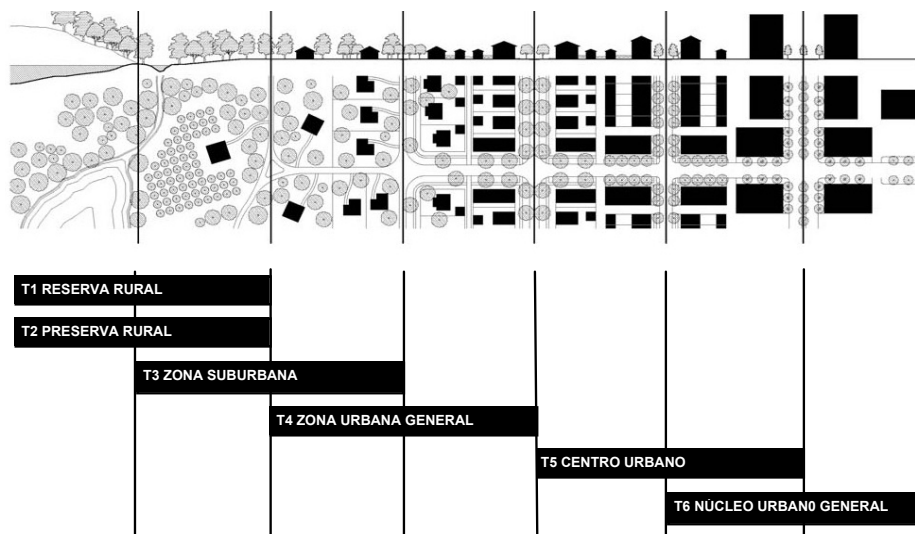
²⁵ La empresa Duany Plater-Zyberk & Company utilizó esta forma de caracterización del territorio en la primera propuesta de “Smart Code” que fue publicado en 2003. Basados en el análisis de la típica ciudad norteamericana que presenta características de urbanismo tradicional, el Smart Code establece seis tipos de zona. No obstante el rango de posibilidades en otras ciudades puede depender de lo que se considere adecuado en cada comunidad.



Lámina No. 10 El transecto urbano-rural

Fuente: Center for Applied Transect
Studies (CATS)

http://www.transect.org/rural_img.html
(Traducción libre)



Además, como sistema de organización del territorio, el transecto permite comunicar la normativa de una manera fácil y clara tanto para inversionistas inmobiliarios como para los vecinos que pueden entender hacia dónde va el futuro del municipio y, en especial, de su propio barrio, afianzando un sentido de identidad con su comunidad.

Si bien el transecto es una buena forma de caracterizar el territorio y aplicar los criterios de Crecimiento Inteligente, es necesario adaptarlo a las condiciones locales de cada municipio y a la visión compartida de futuro acordada para el municipio.

Para ello, lo primero será identificar las áreas de protección ambiental y las áreas que presenten riesgo, designándolas como zonas donde

quedará restringida la ocupación de asentamientos (T1). Se recomienda que estas sean las zonas de bosque ribereño (márgenes de ríos y arroyos), y las de mayor pendiente del terreno. Los Mapas contenidos en el Anexo IV muestran cómo a través de un sistema de información geográfica puede facilitarse ese análisis.

Posteriormente se deberá identificar aquellas áreas que por presentar situaciones especiales (aeropuertos, bases militares, sitios arqueológicos, etc.), no están sujetas a la aplicación de lo que será la normativa del POT. También puede tratarse de áreas que permitan potenciar la consolidación de la imagen objetivo del municipio, como aquellas para un desarrollo industrial, y que como tales podría ser conveniente planificar y regular en forma específica.



A partir de las anteriores se cuenta con las áreas de vocación urbana (urbanizadas, en proceso de consolidación o urbanizables) aptas para urbanizar prioritariamente. Un análisis de uso del suelo de éstas puede ayudar a identificar las áreas de mayor actividad comercial, y por lo tanto, con más acentuadas centralidades, y que pueden servir de centro de referencia para la conformación de barrios más consolidados. Se recomienda que estas centralidades tengan un radio de entre 400 y 800 metros, (caminables en 5 ó 10 minutos respectivamente) de manera que conformen “cuencas peatonales” dentro de las cuales se pueda consolidar un sentido de pertenencia.

A partir de estos centros se podrían definir anillos concéntricos con más características más urbanas al centro y más rurales en la periferia. También puede optarse en algunos casos por transectos longitudinales a partir de vías principales, estableciendo un trazo y jerarquía definida para las mismas.

La designación de estas distintas zonas T del transecto debiese ser el resultado de talleres de diseño territorial dirigidos por especialistas en la materia. Es aquí donde el diseño se convierte en la base de la planificación urbana y rural.

Como resultado de ese diseño se define, no sólo la designación de zonas T, sino también los parámetros normativos y arquitectónicos que las caracterizan.

5.5.4. Los ciclos de transformación del territorio aplicados a la norma

A cada una de las áreas designadas con una zona T les aplicará un conjunto de parámetros normativos que definen el carácter del área, abarcando los distintos ciclos de transformación del territorio que son:

i. Fraccionamiento: Trata sobre las dimensiones físicas de los lotes y sus conjuntos (i.e. manzanas). Las dimensiones de las manzanas tienen una relación con la conectividad vial deseada para las diferentes zonas; es decir, entre más grandes son las manzanas, menor conectividad vial (cuadrados demasiado grandes).

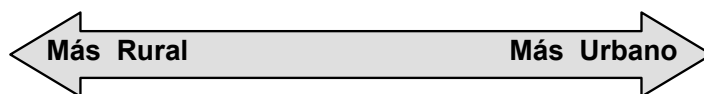
ii. Obras: Prevé las características de las construcciones. Estas se definen por medio parámetros como la relación de la superficie construida respecto a la superficie del lote (lo que define la edificabilidad o intensidad de la construcción, es decir, el número de veces que el área del terreno es construible en la edificación), la superficie que ocupa la edificación en el lote, o la altura, de los edificios, etc.

Tanto el tamaño de los lotes como la edificabilidad determinan la densidad en viviendas individuales o apartamentos que tendrá cada zona T, lo que a su vez definirá la demanda de transporte o la generación de tráfico,



Cuadro No.7
Parámetros de Fraccionamiento

	T1	T2	T3	T4	T5	T6
Perímetro de manzana (metros)	No aplica	1000	600	600	600	600
Área del lote (Hectáreas o metros cuadrados)	10,000	5,000	1,500	400	600	1,000
Frente del lote (metros)	1,000	50	30	20	20	30



por lo que un criterio para distribuir las zonas T en áreas urbanas es la jerarquía y capacidad de la red vial.

iii. Uso del suelo: Establece las combinaciones de usos del suelo que se permite localizar en cada zona T; de nuevo, según las características más rurales o más urbanas que se busque alcanzar con el ordenamiento territorial.

A manera de ejemplo, el Cuadro No. 7 muestra cómo los parámetros de fraccionamiento pueden variar según la zona T sea más urbana o más rural. En las áreas rurales las manzanas serán más grandes, y en las urbanas, más pequeñas. Los predios serán muy grandes en las

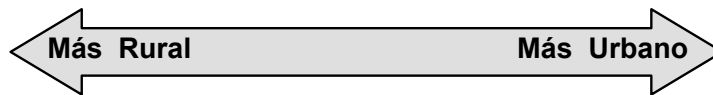
áreas rurales, y más pequeños en las urbanas, pero no tanto en las de mayor intensidad pues se requiere de terrenos grandes para hacer edificios grandes. Lo mismo sucede con el frente del lote.

En el mismo orden de ideas, los parámetros de obra definen la forma o morfología de los edificios según estos sean más apropiados para áreas rurales o para áreas urbanas. La permeabilidad, como el porcentaje de la superficie de un predio que deberá tener suelo natural y cobertura vegetal, es muy importante, pues es una parámetro que diferencia claramente lo rural de lo urbano (Ver Cuadro No. 8).



**Cuadro No.8
Parámetros de Obra**

	T1	T2	T3	T4	T5	T6
Edificabilidad (relación superficie construida / superficie del predio)	0	0.5	0.75	1.0	2.0	3.0
Altura (metros)	0	5	5	10	20	30
Superficie permeable del suelo (porcentaje del predio)	100	80	50	40	20	10



En cuanto a usos del suelo, los cuadros 9A y 9B muestra la forma en la que los distintos usos pueden ser permitidos, condicionados al cumplimiento de otras normas y sujetos a ciertos procedimientos de aprobación, o prohibidos en cada zona general que defina el transecto.

El Cuadro No. 9 muestra un ejemplo para entornos urbanos, clasifican-

do los usos del suelo comerciales según estos puedan potencialmente, presentar más conflictos con el entorno.

El Cuadro No. 9B muestra cómo el mismo esquema puede utilizarse para ámbitos rurales, según la actividad (distintos tipos de agricultura) y la capacidad de uso de la tierra.



Cuadro No. 9A
Usos del suelo según Zona T (Transecto)

Comercio No condicionado	T1	T2	T3	T4	T5	T6
Venta de productos y servicios	X	X	■	■	■	■
Restaurante	X	■	■	■	■	■
Sala de Belleza	X	■	■	■	■	■
Usos Condicionados Tipo I						
Venta de bebidas alcohólicas	X	X	■	■	■	■
Usos Condicionados Tipo II						
Industria pesada	□	□	□	□	□	□
Industria artesanal	□	□	□	□	X	X
Usos Condicionados Tipo III						
Entretenimiento de adultos	X	X	X	□	□	□
Servicios funerarios	X	X	□	□	□	□

■ Aprobación por unidad administrativa

■ Aprobación con consulta a vecinos y comisión técnica

□ Aprobación con consulta previa a vecinos, comisión técnica y Concejo Municipal

X Prohibición

Cuadro No. 9B
Usos del suelo según zona rural (Transecto)

Comercio No condicionado	Áreas Protegidas	Áreas de Vocación Forestal	Áreas de vocación agrícola Tipo I	Áreas de vocación agrícola Tipo II
Áreas de Protección Ambiental	■	■	■	■
Tierras forestales de protección (Fp)	X	■	■	■
Tierras forestales para producción (F)	X	■	■	■
Usos Condicionados Tipo I				
Agroforestería con cultivos permanentes (Ap)	X	X	■	■
Usos Condicionados Tipo II				
Agroforestería con cultivos anuales (Aa)	X	X	■	■
Agricultura con mejoras (Am)	X	X	■	■
Usos Condicionados Tipo III				
Agricultura sin limitaciones (A)	X	X	■	■



Cuadro No. 10
Ejemplo de clasificación de usos del suelo

Agricultura sin Limitaciones (A)

Áreas con aptitud para cultivos agrícolas sin mayores limitaciones de pendiente, profundidad, pedregosidad o drenaje. Permiten cultivos agrícolas en monocultivo o asociados en forma intensiva o extensiva y no requieren o, demandan muy pocas, prácticas intensivas de conservación de suelos. Pueden ser objeto de mecanización.

Adaptado de "Guía De Clasificación De Tierras Por Capacidad De Uso". INAB, Guatemala 2000.

Superficies dedicadas a la producción, reparación o almacenamiento de productos

Todas aquellas superficies dedicadas usual y regularmente a la producción, manufactura, transformación, ensamblaje, reparación, almacenamiento o distribución de productos, sea esta artesanal o mecanizada, o al almacenamiento o trasiego de objetos de cualquier tipo como actividad principal dentro del inmueble. Esta categoría incluye las áreas dedicadas a industrias, talleres, plantas de producción, fábricas, bodegas, almacenadoras y almacenes de depósito a donde usualmente los clientes y el público no tienen acceso. Se excluyen de este concepto las actividades administrativas de oficina, de venta al público y de prestación directa de servicios que se realicen en el mismo sitio, las cuales deberán ser clasificadas correspondientemente.

Adaptado de "Plan de Ordenamiento Territorial" Municipio de Guatemala, 2008.

Esta forma de regular el uso del suelo difiere de la tradicional zonificación que divide el suelo en el ámbito urbano, según se pueda construir en él vivienda, comercio, industria, etc., pues como se mencionó en los

principios sugeridos en esta guía, se busca propiciar los usos mixtos que sean compatibles entre sí; de preferencia incluso, dentro de una misma edificación cuya forma sea adecuada para ello.



Un ejemplo de esto es el caso de una edificación de dos o más pisos en la calle principal de un poblado, en la que pueda existir un comercio en el primer piso, y una vivienda en los pisos superiores, lo cual favorece la presencia humana continua y, por lo tanto, la vitalidad urbana a distintas horas del día, contrario a lo que serían áreas exclusivamente de vivienda o exclusivamente de comercio.

En todo caso, el cuadro mostrado es sólo un ejemplo que se deberá adecuar al carácter y aspiraciones del lugar del que se trate.

Los parámetros normativos pueden tener cierta variabilidad, pero únicamente dentro de cierto rango, de manera que la norma provea flexibilidad y no limite las posibilidades de diseño de los arquitectos del paisaje y obras arquitectónicas, pero que al mismo tiempo no se desvirtúe la lógica de diseño de la norma.

El abordaje de los distintos ciclos de transformación del territorio dentro de un solo cuerpo normativo también favorece el objetivo de que el uso del suelo esté relacionado con la forma de las edificaciones. Además, cuando se lleva a cabo un proyecto, usualmente se hace sobre el mismo sitio un fraccionamiento y una construcción que se designa para un uso específico.

Por ello, a diferencia de la forma convencional de disgregar las normas en aquellas relativas a fraccionamiento, construcción y uso del

suelo, se recomienda optar por la caracterización del transecto en zonas T, a las cual les aplica un paquete de normas de fraccionamiento, construcción y uso del suelo.

5.5.5. Instancias y procedimientos de aplicación de la norma

Para efectos de aplicación de la normativa es muy importante contar con estructuras institucionales que provean consistencia en su aplicación, así como transparencia para resolver los inevitables casos en los que se requiere de la aplicación de criterios discrecionales por tratarse de situaciones no contempladas.

Las instancias recomendadas son:

- a. La unidad administrativa municipal a cargo del control territorial y de la emisión de permisos y licencias municipales,
- b. La comisión técnica municipal,
- c. La consulta con los vecinos representantes de áreas específicas del territorio, con aprobación de la comisión técnica municipal,
- d. El Concejo Municipal.

Unidad de Control Territorial: Se refiere a los departamentos de control que usualmente dependen de las direcciones de planificación de los municipios. No se les debe denominar “departamentos de control



de la construcción” porque, como vimos, el control abarca todos los ciclos de transformación del territorio (fraccionamiento y uso del suelo), y no sólo la construcción.

Esta unidad es la encargada de emitir los permisos o licencias cuando la propuesta para la que se solicita ésta inequívocamente dentro de los parámetros normativos contemplados para la zona T de la que se trate.

En estos casos no debe haber lugar a conflicto entre la autoridad representada en los funcionarios municipales y los interesados, pues en caso de duda se debe acudir a la siguiente instancia.

Comisión Técnica Municipal:

Esta instancia debe aplicar sobre todo en aquellos casos en los que procede analizar las propuestas de proyectos desde el punto de vista técnico, principalmente a la luz del impacto que la propuesta tendrá sobre el municipio en general, y no tanto en cuanto a los efectos dentro de algún barrio o sector en particular, en cuyo caso, conviene efectuar consultas con los vecinos.

Como su nombre lo indica, esta comisión puede estar integrada sobre todo por técnicos, aunque es conveniente la participación de una autoridad política que respalde las decisiones adoptadas.

Consulta con los vecinos: Aunque la vinculación legal del resultado de una consulta con los vecinos pue-

da variar entre países, usualmente se reconoce que algunas funciones públicas no son delegables, y por lo tanto lo que se solicita a los vecinos es una opinión, que no es vinculante. Por eso, esta instancia debe aplicar sólo para consultar aquellos aspectos sobre los que el vecino deba emitir opinión según lo establezca la norma, quedando la última palabra del lado de la autoridad, representada en la Comisión Técnica o en la Corporación Municipal.

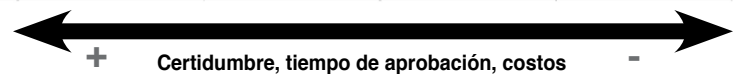
La necesidad de recurrir a estas instancias estará establecida de forma diferenciada en una tabla en la que aparecen los distintos parámetros normativos de fraccionamiento, construcción y uso del suelo de cada zona T del transecto, por lo que conviene utilizar una matriz cuyo modelo se muestra en el Cuadro No. 11.



Cuadro No. 11
Matriz de Parámetros Normativos y Procedimientos

Adaptado de Plan de Ordenamiento Territorial
del Municipio de Guatemala (2008)

Zona Suburbana				
T3		Procedimientos		
Parámetros	Unidad administrativa	Comisión Técnica	Consulta a vecinos y Comisión Técnica	Consulta a vecinos, Comisión Técnica y Consejo Municipal
Fraccionamiento				
Perímetro de manzana				
Área del lote				
Frente del lote				
Ocupación / huella en el lote				
Altura				
Retiros				
Área verde permeable				
Uso del Suelo				
Usos residenciales				
Usos mixtos				
Usos condicionados Tipo I				
Usos condicionados Tipo II				
Usos condicionados Tipo III				



La normativa del POT deberá contar, además de con el respectivo reglamento, con el mapa del POT en el que se muestran las distintas

zonas T asignadas a cada parte del territorio. También es importante que cuente con representación gráfica de las normas que aplican.



Capítulo VI

FASE IV: Implementación, Monitoreo y Evaluación

6.1. Implementación

La implementación del POT dependerá del alcance definido para el mismo, es decir, dependerá de si orientará sobre todo a planificar las inversiones públicas en el espacio público, si será un plan que orientará la inversión privada en el espacio privado, o si hará ambas cosas.

De ser el primer caso, su implementación será a través de las unidades ejecutoras municipales, las cuales tendrán a su cargo los programas y proyectos considerados dentro del POT.

En caso de tratarse de un ordenamiento orientado a regular las actividades en el espacio privado, la entidad municipal requerirá de una Unidad encargada del control territorial además de otras unidades que se encarguen de aplicar otros instrumentos de gestión del territorio, tanto en el área rural como en el área urbana.

Para financiar las operaciones de estas unidades las municipalidades pueden recurrir a cobros por los servicios municipales de fiscalización de las actividades reguladas (fraccionamiento, realización de obras y uso del suelo) y al impuesto sobre la propiedad. Es conveniente que los fondos generados por este servicio sean manejados en una cuenta aparte, de manera que pue-

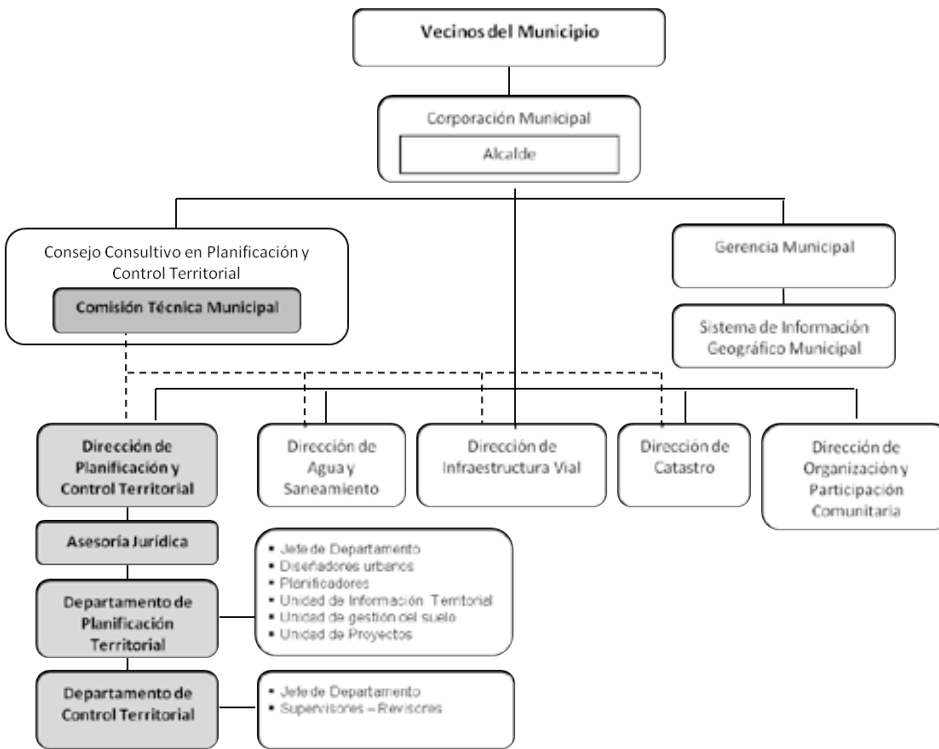
da operar con flexibilidad. En los últimos años, algunas municipalidades en Centroamérica (al menos en Guatemala y en Honduras), han optado por contratar el servicio de fiscalización territorial a empresas privadas.

Esto puede potencialmente permitir altos niveles de eficiencia e innovación tecnológica, flexibilidad administrativa y una alta capacidad de reacción ante situaciones cambiantes. Sin embargo, puede conllevar un costo más alto que tendrá que ser recargado a las tasas que se cobran por estos servicios. Además, requiere de un sólido equipo municipal de supervisión para asegurar que se preste el servicio adecuado al público. Esta tarea puede recaer en la unidad a cargo de la planificación urbana, pues fue ésta la que posiblemente formuló la norma, y efectuará los cambios ante las necesidades que se presenten.

Una unidad típica tendría que estar conformada por los elementos que se muestran en la Lámina No. 11 en la que también se propone la relación de ésta con otras unidades municipales:



Lámina No.11
Organización del sistema
de planificación y control territorial



El sistema debiese contar con un Consejo Consultivo –CM- que evalúe las propuestas técnicas en materia territorial, y le dé seguimiento a la implementación del POT.

El Consejo Consultivo puede estar integrado por miembros de la Corporación Municipal a cargo de temas relacionados al territorio (ordenanzas, medio ambiente, servicios, etc.).

La relación de éste con las unidades municipales puede ser por medio de la Comisión Técnica Mu-

nicipal en la que además estén representadas las distintas unidades municipales a cargo de temas como planificación, vialidad y servicios de agua y saneamiento.

La Unidad de Planificación y Control Territorial debiese contar con una dependencia específica a cargo de la planificación, que a su vez cuente con una unidad de información territorial que mantenga actualizados los indicadores del municipio.

También debiese contar con la dependencia a cargo de emitir las li-



cencias, y de supervisar en campo las obras y usos del suelo o de supervisar a la empresa que prestará este servicio.

Asimismo es importante contar con acceso a un Sistema de Información Geográfico que dé apoyo a todas las unidades que requieran este servicio (planificación y control, agua y saneamiento, transporte y vialidad, catastro, etc.). Esta unidad puede depender de una dependencia administrativa superior dentro de la municipalidad, de manera que le preste servicio a todas las que lo requieran.

Por otro lado, tanto la unidad de control territorial como la unidad de catastro, debiese mantener información actualizada sobre las operaciones que se realizan en inmuebles, manteniendo informada a la unidad a cargo del monitoreo de los indicadores del municipio.

Adicionalmente, la unidad a cargo de la organización y participación ciudadana debe dar el apoyo para convocar y sistematizar los resultados de los talleres sobre saneamiento territorial en las que participen los representantes sectorial y territoriales del municipio.

6.2. Monitoreo y Evaluación

Estando dentro de los objetivos del ordenamiento territorial el mejoramiento de la calidad de vida, del ambiente y de la productividad y competitividad del municipio, resulta imprescindible que la unidad de

planificación establezca los indicadores y un sistema de monitoreo y evaluación que le permitan, una vez aprobado el POT evaluar si éste está teniendo los efectos esperados; es decir si está mejorando o si se está empeorando en las área clave que se hayan definido.

Para cada uno de estos indicadores debiese existir un dato sobre el punto de partida o referencia en el momento en el que aprueba el POT o el dato más cercano con el que se cuente.

Aunque existen algunos indicadores básicos que pueden reflejar las condiciones de un municipio o una ciudad, debiesen identificarse los indicadores que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con las dinámicas territoriales particulares que busca abordar el POT.

Por ejemplo, si se identifica como problema el avance de la frontera urbana por sobre la superficie de uso y vocación agrícola, debiese poder medir este avance o retroceso como indicador de éxito del POT.

Un ejemplo en el ámbito urbano podría ser que, si uno de los objetivos del POT fuese densificar la ciudad para hacer un uso más eficiente de las infraestructuras y servicios, los indicadores fueran:



- El número de unidades de vivienda total en una determinada área, ya sea por manzana y por predio, o
- Población residente total, por manzana y por predio

La unidad de control territorial también deberá mantener información sobre la evolución de los indicadores de aprovechamiento del suelo y construcción en el municipio, con el fin de evaluar si la norma está rindiendo los resultados que se esperaron en su formulación.

Es recomendable tener el cuidado de no proponer el monitoreo de indicadores en cuya variación no tiene incidencia directa y medible el POT, tal como la tasa de morbilidad en niños.

El cuadro número 12 muestra algunos de los indicadores que pueden ser útiles para evaluar la aplicación del POT.

Cuadro No. 12
Indicadores Básicos para el Desarrollo Sostenible

No.	Indicador	Objetivos clave y temas abordados por la política pública	Indicador de línea de base
AMBIENTAL			
Subsistema Físico-Biótico			
	Paisaje	Proteger, mejorar o restaurar el carácter y el valor escénico del paisaje del paisaje	Cambio en la cobertura del suelo y vegetación
	Suelo Agrícola	Mantener o aumentar la superficie de uso del suelo de potencial agrícola, como de uso agrícola	Relación cobertura natural/cobertura antrópica y superficie total en m ²
AMBIENTAL			
Subsistema de Funcionamiento Espacial			
	Patrimonio histórico	Reforzar el sentido de identidad manteniendo los edificios históricos	Número de inmuebles en riesgo
	Nivel de urbanización	Propiciar la concentración de la población en centros urbanos con servicios	Distribución de la población por categoría urbana, mixta y/o rural
	Vialidad	Aumentar la superficie vial y la vial pavimentadas	En kilómetros y en porcentaje respecto a la no pavimentada
ECONÓMICO			
Subsistema Económico			
	Economía	Apoyar el crecimiento económico sostenido	Número de negocios o establecimientos localizados en el municipio
	Diversificación de la economía	Diversificación hacia industria, comercio u otros	Orientación sectorial de la economía municipal PEA por sector de actividad
SOCIAL			
Subsistema Social			
	Población	Mantener a la población residente o atraer nuevos habitantes al municipio	Número de pobladores totales Número de pobladores nacidos en el municipio Número de pobladores migrantes



Bibliografía

Gómez Orea, Domingo. Ordenación Territorial (2ª Edición). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2008

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar, 1997

Katz, Peter. The New Urbanism, Towards an Architecture of Community. McGraw-Hill, 1994

Markham, L. y Milligan, D. J.D. Zoning nonconformities. Application of new rules to existing development. A guide to developing policies for nonconforming uses, structures and lots. Center for Land Use Education. College of Natural Resources, University of Wisconsin, 2005. Disponible en línea de: www.uwsp.edu/cnr/landcenter/

Municipalidad de Guatemala. El Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala; Documento de Soporte. Guatemala. Guatemala, 2006. Disponible en línea en www.muniguat.com, POT_documento_soporte v4.3.pdf

Pujadas, Romá y Font, Jaume. Ordenación y Planificación Territorial. Madrid: Editorial Síntesis, S.A., 1998

SmartCode Central. Smart Code Version 9.2. The Town Paper Publisher. Disponible en línea de: www.smartcodecentral.org

Urban Design Associates. The Urban Design Handbook. W.W. Norton & Company. 2003

Presentaciones

Cardador, José. Políticas de Ordenación del Territorio para la Prevención del Riesgo Ambiental y Económico en Áreas Rurales. Diplomado Superior en Ordenamiento y Planificación Territorial. Fundación DEMUCA-FLACSO-LILP. Mayo, 2009.

Municipalidad de Guatemala. El Plan “Guatemala 2020, La Ciudad para Vivir”. Guatemala, 2007





ANEXOS





ANEXO I

El proceso de Planificación Estratégica Municipal aplicado al Ordenamiento Territorial¹

Un proceso de planificación estratégica municipal es aquel que ordena lógicamente los pasos necesarios para encaminar al municipio hacia su visión de futuro y el logro de su misión. Esto implica la indicación de los objetivos planteados conjuntamente, las políticas y estrategias que conducirán hacia esos objetivos, y las actividades prioritarias, aplicables en un momento y contexto específicos.

Al establecerse esas acciones estratégicas, no necesariamente todos los elementos identificados son nuevos. De hecho, durante la planificación estratégica debe tomarse en cuenta cualquier esfuer-

zo existente, simplemente enfocándolo hacia un nuevo objetivo, de tal manera que se aprovechen los recursos disponibles. Esto se hace, simultáneamente, identificando condiciones favorables para la posterior ejecución de acciones.

El proceso de planificación estratégica aplicado al ordenamiento territorial se compone de las etapas indicadas a continuación y representadas en la Lámina No. A1-1¹:

1. Organización del Plan e identificación de temas críticos.
2. Elaboración de diagnósticos, interno y externo

Lámina No. A1-1
Etapas del Proceso de Planificación Estratégica Municipal



1 En los casos en los que previo a llevar a cabo un proceso de ordenamiento territorial no se tenga previamente elaborado un Plan Estratégico Municipal, la formulación de los lineamientos estratégicos del POT puede entenderse como una fase denominada "análisis del contexto y visualización"

2 Adaptado de Pujadas, Romá y Font, Jaime; Ordenación y Planificación Territorial; Editorial Síntesis; Madrid, 1998.



3. Establecimiento de metas generales, objetivos y líneas estratégicas.

4. Definición de políticas, metas estratégicas y acciones prioritarias.

el transcurso del desarrollo del plan.

e. La creación de grupos sectoriales que atenderán los temas particulares, de distinta naturaleza, que conformarán el plan.

Etapas 1: Organización del Plan e identificación de temas críticos

Se trata de una etapa que a su vez consta de dos sub-etapas:

A. Una preparatoria que incluye:

a. La definición y creación de la estructura organizativa, es decir, quien estará a cargo de la coordinación, gerencia de recursos, etc., mientras sea conducido el plan y su posterior seguimiento.

b. La Identificación de actores clave que eventualmente tomarán las decisiones resultantes del plan. Estos serán identificados dependiendo de los alcances del plan y usualmente son aquellos actores que ejercen mayor influencia y/o que tienen las responsabilidades de mayor relevancia en el sistema sujeto del plan.

c. La conformación del Equipo Técnico que coordinará el desarrollo del plan e identificará las necesidades correspondientes de recursos técnicos, financieros, y humanos.

d. El establecimiento de las metodologías participativas y prospectivas que serán aplicadas en

B. La identificación de los temas críticos que se pretende abordar. Siendo el objeto el de proporcionar un enfoque estratégico al ordenamiento territorial, el tema crítico será identificar las potencialidades del territorio tomando en cuenta las posibles demandas o atractivos que este puede presentar desde el exterior.

Etapas 2: Diagnóstico del entorno

Este análisis suele ser desarrollado por medio de la desagregación de estas condiciones en variables externas e internas.

Las variables externas suelen ser aquellas que están fuera del control del sistema (o sus actores). Aquellas que representan factores positivos son las oportunidades; mientras que aquellas cuya ocurrencia implica condiciones negativas son las amenazas. Algunos ejemplos de variables externas son las tendencias globales, evolución paralela de otros sistemas (o municipios), cambios estructurales regionales, etc.

Por otro lado, las variables internas, son aquellas que representan los puntos fuertes y débiles del Municipio. Es decir, las fortalezas y debi-



lidades del sistema analizado. Las metodologías para identificar las variables internas son varias, pero básicamente conducen un análisis introspectivo del Municipio.

El diagnóstico del entorno estará completo cuando sean integrados los grupos de variables internas y externas. Este es el conocido acercamiento FODA (Fortalezas,

Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Este método, separa los componentes externos e internos, y simultáneamente positivos y negativos del sistema municipal. Es decir, a partir de este análisis se identifican las condiciones que es viable resolver y/o aquellas que pueden representar mayores dificultades. Ver la Lámina No. AI-2.

Lámina No. AI-2
Matriz FODA

		VARIABLES EXTERNAS	
		oportunidades	amenazas
VARIABLES INTERNAS	fortalezas	<i>oportunidades aprovechables por las fortalezas</i>	<i>amenazas contrarrestables con las fortalezas</i>
	debilidades	<i>oportunidades aprovechables al superar las debilidades</i>	<i>amenazas no contrarrestables de no superar las debilidades</i>



Por medio del análisis FODA se tiene entonces la oportunidad de identificar cuatro potenciales situaciones:

- Reunión de los aspectos negativos (i.e. debilidades y amenazas). Estas son las amenazas ante cuya ocurrencia hay poca defensa de no superar las debilidades del sistema.
- Presentación de oportunidades, cuyo aprovechamiento no es factible de no ser superadas las debilidades.
- Ocurrencia de amenazas que pueden contrarrestarse con las fortalezas.
- Presentación de oportunidades, aprovechables con las fortalezas.

Este sencillo análisis es el producto necesario para el siguiente paso de la planificación estratégica.

Etapas 3: Definición de Metas, Objetivos y Estrategias

Toda vez está organizado el desarrollo del plan estratégico y además reconocidas las variables del entorno, se está en condiciones para abordar el primer proceso de toma de decisiones.

Este proceso conlleva el establecimiento del objetivo general y los objetivos específicos que conducirán hacia el objetivo macro: La Visión.

Estos objetivos permitirán a su vez definir las líneas estratégicas correspondientes.

Los objetivos deben ir encausados de tal manera que sean aprovechados los puntos fuertes (oportunidades y fortalezas) y simultáneamente superados los puntos débiles (amenazas y debilidades).

Los primeros reúnen las condiciones favorables o ventajas comparativas del Municipio, mientras que los segundos suelen indicar las condiciones que deben mejorar ya que pueden comprometer el alcance de la Visión.

Una de las metodologías más utilizadas para la definición del objetivo general es el método de *escenarios*. Este método puede aprovecharse del análisis FODA, y lo aprovecha como insumo para decidir las variables relevantes del sistema completo. Esto se hace al reconocer las relaciones entre variables, las cuales pueden ser expresadas en términos de influencias y/o dependencias entre sí.

Las relaciones entre variables suelen ser dependientes de tres factores: las tendencias del entorno exterior, las propensiones internas del sistema, y las acciones de los agentes de cambio (o actores clave).

Como resultado de un análisis de escenarios, suelen obtenerse tres productos:

Un escenario pesimista, que suele considerar las peores con-



diciones o valores que puedan darse en todas las variables que intervienen en el escenario.

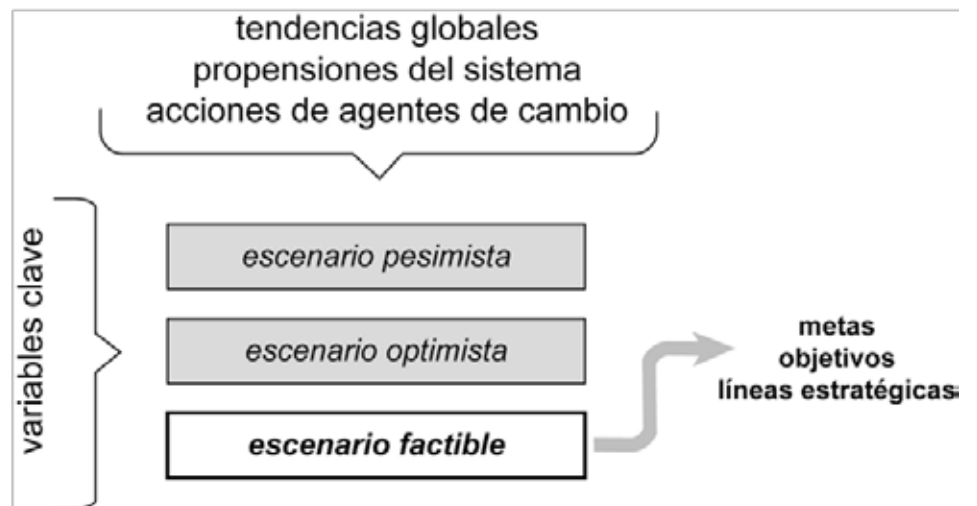
Un escenario optimista, que por el contrario supone las mejores condiciones y/o valores en todas las variables del sistema consideradas.

Un escenario factible, que analiza los rangos dentro de los cuales pueden darse las variables consideradas y a la vez decide cuales son los valores o condiciones más viables de ocurrir.

La definición de líneas estratégicas, indica las direcciones que se deben tomar, a fin de alcanzar el objetivo general planteado. (Figura No. AI-3). Estas líneas estratégicas deben ser encausadas a cuatro direcciones:

- a. Aprovechar las oportunidades,
- b. Evitar o mitigar las amenazas
- c. Aprovechar las fortalezas, y
- d. Revertir las debilidades.

Lámina AI-3
Método de escenarios,
para la definición de objetivos y líneas estratégicas





Etapas 4: Definición de Políticas, Metas Estratégicas y Acciones

El paso final, luego del proceso anterior, para la culminación del plan estratégico, conlleva una participación ciudadana más activa. Esto debido a que las implicaciones de políticas y acciones tendrán una incidencia en ellos mismos.

Cada una de las líneas estratégicas define rutas que deberán seguirse y las delimitaciones de las mismas. La expresión de estas líneas estratégicas son las denominadas políticas públicas. Dado que los objetivos previamente definidos se han priorizado en tiempo y relevancia (i.e. generales y específicos), las políticas reflejarán esta conjunción

de líneas estratégicas y metas (u objetivos). El insumo final para la definición de políticas puede ser un *mapa* de las características de los objetivos; es decir sus viabilidades y prioridades.

Finalmente, el último paso es la definición de las acciones concretas que nos llevarán certeramente hacia la visión planteada. Esta es, la ejecución del plan estratégico. Las acciones, nuevamente deben de tomar en cuenta el resultado de los análisis del contexto. Es decir, deben asumirse acciones basadas en las fortalezas y buscando las oportunidades; y a la vez evitar las amenazas y fortaleciendo las debilidades.

Cuadro No. AI-1
Cuadro de Prioridades y Viabilidades

prioridad	viabilidad		
	Alta	Media	Baja
Alta	<i>Meta 1</i>		
Media			<i>Meta 2</i>
Baja		<i>Meta 3</i>	



ANEXO II

Los subsistemas territoriales y sus factores¹

A continuación se describe con mayor detalle los aspectos que abarca cada uno de los subsistemas del sistema territorial.

Al final de este Anexo se mencionan algunos aspectos críticos a tomar en cuenta en el enfoque de los aspectos sociales y económicos como condicionantes en la configuración del territorio.

naturales con potencial de inducir desastres.

A continuación se enumeran algunos factores del subsistema físico-biótico. Este recuento no es exhaustivo, y en todo caso debe ser validado de acuerdo con la información disponible y con las condiciones particulares de cada área a considerar.

El Subsistema Físico-Biótico

El subsistema físico-biótico puede entenderse como la parte del sistema ambiental que se refiere al soporte material del territorio, principalmente en su condición natural. Comprende todos aquellos factores que conforman el paisaje, incluyendo la climatología, las rocas el relieve, el agua, la cobertura vegetal, el suelo, la fauna y el hombre y sus actividades, como formadores del paisaje.

El objeto del análisis del subsistema físico-biótico es el de realizar un diagnóstico y una prospectiva territorial que permita identificar las potencialidades y restricciones de uso que pueda tener el territorio².

Los factores que conforman el subsistema físico-biótico pueden tener una presencia constante o una temporal, tal es el caso de los recursos naturales o de los eventos que pueden repentinamente cambiar sus condiciones, como fenómenos

¹ La clasificación aquí presentada es una adaptación de la propuesta por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de Colombia, en la Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal (IGAC; 1997).

² Otra metodología propuesta es la del Ordenamiento Ecológico, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales –SEMARNAT– de México, la cual se puede descargar de http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/ordenamientoecologico/Pages/inicio.aspx.



Cuadro No. AII-1
Factores del Subsistema Físico-Biótico

Factor	Descripción	Fuentes de información sugeridas
Geología	Formaciones geológicas superficiales. Incluye presencia de fallas y o rasgos notables.	Servicio geológico, universidades, observatorio nacional
Hidrología	Recurso agua, disponibilidad y ubicación. Superficial y subterránea.	Observatorio nacional, autoridad ambiental, secretaría del agua
Meteorología	Condiciones dominantes del clima, fenómenos notables recurrentes. Régimen de estaciones.	Observatorio nacional, estaciones climáticas locales
Geomorfología	Topografía general, curvas de nivel, detalle a distintas escalas	Autoridad geográfica, institutos geodésicos, base de datos privadas
Cobertura y uso de la tierra	Recurso forestal, especies, usos y procesos asociados	Autoridad ambiental, autoridad forestal, ONG relacionadas, empresas de gestión forestal
Geotecnia	Unidades de suelo y su aptitud para cimentación de obras civiles	Ministerios de obras, universidades, consultores, laboratorios de mecánica de suelos
Vocación del suelo	Condición natural del terreno y su aptitud para usos naturales (e.g. agricultura, ganadería, bosque, asentamientos)	Autoridad geográfica, universidades, autoridad ambiental, autoridad agrícola
Biodiversidad	Distribución espacial de especies autóctonas, su demografía, temporalidad y procesos asociados	Autoridad Ambiental, Universidades, ONG ecológicas
Áreas especiales	Áreas protegidas, culturales, naturales o de restricciones particulares	Autoridad ambiental, autoridades de áreas protegidas o parques, universidades

El Subsistema de Funcionamiento Espacial

Este subsistema abarca los aspectos del sistema ambiental construidos por el hombre, o lo que podría denominarse el ambiente construido. Se incluyen dentro de este subsistema, los asentamientos humanos, (ciudades y centros poblados que conforman la estructura urbana), la infraestructura de comuni-

caciones, los flujos de intercambio de bienes y servicios, las infraestructuras y los equipamientos urbanos.

El análisis de este subsistema tiene como fin encontrar las condiciones y dinámicas (patrones) que transforman el territorio, como base para reorientar los procesos de ocupación del mismo en los aspectos que se considere pertinente.



Cuadro No. AII-2
Factores del Subsistema de Funcionamiento Espacial

Factor	Descripción	Fuentes de información sugeridas
Análisis morfológico, de población y funcional de los centros poblados	Estructura urbana (jerarquía de los centros poblados), y sus dinámicas de cambio a través del tiempo (cambio de superficie). Función de los centros poblados en relación a aspectos sociales y económicos.	Estadísticas de población a nivel de lugar poblado, mapas cartográficos y fotografías aéreas.
Infraestructura de comunicaciones y flujos de intercambio de bienes y servicios	Carreteras (red vial), puertos, aeropuertos, su ubicación, jerarquía, estado, y su relación con los centros poblados, así como su relación con los sistemas social y económico. Distribución de la infraestructura vial y, de tenerse, la proyección de crecimiento de la misma Distribución de los distintos servicios de transporte colectivo, centrales de transferencia, nodos de trasbordo, etc.	Ministerio de obras, municipalidades autoridades de tránsito
Infraestructura de Servicios Públicos y equipamientos (Recreación, educación, salud, administración pública)	Ubicación de la infraestructura de servicio público. Drenajes, Alumbrado, Subestaciones, Redes de Telefonía, Nodos de Internet, TV por Cable 1. Ocupación de parques y/o espacios dedicados a recreación 2. Ubicación de la red de establecimientos educativos, públicos y privados, a todo nivel. 3. Ubicación de centros asistenciales, hospitales, clínicas, asilos, y, en general, servicios de salud 4. Ubicación de todas las propiedades ocupadas por oficinas y servicios de gobierno, nacional o local	Autoridad de Agua y Saneamiento. Empresas de Electrificación. Proveedores de servicios de comunicación. Ministerios de educación, salud y otros
Estructura predial	Fraccionamiento del suelo, distribución espacial de los distintos predios,	Entes encargados de la información catastral y del registro de propiedades
Vivienda	Distribución espacial de distintos niveles y calidades de vivienda, correspondiente a condiciones de urbanización	Ministerio de vivienda, municipalidades, cámaras de bienes raíces, desarrolladores, prestadores de servicios



Subsistema Social

El sistema social integra todos aquellos factores que tienen que ver con relaciones, acciones, efectos o características del tejido social.

Este análisis busca caracterizar la sociedad local –municipal-, identifi-

cando comportamientos, patrones de conducta, percepciones y actitudes que inciden en las dinámicas de transformación del territorio.

El Cuadro No AII-3 presenta algunos factores a analizar. De nuevo, este recuento no es exhaustivo.

Cuadro No. AII-3
Factores del Subsistema Social

Factor	Descripción	Fuentes de información sugeridas
Estadísticas vitales (Análisis demográfico)	Distribuciones de población por condiciones sociales de vida, índices de desarrollo, edad, etc. Oportunidad en el acceso a salud, educación, empleo, etc.	Institutos de estadística, municipalidades, agencias de cooperación, fondos sociales, ONG, oficinas o procuradurías de derechos humanos, asociaciones religiosas
Organización y participación social	Estructuras participativas, ubicación de la distribución espacial donde tienen responsabilidad I	Municipalidad, oficina de organización de estructuras participativas, asociaciones participativas, ONG
ONG	Ubicación de oficinas de las principales Organizaciones No-Gubernamentales, incluyendo áreas que les han sido delegadas a estas para incidencia y/o administración	ONG, Municipalidades, Embajadas, Gremiales
Seguridad Ciudadana	Ubicación y/o delimitación de las condiciones o niveles de criminalidad	Ministerios de gobernación o seguridad, policía, medios de comunicación
Marcos Legales	Reglamentos y normas que rigen sobre el territorio o porciones específicas del mismo, y que tienen relación entre si y con el PMOT	Sistema legal, ONG de temas legales, Regulaciones Municipales, Juzgados de Asuntos Municipales, Despachos Jurídicos



Subsistema Económico-Productivo

Se refiere a todas aquellas estructuras organizativas y actividades que tienen que ver con producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

factores tiene como fin encontrar como éstos inciden en los procesos o dinámicas de transformación del territorio.

El Cuadro No. AII-4, a continuación, presenta algunos factores a analizar.

Al igual que en los demás temas, el análisis de este subsistema y sus

**Cuadro No. AII-4
Factores del Sistema Económico**

Factor	Descripción	Fuentes de información sugeridas
Industria, comercio, servicios (bancarios, financieros, turísticos y otros)	Agentes de la actividad y ubicación de las principales industrias, comercios (mercados, formales, distritales, cantonales, centrales de abastos) y servicios, idealmente clasificadas en función de su ramo productivo Ubicación de hoteles, hostales, restaurantes, centros de atracciones turísticas y culturales Distribución de bienes y propiedades asegurados, idealmente clasificados por niveles de riesgo asegurado y cualidades particulares	Cámaras de industria, comercio, turismo, ministerios de economía, autoridades regulatorias bancarias, bancos centrales, asociaciones bancarias,
Agricultura	Distribución de terrenos, fincas y/o propiedades dedicadas a actividades productivas del agro	Ministerio de agricultura asociación de agricultores y ganaderos
Otras fuentes de trabajo	Ubicación de sitios de trabajo masivo, temporal o parcial, como maquilas, agroindustria, campus de ferias, etc.	Asociación Comercial, Cámara de Industria, Ministerio Economía, Municipalidad



Subsistema Político-Institucional

El subsistema político-institucional comprende el marco legal, las instituciones, sus competencias, procesos de toma de decisiones y las políticas públicas que conforman la estructura administrativa, principalmente del sector público, así como las relaciones de ésta con los gobernados.

Dado que, como se señaló, el ordenamiento territorial es el resultado de políticas públicas cuando llevan esta intención, el análisis de este subsistema es fundamental para reorientar la transformación del territorio. En este sentido, se deberán analizar:

- a. Las leyes, reglamentos e instituciones que condicionan el comportamiento de los demás actores en el territorio, particularmente en aquellos aspectos que tienen incidencia en el territorio.
- b. Las instituciones, las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones que definen la orientación de la inversión pública y, por lo tanto, inciden sobre el territorio.

Enfoque en el análisis de los aspectos sociales y económicos

Considerando que es en el territorio en donde el ordenamiento territorial tendrá su manifestación física, los aspectos sociales y económicos se convierten en los factores clave para su transformación.

Por un lado, las proyecciones de cre-

cimiento demográfico, su situación económica y sus demandas productivas determinan las eventuales dimensiones futuras del territorio. Por lo tanto será importante estimar las necesidades de espacio para los distintos usos del suelo (P. ej. vivienda, comercio, industria, etc.), y las eventuales demandas en términos de espacios públicos, infraestructura de servicios, red vial, etc.

En conexión con el tamaño o magnitud de población y fuentes de trabajo, es importante asociar la composición de estas demandas. Esto es, las características particulares y proporciones de los grupos de edades, tipos de vivienda, niveles socioeconómicos, tipos de industria y/o condición laboral, etc. El conocimiento de las composiciones de estos factores suele ayudar a los planificadores en la determinación de requerimientos fruto de los procesos asociados al ordenamiento territorial.

Por su parte, la distribución permite visualizar la ubicación de los usos del terreno, de los servicios y de las necesidades previstas. La ubicación de la población y sus fuentes de trabajo también sirve de base para prever demandas en las redes viales y por ende en los flujos principales de movilidad.

Estas tres características (i.e. tamaño, composición y distribución) deben ser analizadas simultáneamente en tres fases temporales: pasado, presente y futuro. Esta información es vital para reconocer en el territorio las tendencias que tienen las dinámicas que ocurren en el municipio. Aunque la proyec-



ción de estos factores demográficos y económicos difícilmente coincidirá exactamente con lo que ocurra, la dificultad de proyectar estas tendencias con precisión puede reducirse al contar con información fiable del presente, y lógicamente del pasado, a partir de lo cual se podrá entonces visualizar la incidencia en inversión, espacio y aprovechamiento que inducirá el ordenamiento territorial.





ANEXO III

Participación Comunitaria en los Procesos de Ordenamiento Territorial¹

La importancia de la participación comunitaria

Al hablar de la participación comunitaria en los procesos de ordenamiento territorial nos referimos al involucramiento de los ciudadanos en la creación y gestión de su entorno natural y construido.

Su aplicación se fundamenta en el principio de que el ejercicio democrático no se limita a los procesos electorales, siendo necesario involucrar a los vecinos en los procesos de toma de decisiones trascendentales como es el caso del ordenamiento territorial.

Adicionalmente, la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial presenta los siguientes beneficios:

- a. Es un canal para mejorar la comprensión de la situación y sus consecuencias por parte de los vecinos,
- b. Mejorará los planes al tomar en cuenta los aportes de los vecinos, conforme a sus necesidades y aspiraciones,
- c. Propiciará que los vecinos estén más dispuestos a contribuir y colaborar con el logro de los objetivos del ordenamiento y, por lo tanto, a actuar conforme las reglas que se establezcan,

d. Aumentará el sentido de comunidad, es decir, el sentido de pertenencia y la identidad del vecino con su comunidad.

En general, es muy posible que como resultado de una actividad de participación exitosa, los vecinos estén muy complacidos de la misma, al haber sido escuchados, haber intercambiado información y puntos de vista (y por lo tanto haber aprendido), pero sobre todo, haber obtenidos resultados de una manera efectiva y eficiente.

Cuando el producto de un proceso de ordenamiento territorial conlleva diseño urbano, lo más recomendable es que el resultado sea producto del consenso y no sólo de la votación.

Planificación de la participación comunitaria

La planificación de los procesos de participativos conlleva considerar:

- a. Definir los objetivos de dicha participación. Usualmente estos incluyen, además de lograr los beneficios citados, los siguientes:

Identificar actitudes y posiciones (aunque es recomendable que previamente estas sean identificadas de manera preliminar),

¹ Adaptado de la sección "Participación" de Steiner, Frederick; Butler, Kent y la American Planning Association –APA-. Planning and Urban Design Standards. John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, Nueva Jersey, 2007.



- Generar ideas,
- Resolver conflictos
- Conocer opiniones
- Validar propuestas

b. Identificar individuos y grupos que serán involucrados (más adelante se amplía sobre este punto),

c. Decidir en qué fases y puntos del proceso se involucrará a quienes se elija,

d. Identificar, seleccionar y adecuar los distintos métodos de participación a los individuos o grupos que serán involucrados,

e. Implementar la participación y evaluar sus resultados

Identificación de actores

Si bien nos hemos referido a “los vecinos” del municipio como si se tratase de un grupo homogéneo, la realidad es que se trata de individuos que tienen sus propios intereses, aunque algunos de ellos sean compartidos entre individuos o grupos.

En términos generales estos se pueden categorizar de la siguiente manera:

1. Los representantes “territoriales”, es decir, que representan a una misma área del municipio, es decir, a quienes de alguna

manera incidirán las decisiones sobre un mismo territorio,

2. Los representantes “sectoriales” o de grupos de interés, incluyendo cámaras empresariales, ambientalistas u otros grupos sociales,

3. Los representantes de agencias gubernamentales,

Autoridades electas; alcaldes, concejales o regidores, etc.

Entre las razones a considerar para seleccionar a uno u otro grupo o individuo pueden estar las siguientes:

a. Que los actores involucrados tengan jurisdicción sobre los temas a abordar, como puede ser el caso de las agencias gubernamentales, pero también los propietarios que pueden tomar decisiones.

b. Que posean información importante para el proceso, como técnicos funcionarios de instituciones, o gente con conocimiento sobre algún tema de relevancia para el proceso,

c. Que puedan representar una posición ante un posible conflicto,

d. Que puedan ejercer algún tipo de influencia.



Para efectos operativos, algunos de estos actores pueden ser agrupados de manera que pueda ser más fácilmente procesada información, aunque en estos casos se requerirá de mayor coordinación entre grupos.

Formulando la Visión del futuro del municipio (Visualización)

Tal y como se mencionó en las secciones referentes a las fase de análisis del contexto y visualización o al instrumento “plan estratégico municipal”, es muy importante que antes de hacer planteamientos ordenamiento territorial, la comunidad cree una visión compartida de lo que espera de su municipio.

Una forma de concretar una visión del municipio es respondiendo a las siguientes preguntas²:

¿En dónde estamos ahora?

¿Hacia dónde vamos?

¿En dónde queremos estar?

¿Cómo llegamos a allá?, y

Una vez implementados los planes, corresponderá plantearse ¿Estamos en el camino correcto?

Respondiendo a las preguntas anteriores se facilitará la identificación, prioridad y secuencia de las acciones que deberá emprender el municipio para alcanzar la visión.

Charrettes³

Cuando en la presente guía se hizo referencia a los tiempo que podrían tomar los procesos de planificación u ordenamiento territorial, se mencionó la realización de intensos talleres de análisis y diseño urbano conocidos como Charrettes, como una forma de propiciar la elaboración de soluciones de diseño y planificación urbana en la que también participan los vecinos.

Aunque no sustituye los procesos normales de diseño y planificación, sí puede contribuir a plantear el abordaje inicial a problemas específicos, evitando las discusiones aisladas entre técnicos o especialistas que hacen más difícil la comunicación y la formulación de propuestas.

Así, los talleres reúnen a todas las personas que tengan algo que decir sobre un tema y toda la información necesaria, en un taller enfocado en resolver un tema específico, el cual puede tener una duración de hasta una semana.

El taller es sólo una etapa dentro de un proceso denominado “Planificación Dinámica”, el cual conlleva las siguientes etapas:

Investigación, educación y preparación del taller

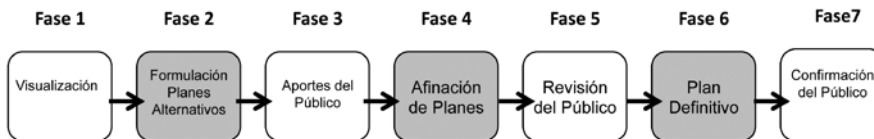
El taller o Charrette en sí mismo, La implementación del plan

² Esta secuencia de preguntas se conoce en Estados Unidos como el modelo Oregon, por haber sido este lugar uno de los cuales en donde proliferaron las experiencias de visualización.

³ El término Charrette es francés y significa carreta o carroza. Se asocia a la Escuela de Bellas Artes de París durante el Siglo XIX, cuando los estudiantes de arquitectura debían viajar en carruaje hacia dicha institución para presentar sus trabajos, y muchas trabajaban en ellos hasta el último momento, incluso durante el viaje en el carruaje.



Lámina No. A IV- 1 Fases de un Taller o Charrette¹



El Charrette puede tener como resultado un nuevo modelo territorial, un diseño urbano específico o la formulación de otras propuestas de planificación urbana.

Finalmente, existen otras formas de participación como los cabildos, las asambleas de vecinos o las audien-

cias públicas, las cuales pueden ser utilizadas para informar, pedir opinión, o solucionar un problema. Sin embargo, para elaborar las propuestas de diseño y planificación, es recomendable la concentración de esfuerzos en proceso de planificación dinámica con amplia participación ciudadana o comunitaria.

4 Fuente: National Charrette Institute, 2003, adaptado del mostrado en la sección "Charrettes" de Steiner, Frederick; Butler, Kent y la American Planning Association -APA-. Planning and Urban Design Standards. John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, Nueva Jersey, 2007.



ANEXO IV

Mapas Típicos del Proceso de Ordenamiento Territorial

MAPAS BASE

- B-1** Mapa Base Regional¹
- B-2** Mapa Base Municipal¹
- B-3** Mapa Base Urbano²

MAPAS REGIONALES

- R-1** Mapa de Curvas de Nivel^{1/7}
- R-2** Mapa de Red Hidrográfica¹
- R-3** Mapa de Cuencas Hidrográficas¹

MAPAS MUNICIPALES

- M-1** Modelo de Elevación Digital⁷
- M-2** Mapa de Pendientes del Terreno ^{1/7}
- M-3** Mapa Geológico¹
- M-4** Mapa de Aptitud del Terreno
Criterios de análisis por Juan Pablo Ligorria;
procesamiento SIG por Manolo Barillas
- M-4A** Mapa de Susceptibilidad a Deslizamientos
Criterios de análisis y procesamiento SIG por Manolo Barillas
- M-5** Mapa de Uso Actual del Suelo⁴
- M-6** Mapa de Capacidad de Uso de la Tierra³
- M-7** Mapa de Conflictos de Uso del Suelo Actual
Procesamiento SIG por Manolo Barillas

MAPAS URBANOS

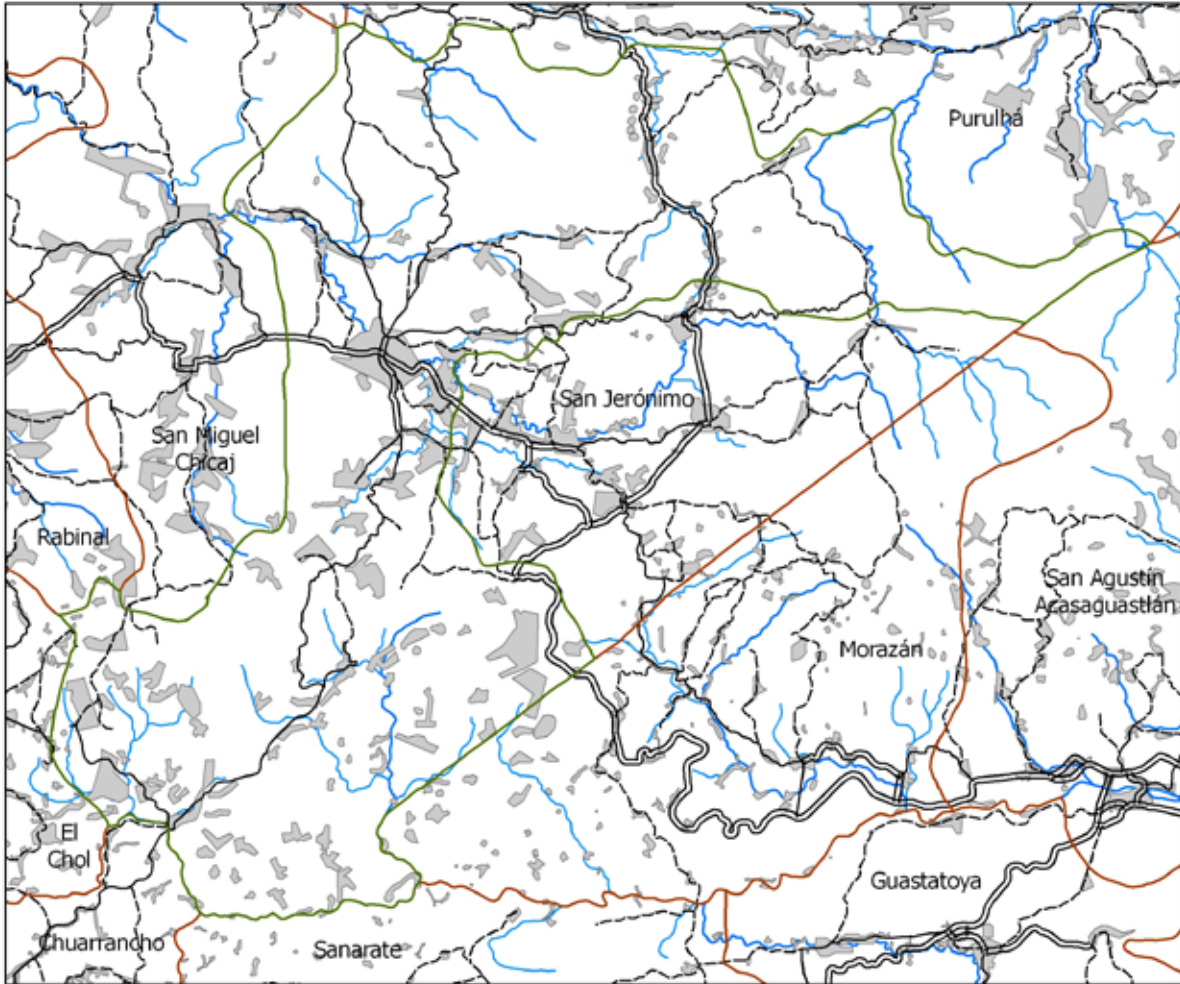
- U-1** Fotografía Aérea⁵
- U-2** Mapa Cartográfico Convencional⁶
- U-3** Mapa de Hidrografía y Áreas de Protección de Bosque Ribereño¹
- U-4** Mapa de Topografía (Curvas de Nivel)²
- U-5** Mapa de Pendientes del Terreno
Procesamiento SIG por Manolo Barillas
- U-6** Mapa Geológico¹
- U-7** Mapa de Aptitud Territorial Criterios de análisis por Juan Pablo Ligorria; procesamiento SIG por Manolo Barillas
- U-7A** Mapa de Susceptibilidad a Deslizamientos
Criterios de análisis y procesamiento SIG por Manolo Barillas



- U-8** Mapa de Áreas de Protección
Criterios de análisis por Rodolfo Azpuru; procesamiento SIG
por Manolo Barillas
- U-9** Mapa de Vialidad Existente²
- U-10** Mapa de Uso del Suelo Urbano Actual²
- U-11** Modelo Territorial Actual⁸
- U-12** Modelo Territorial Propuesto (Meta)⁸
- U-13** Concepto de aplicación del transecto (Sección)⁸
- U-14** Diseño Urbano (Sección)⁸
- U-15** Plan de Ordenamiento Territorial POT- (Sección)⁸

Fuente de los mapas:

- ¹ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA-;
Proyecto CATIE-ESPREDDE; Escala 1:250,000; Guatemala, 2001.
- ² Instituto Geográfico Nacional -IGN-; Sistema Municipal de
Información Geográfica; Municipio de Salamá; Guatemala, Julio 2009.
- ³ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- ;
Mapas de Capacidad del Uso de la Tierra, Escala 1:250,000;
Guatemala, 2007
- ⁴ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación MAGA-
/ Comité Técnico Asesor CTE- ; Mapas de Uso Actual del Suelo,
Escala 1:50,000; Guatemala, 2006.
- ⁵ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA-;
Ortofotos de alta resolución; Guatemala, 2006.
- ⁶ Mapas cartográficos escaneados por el Servicio Geológico de los
Estados Unidos USGS- de los mapas 1:50,000 del Instituto
Geográfico Nacional IGN-; Guatemala.
- ⁷ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA-;
1:50,000; Guatemala, 2006
- ⁸ Elaboración propia

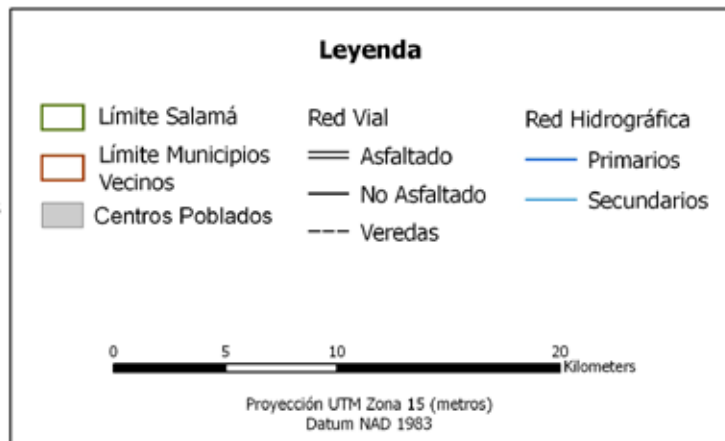


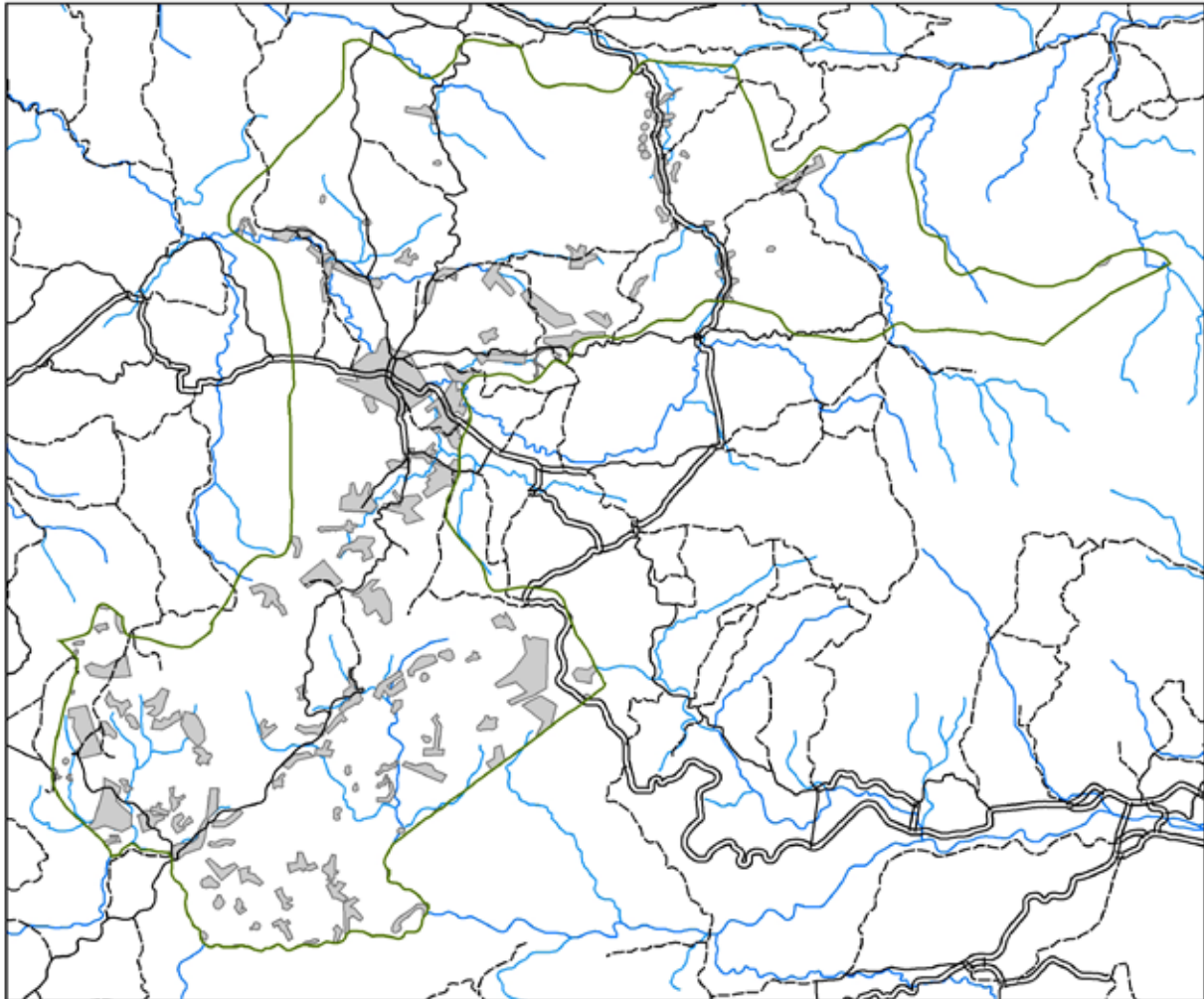
Descripción:

El Mapa Base Regional debe mostrar el territorio del municipio y sus alrededores.

Propósitos:

Puede servir para representar los procesos de transformación del territorio relacionados con factores externos al municipio por lo que el territorio a considerar alrededor puede ser tan amplio como se necesite. Por lo tanto, la escala puede variar. Por ejemplo, puede abarcar cuencas compartidas con otros municipios, otros poblados que influyen en el municipio y sus conurbaciones.



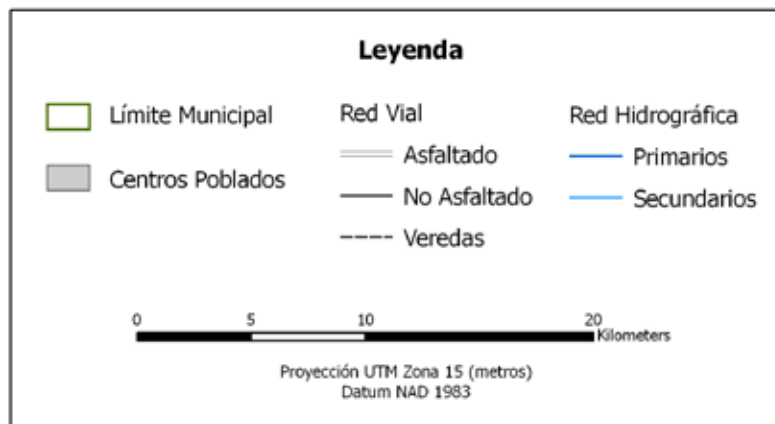


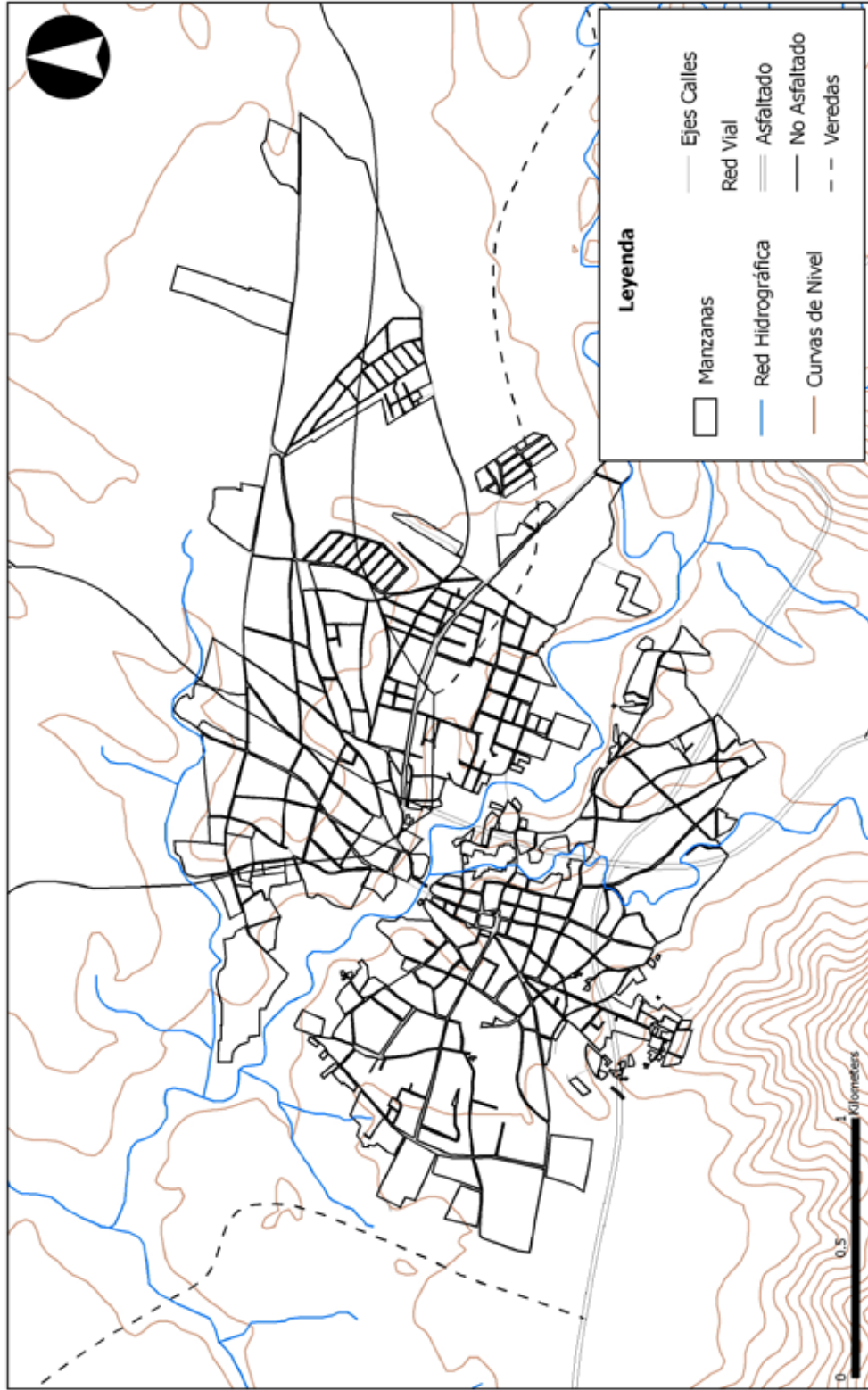
Descripción:

El Mapa Base Municipal debe mostrar el territorio del municipio.

Propósitos:

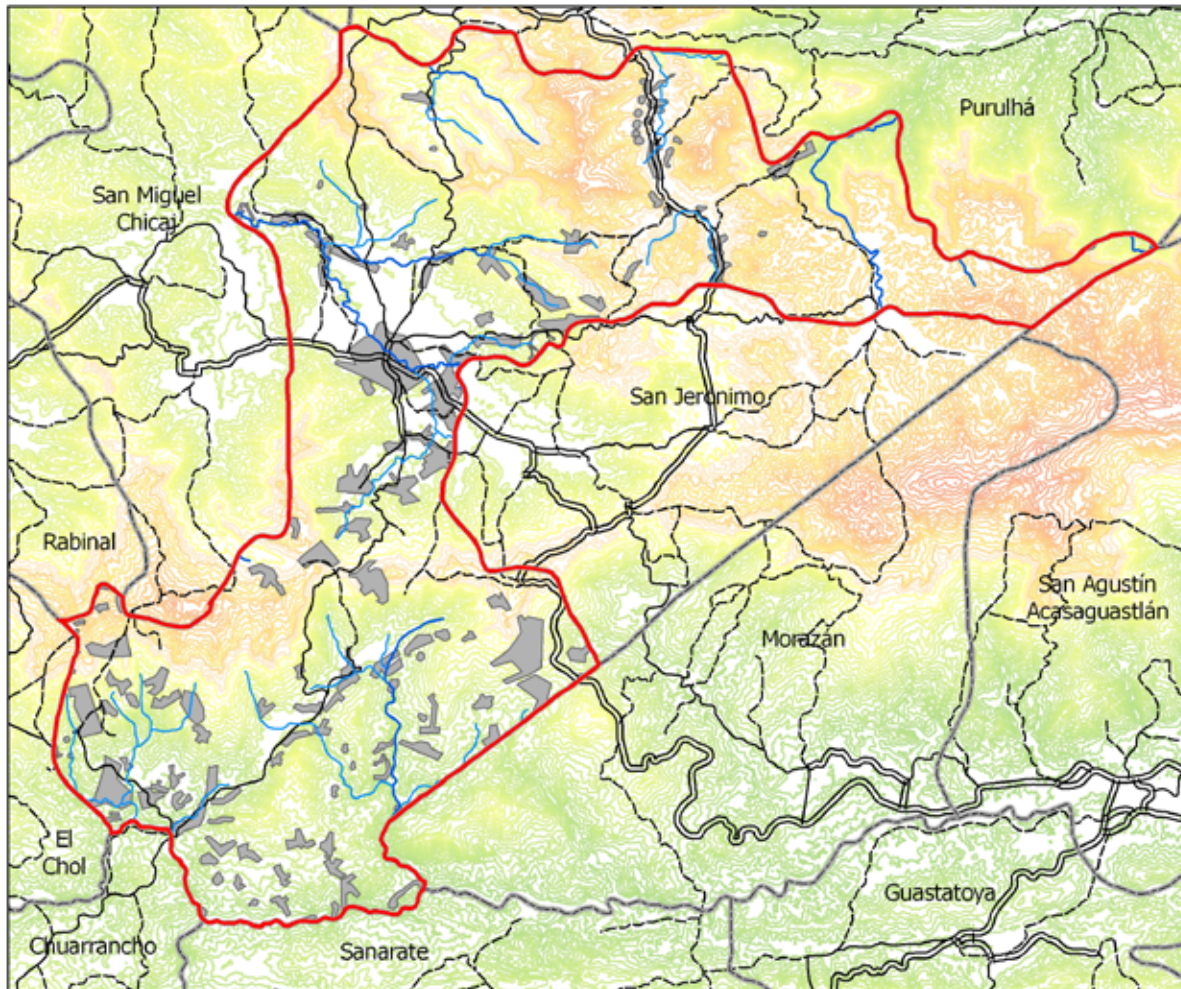
Servirá para analizar las condiciones propias del municipio y para elaborar el mapa normativo de escala municipal.





Descripción:
El Mapa Base Urbano es la plataforma en la que se analizan las dinámicas territoriales del área urbana y su entorno inmediato, más allá de otras dinámicas que se deban considerar a nivel municipal y regional. Servirá para elaborar el POT urbano, en una escala de detalle diferente a la del POT municipal.

B3 Mapa Base Urbano

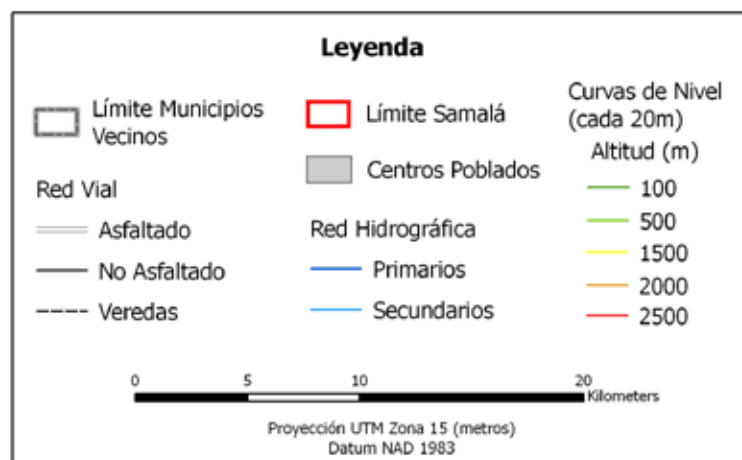


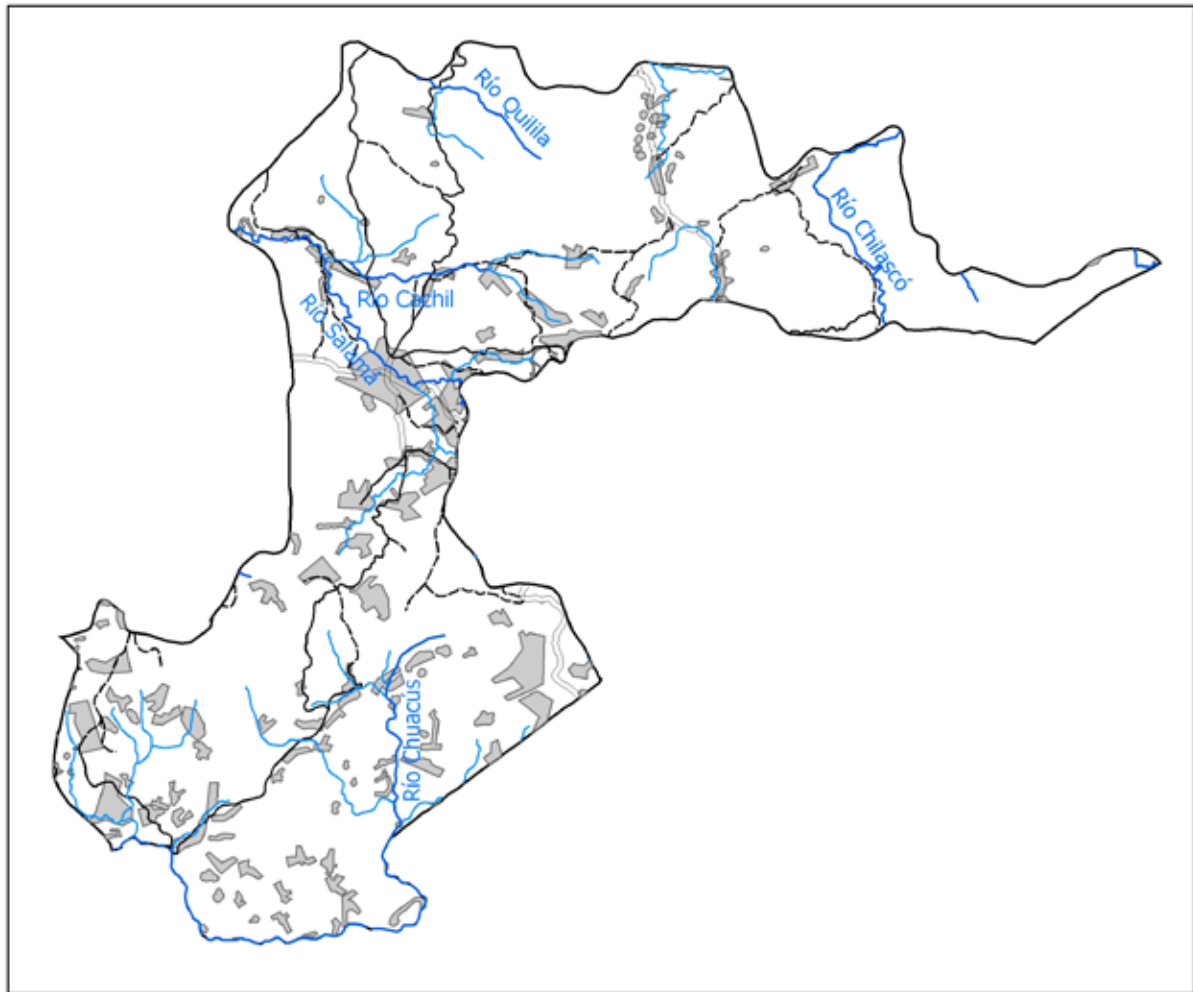
Descripción:

El Mapa de Curvas de Nivel debe mostrar el relieve del terreno representado por curvas de nivel, así como la red hidrográfica.

Propósitos:

Combinado con el Mapa de la Red Hidrográfica servirá para identificar las cuencas del municipio y las cuencas compartidas con otros municipios para implementar planes para el manejo adecuado de éstas.



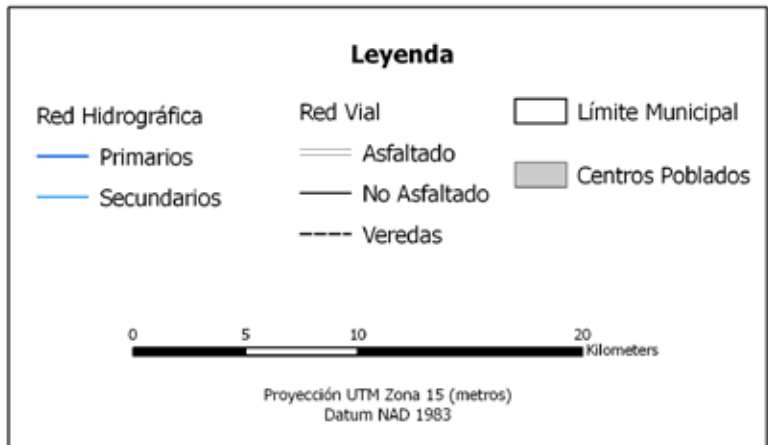


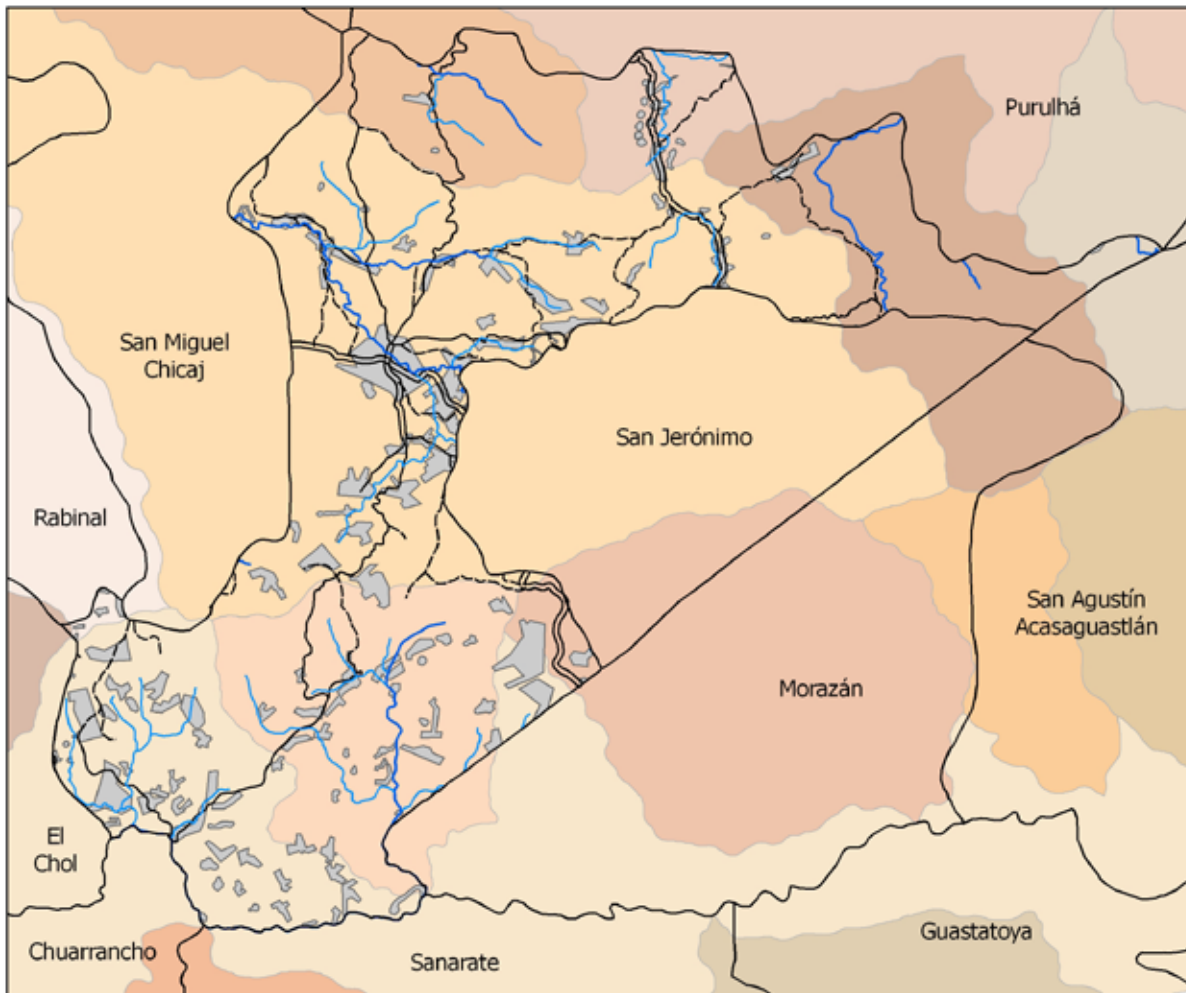
Descripción:

El Mapa de la Red Hidrográfica incluye los ríos primarios y secundarios del municipio.

Propósitos:

Junto con el Mapa de Curvas de Nivel sirve para determinar las cuencas hidrográficas y para establecer las áreas de protección del bosque ribereño.



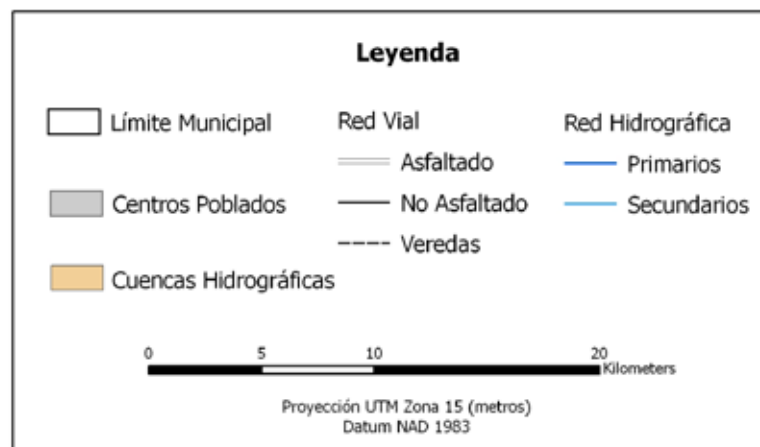


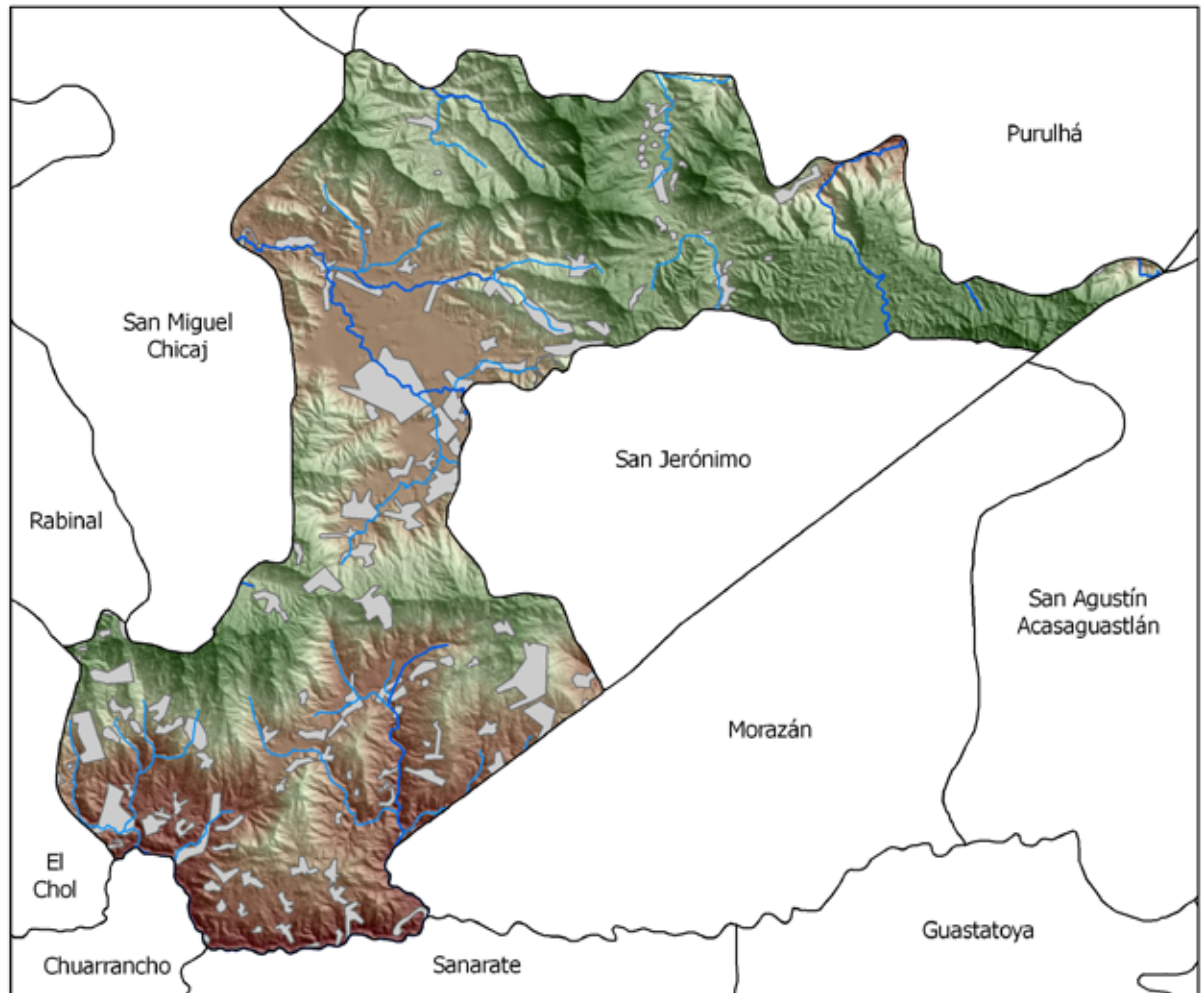
Descripción:

El Mapa de Cuencas Hidrográficas debe mostrar éstas como resultado del análisis de relieve del terreno y la red hidrográfica.

Propósitos:

Puede servir para diseñar un plan de manejo de cuencas en forma mancomunada con los municipios que las componen.



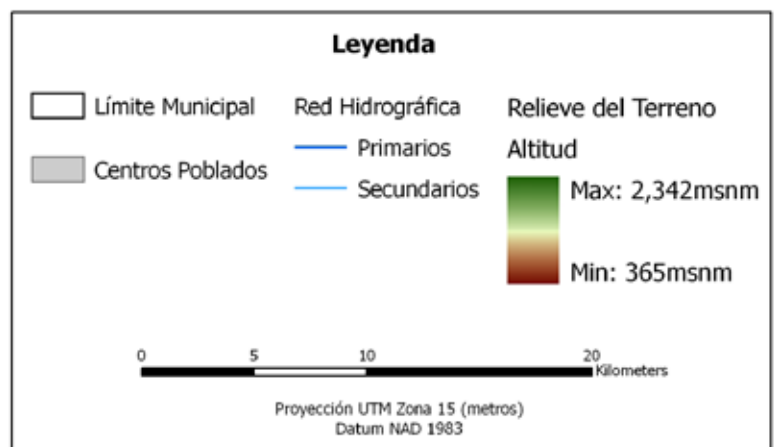


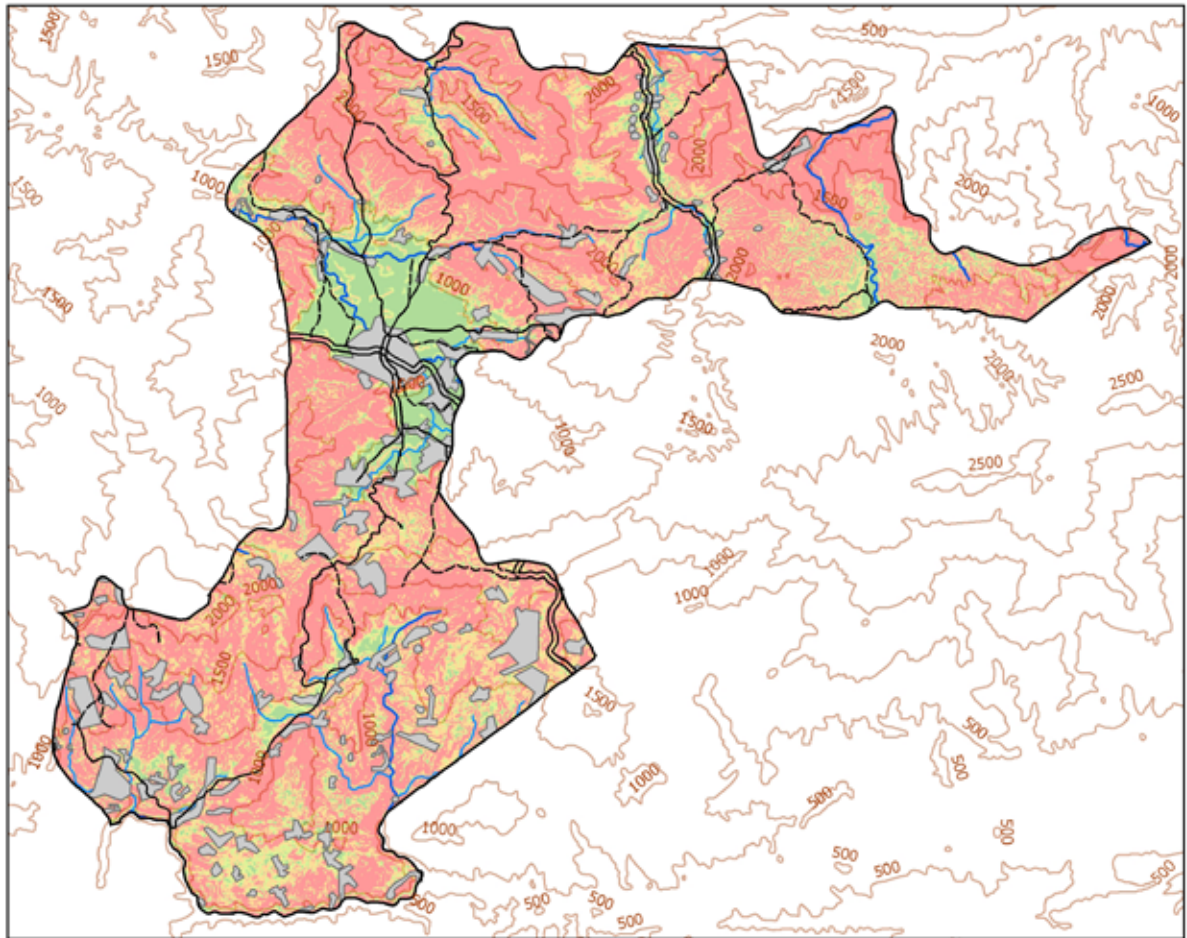
Descripción:

Este mapa muestra con sombras la topografía del terreno y con colores los distintos rangos de altitud.

Propósitos:

El Modelo de Elevación Digital es el mapa fuente de varios mapas derivados como el mapa de pendientes. Sirve también para fines ilustrativos de mostrar el relieve del terreno en tercera dimensión o para calcular perfiles topográficos.





Descripción:

El Mapa de Pendientes del Terreno utiliza las curvas de nivel para representar las pendientes. Puede ser a escala regional, municipal o urbana, según se necesite.

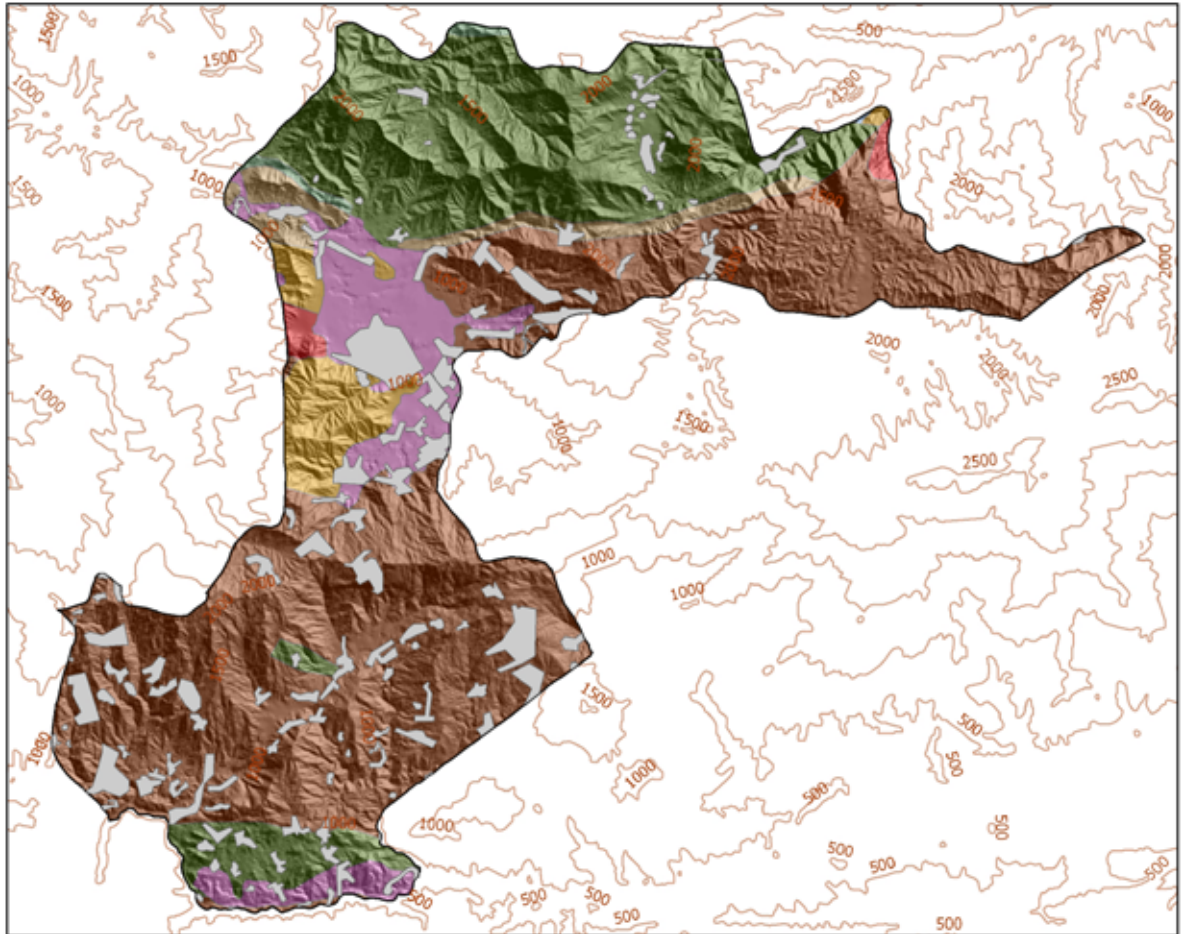
Propósitos:

Combinado con la red vial y la ubicación de centros poblados puede ser usado para identificar atributos paisajísticos que se quieran conservar. Combinado con el Mapa Geológico da como resultado la aptitud del terreno para construcción y por lo tanto para el asentamiento de centros poblados. Combinado con otros factores también puede ser utilizado para elaborar un Mapa de Riesgo por deslizamientos o inundaciones.

Leyenda		
Límite Municipal	Red Vial	Pendientes
Centros Poblados	Asfaltado	0 - 8%
Curvas de Nivel	No Asfaltado	8 - 16%
Red Hidrográfica	Veredas	16 - 32%
Primarios		>32
Secundarios		

0 5 10 20 Kilometers

Proyección UTM Zona 15 (metros)
Datum NAD 1983













Descripción:


El Mapa Geológico puede corresponder a la escala regional, municipal o urbana según se necesite. Un Mapa Geológico cuenta tanto con la ubicación y espacio ocupado por las diferentes formaciones geológicas, como con información sobre las estructuras geológicas que dan forma al terreno, incluyendo fallas, pliegues, fracturas, etc.

Propósitos:

El Mapa Geológico combinado o superpuesto con el Mapa de Pendientes da como resultado la aptitud del terreno para construcción y por lo tanto para el asentamiento de centros poblados. Combinado con otros factores también puede ser utilizado para elaborar el Mapa de Riesgo por amenazas sísmicas, por deslizamientos y otras relacionadas.

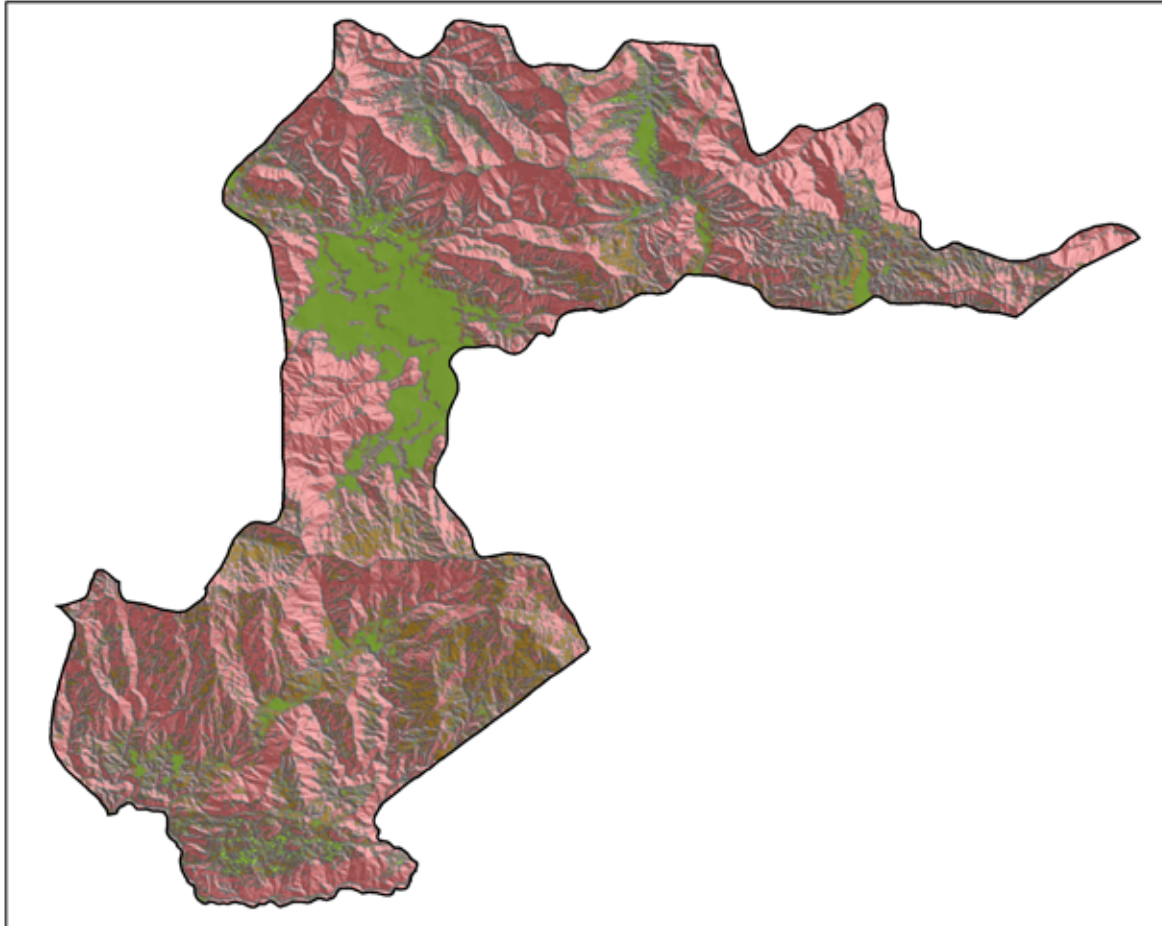
Leyenda

	Grupo Santa Rosa: lutitas, areniscas, conglomerados y filitas		Límite Municipal
	Formación Todos Santos, Jurásico Superior (capas rojas)		Centros Poblados
	Carbonatos (calizas y dolomitas) del Cretácico		
	Formación Chochal (carbonatos)		
	Cenizas pómez de origen diverso		
	Rocas metamórficas sin dividir.		
	Rocas plutónicas sin dividir.		
	Rocas ultrabásicas edad desconocida.		



 0 5 10 20 Kilometers

Proyección UTM Zona 15 (metros)
 Datum NAD 1983



Descripción:

El Mapa de Aptitud Territorial es el resultado de la combinación del Mapa de Pendientes del Terreno y el Mapa Geológico. Muestra la aptitud del terreno para ubicar centros poblados o construcciones.

Propósitos:

Este mapa permite identificar las áreas hacia donde pueden ampliarse los centros poblados sin que esto represente un riesgo para la vida y los bienes. No obstante, la aptitud territorial no debe ser el único factor a considerar para ello.

Leyenda

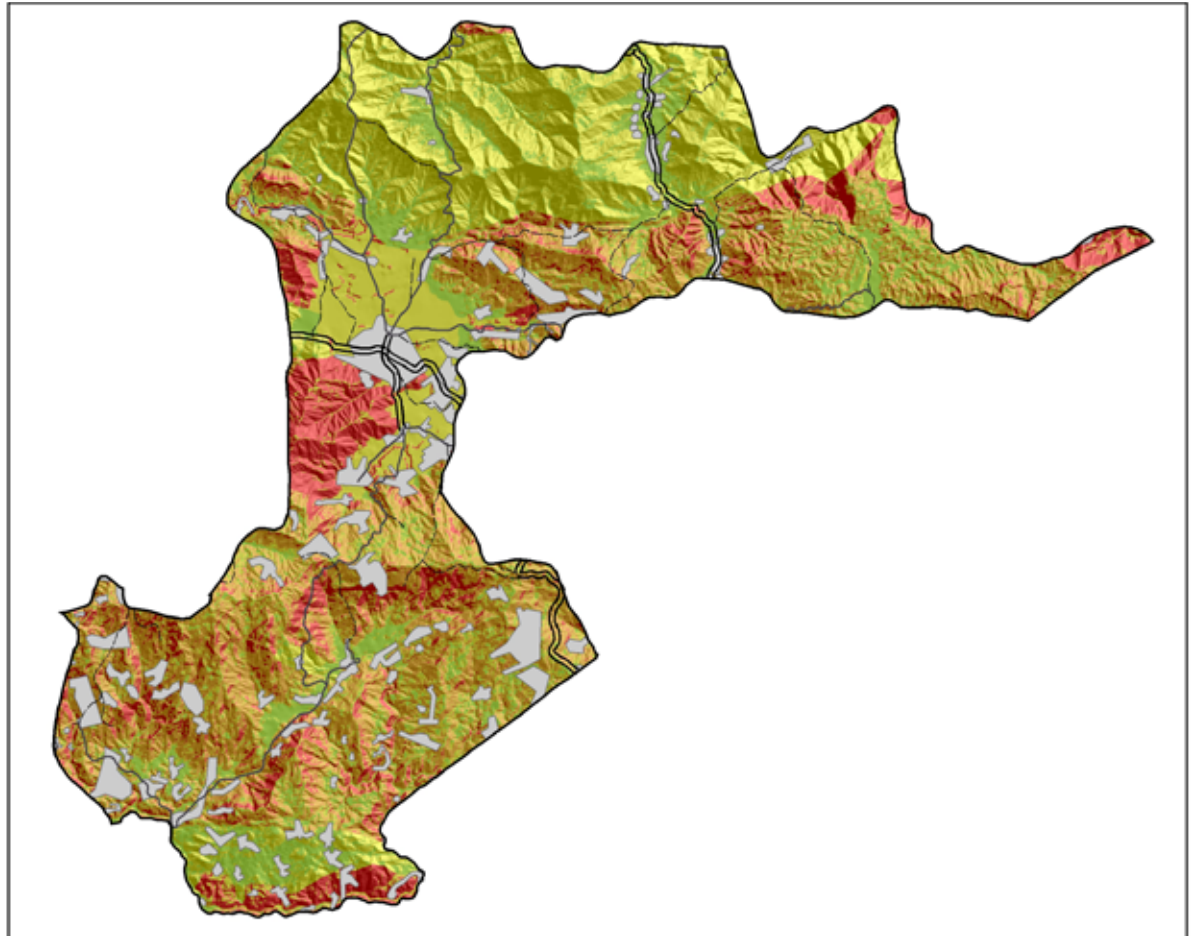
Aptitud del Terreno

-  Muy Bueno
-  Bueno
-  Regular
-  Malo

 Límite Municipal



Proyección UTM Zona 15 (metros)
Datum NAD 1983



Descripción:

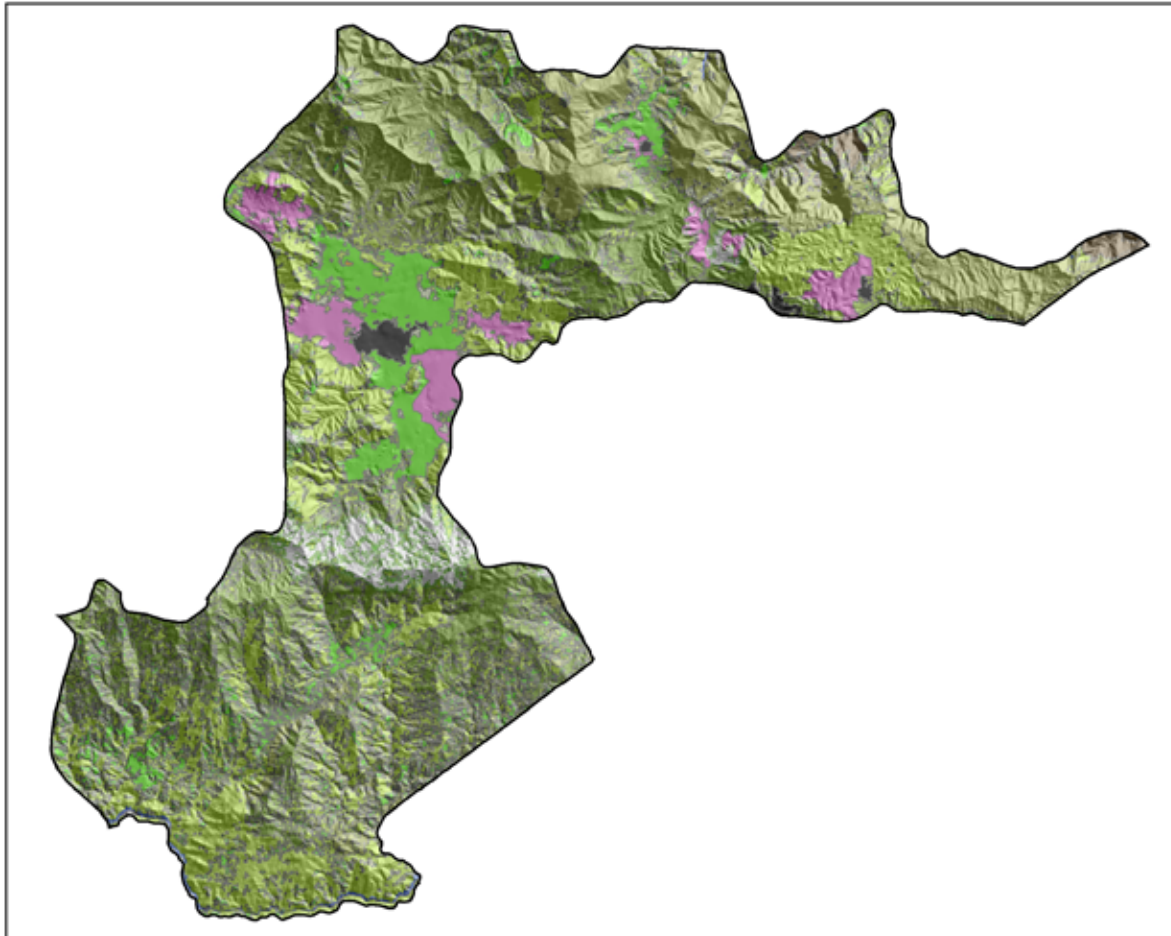
El Mapa de Susceptibilidad a Deslizamientos se prepara considerando al menos las variables de pendiente del terreno y geología. En general, se asume que las áreas con pendientes suaves y con unidades geológicas resistentes y poco alteradas son aquellas menos susceptibles a sufrir deslizamientos. En contraposición, se asumirá que las áreas del terreno con pendientes fuertes y unidades geológicas poco resistentes y muy alteradas serán más susceptibles a deslizamientos. Existen variables adicionales que pueden ser consideradas en el análisis como la humedad propia del suelo, la cobertura vegetal y la cohesión de las unidades geológicas. Para este ejemplo solo se consideraron la pendiente y las unidades geológicas.

Leyenda

- | | |
|--------------------|---|
| Red Vial | Susceptibilidad a Deslizamientos |
| == Asfaltado | ■ Baja |
| — No Asfaltado | ■ Moderada |
| - - - Veredas | ■ Alta |
| ■ Centros Poblados | ■ Muy Alta |
| □ Límite Municipal | |



Proyección UTM Zona 15 (metros)
Datum NAD 1983

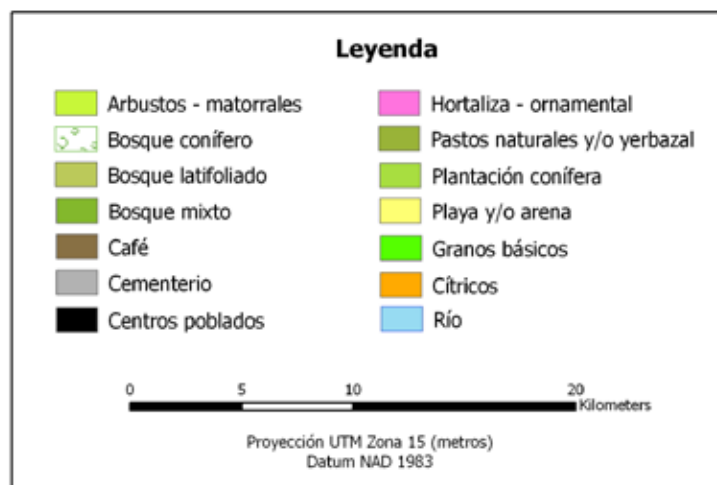


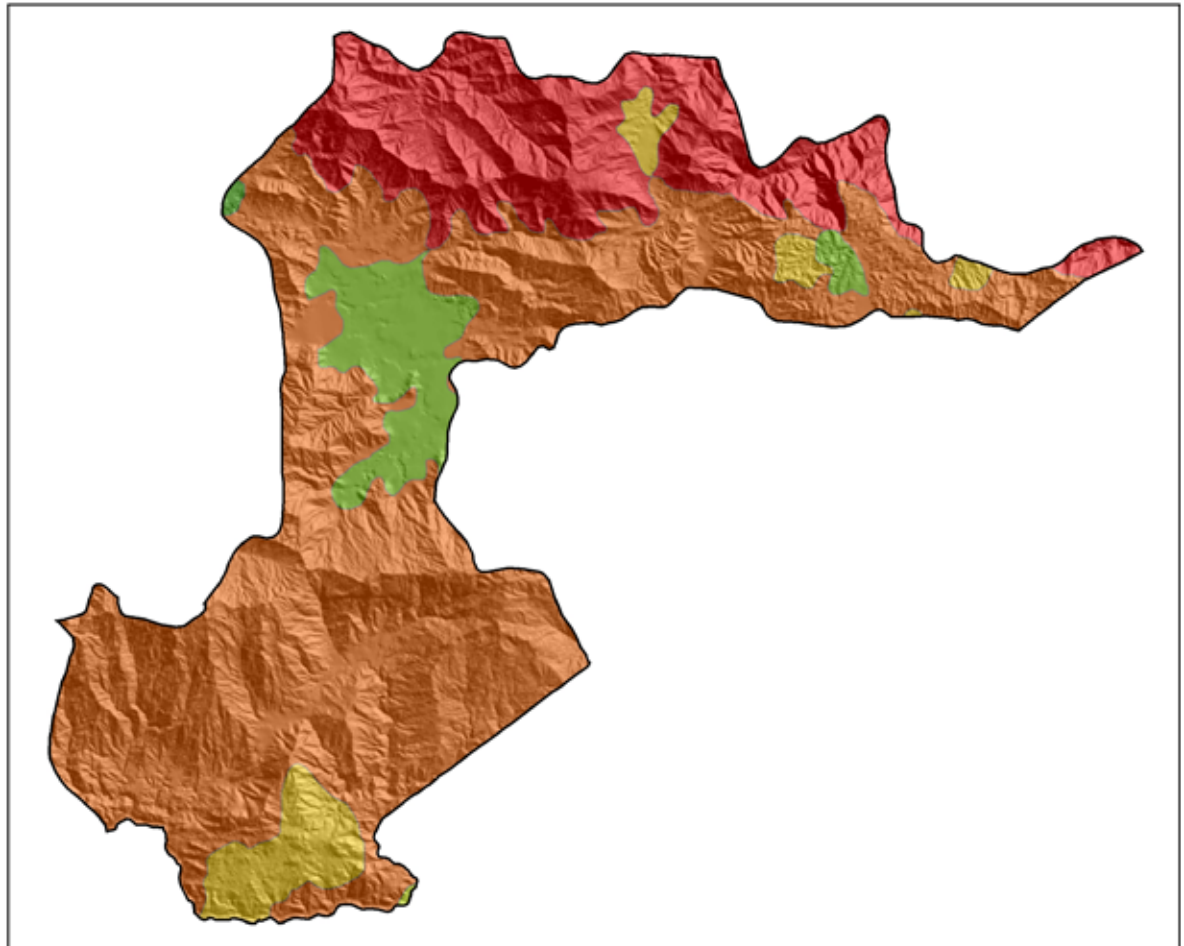
Descripción:

Como su nombre lo indica, el Mapa de Uso Actual del Suelo muestra los usos a los que está dedicado el suelo en el momento en el que se realiza el análisis de la imagen satelital o fotografía aérea a partir de la cual se realizó el mapa. Estos mapas son usualmente elaborados por las instituciones geográficas, ministerios o secretarías de agricultura de cada país.

Propósitos:

El Mapa de Uso Actual del Suelo combinado con el Mapa de Uso Potencial del Suelo (o Capacidad de Uso) sirve para generar el Mapa de Conflicto de Usos del Suelo que a su vez servirá para diseñar e implementar programas que propicien un uso racional del suelo y sus recursos.





Descripción:

Este mapa muestra la vocación de uso del suelo urbano o rural o el uso al que debiesen estar dedicados éstos según sus características y capacidades de producción sostenible. Al igual que los Mapas de Uso Actual, estos mapas son usualmente elaborados por las instituciones geográficas, ministerios o secretarías de agricultura de cada país.

Propósitos:

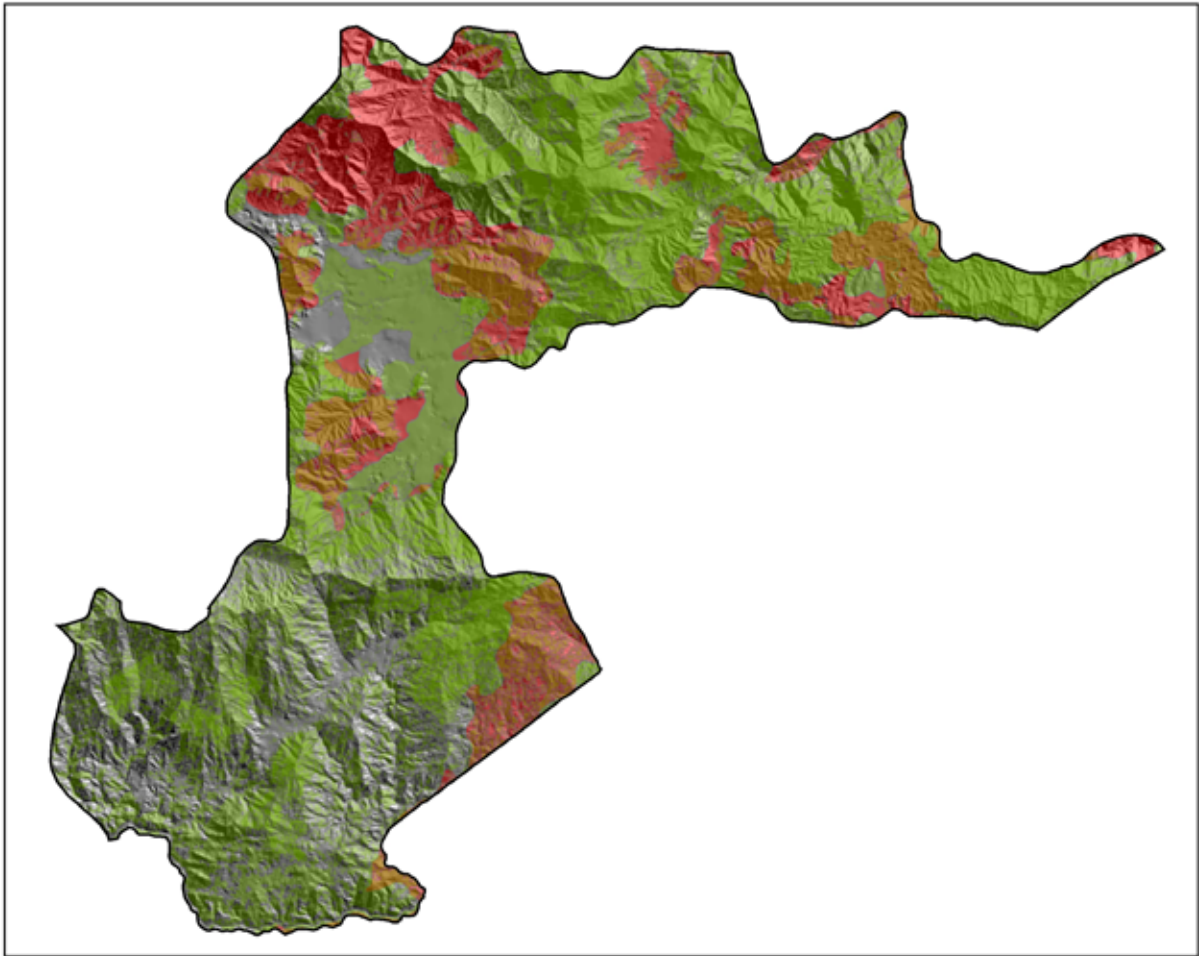
Este mapa puede servir de base para emitir licencias de aprovechamiento de los recursos naturales, para diseñar e implementar programas que propicien un uso racional del suelo y sus recursos, o puede servir como referencia para la evaluación de impactos ambientales de proyectos. Combinado con el Mapa de Uso Actual del Suelo permite generar el Mapa de Conflictos de Usos del Suelo.

Leyenda

- Clase II = aptas para cultivos anuales o dos cosechas al año.
- Clase III = aptas para cultivos anuales, pastos, praderas, cultivos perennes y bosques
- Clase IV = aptas para cultivos de una cosecha anual, pastos, praderas, bosques o cultivos perennes
- Clase VI = para algún tipo de cultivos perennes
- Clase VII = uso muy limitado ya que son áreas rocosas
- Clase VIII = para recreación o vida silvestre, abastecimiento de agua o propósitos estéticos



Proyección UTM Zona 15 (metros)
Datum NAD 1983



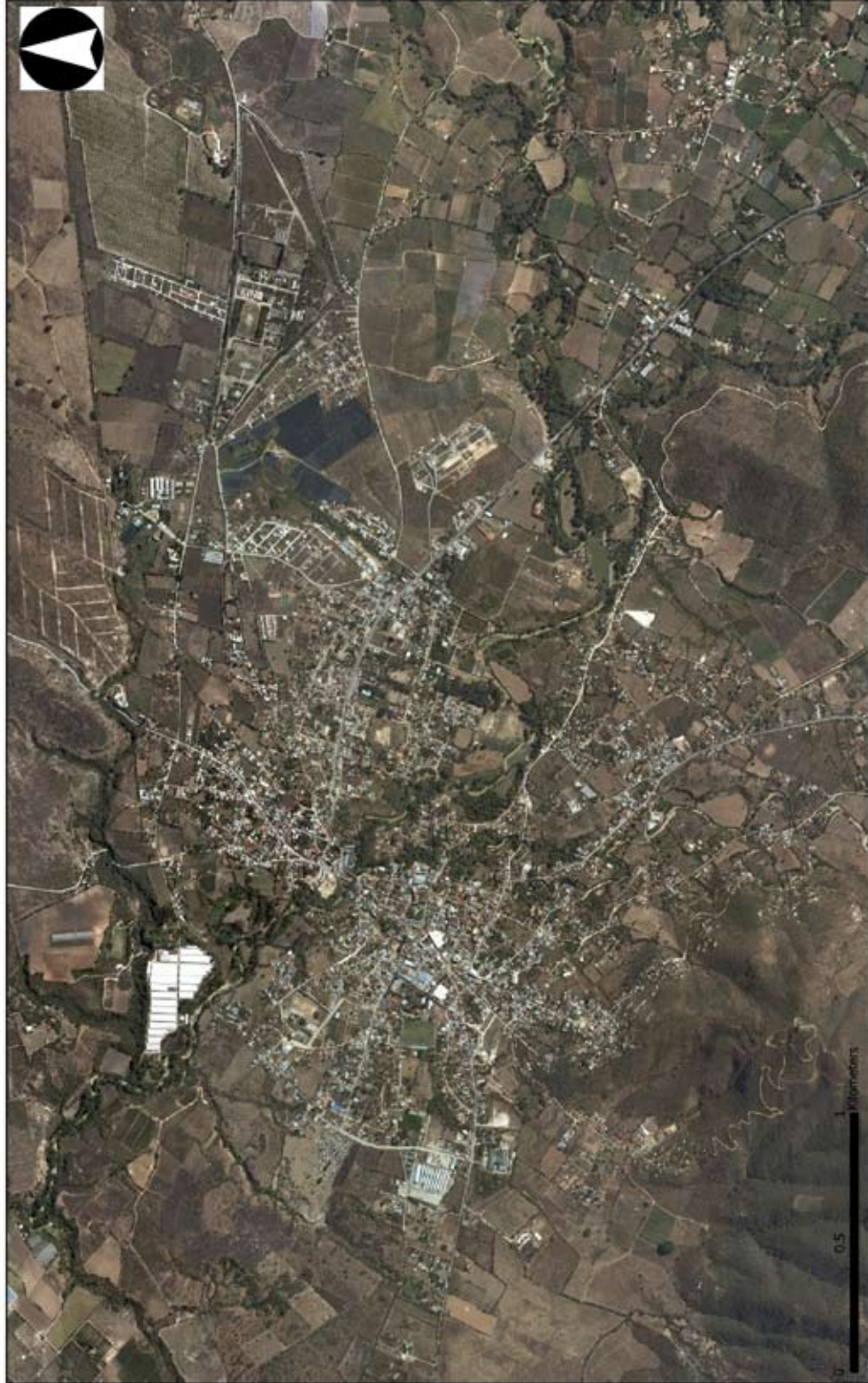
Descripción:

El Mapa de Conflictos de Uso del Suelo muestra las áreas en las que el suelo natural o rural está siendo utilizado adecuadamente o no, identificando los conflictos de acuerdo a las capacidades del suelo para un aprovechamiento racional de sus recursos.

Propósitos:

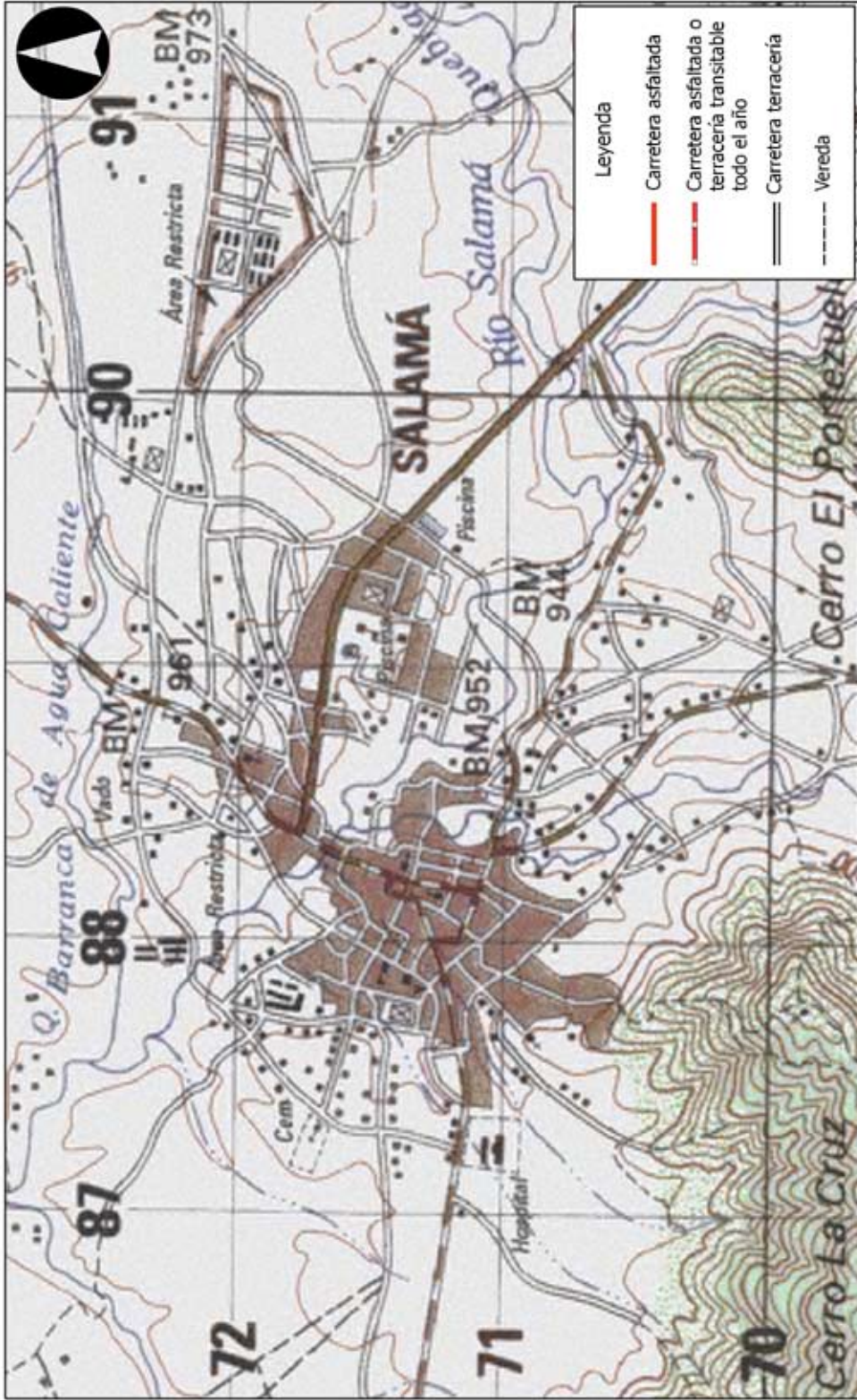
Este mapa servirá para diseñar e implementar programas que propicien un uso racional del suelo y sus recursos.





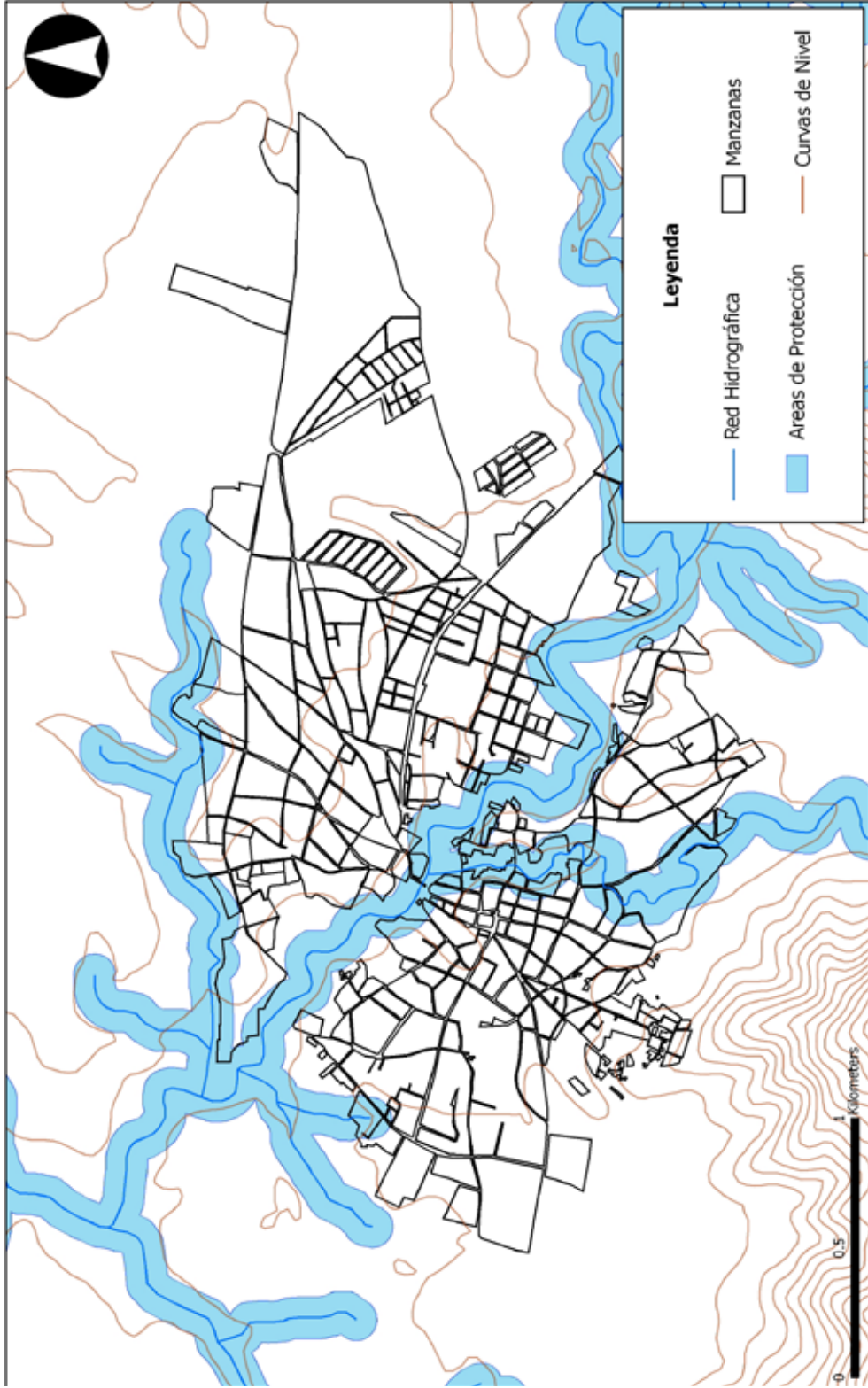
Descripción:
La fotografía aérea es una herramienta útil para analizar con mayor detalle algunos atributos del territorio contribuyendo así con la toma de decisiones sobre ordenamiento territorial.

Mapa U-1
Fotografía Aérea



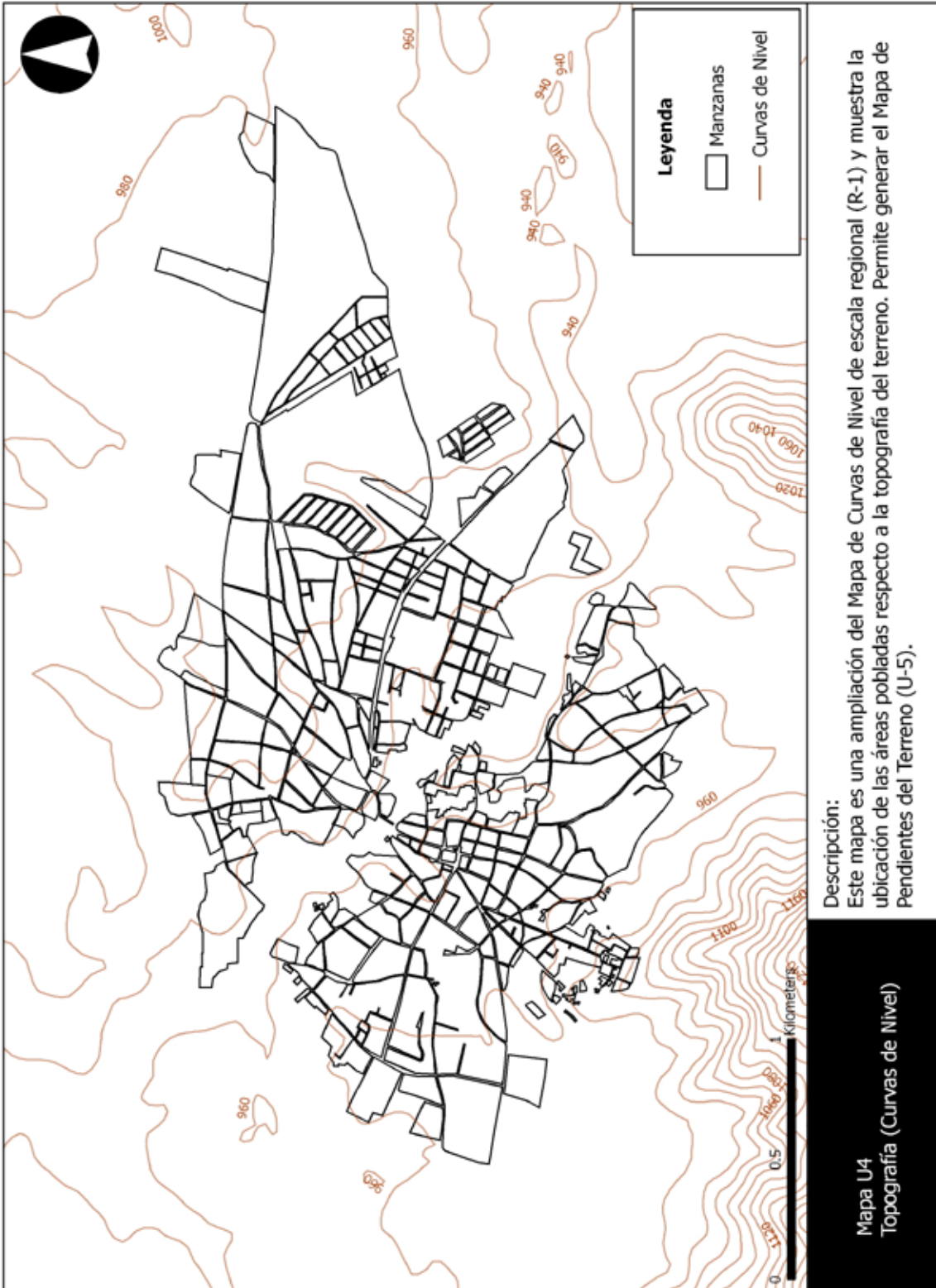
Descripción:
 Este mapa sirve para varios propósitos como identificar la jerarquía de las carreteras y los nombres propios de algunos accidentes geográficos.

Mapa U2
 Mapa Topográfico Convencional



Descripción:
El Mapa de Hidrografía sirve varios propósitos: identificar las áreas susceptibles de inundación (apoyado en estudios hidrográficos), así como las áreas ambientalmente valiosas, por medio de las cuales se define a la vez las áreas no aptas para ocupación humana.

Mapa U3
Mapa de Hidrografía y Áreas de
Protección de Bosque Ribereño



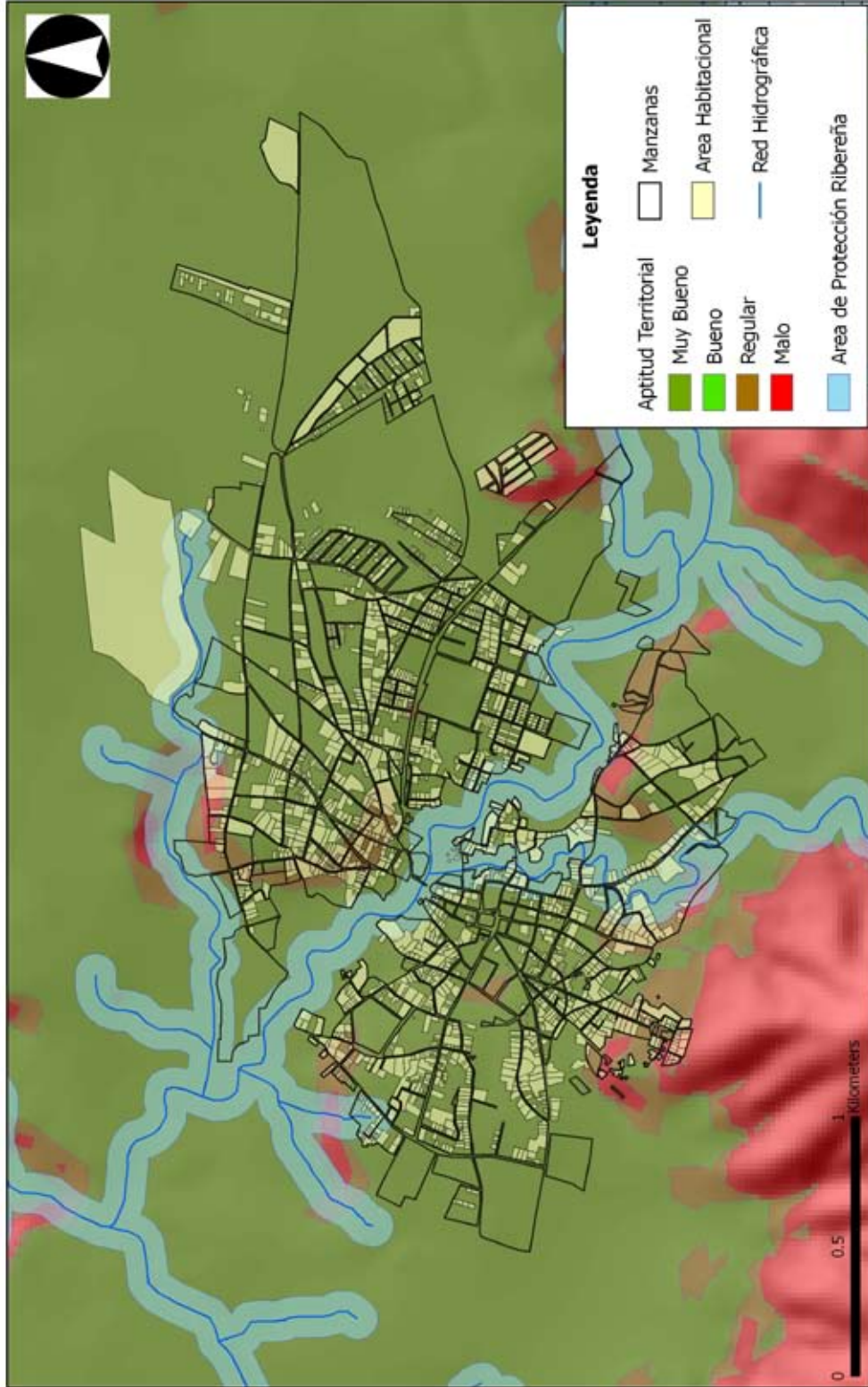


Descripción:

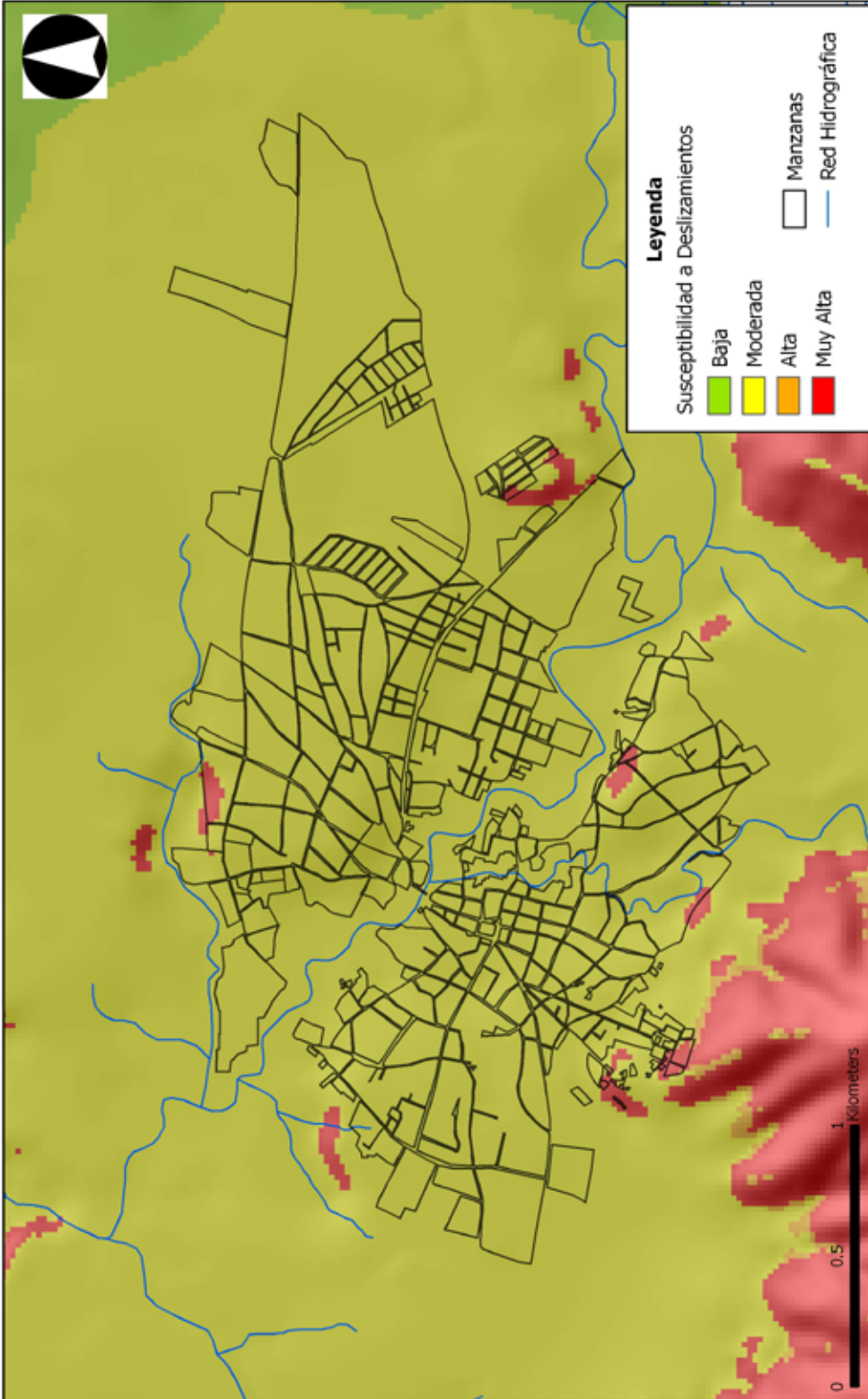
Este mapa muestra los valores de pendiente del terreno y su ubicación respecto a las áreas pobladas. De acuerdo con los criterios mencionados en esta guía, existen rangos de pendientes más aptos o menos aptos para ser ocupados por áreas urbanas. Combinado con el Mapa Geológico (U-6) permite generar el Mapa de Aptitud Territorial y el Mapa de Susceptibilidad a Deslizamientos.

Mapa U5
Pendientes del Terreno





Descripción:
El Mapa de Aptitud Territorial es el resultado de la combinación del Mapa de Pendientes y el Mapa Geológico. Muestra la aptitud del terreno para ubicar centros poblados o construcciones.



Mapa U7A
Mapa de Susceptibilidad a Deslizamientos

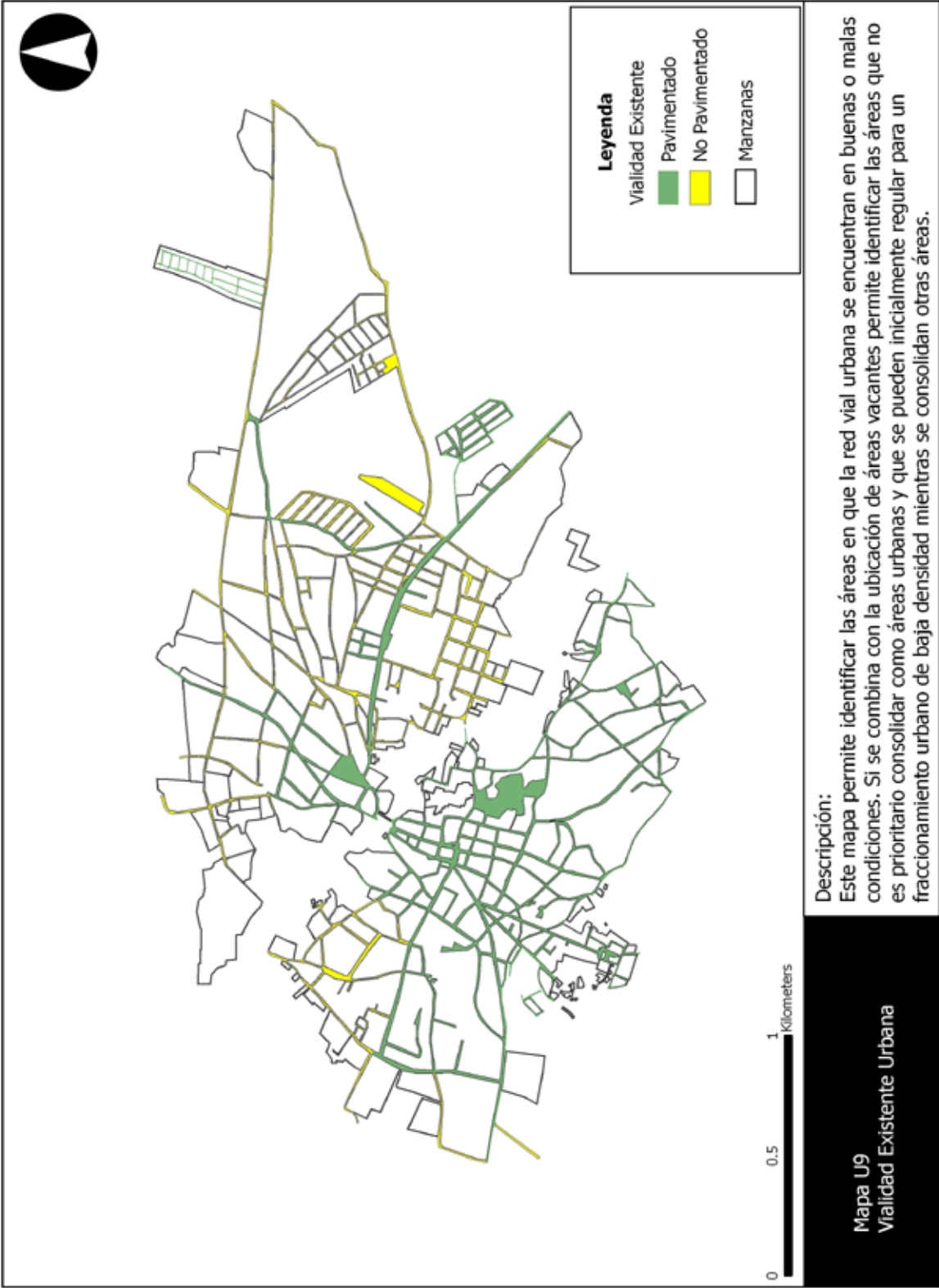
Descripción:
Si bien el Mapa de Aptitud Territorial (U-7) permite identificar las zonas aptas para la ubicación de centros poblados, este mapa identifica con mayor precisión las áreas más susceptibles a sufrir deslizamientos.

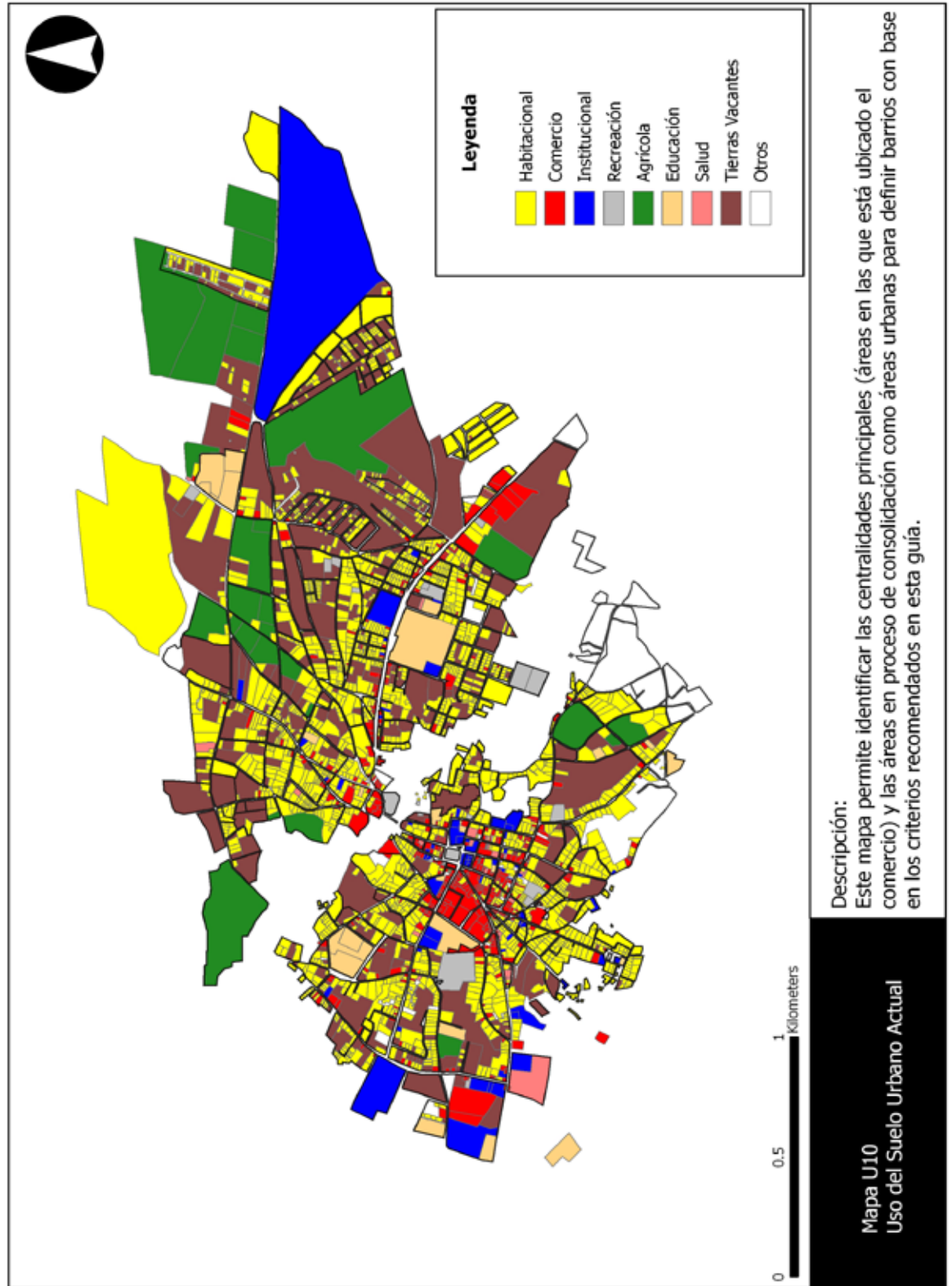


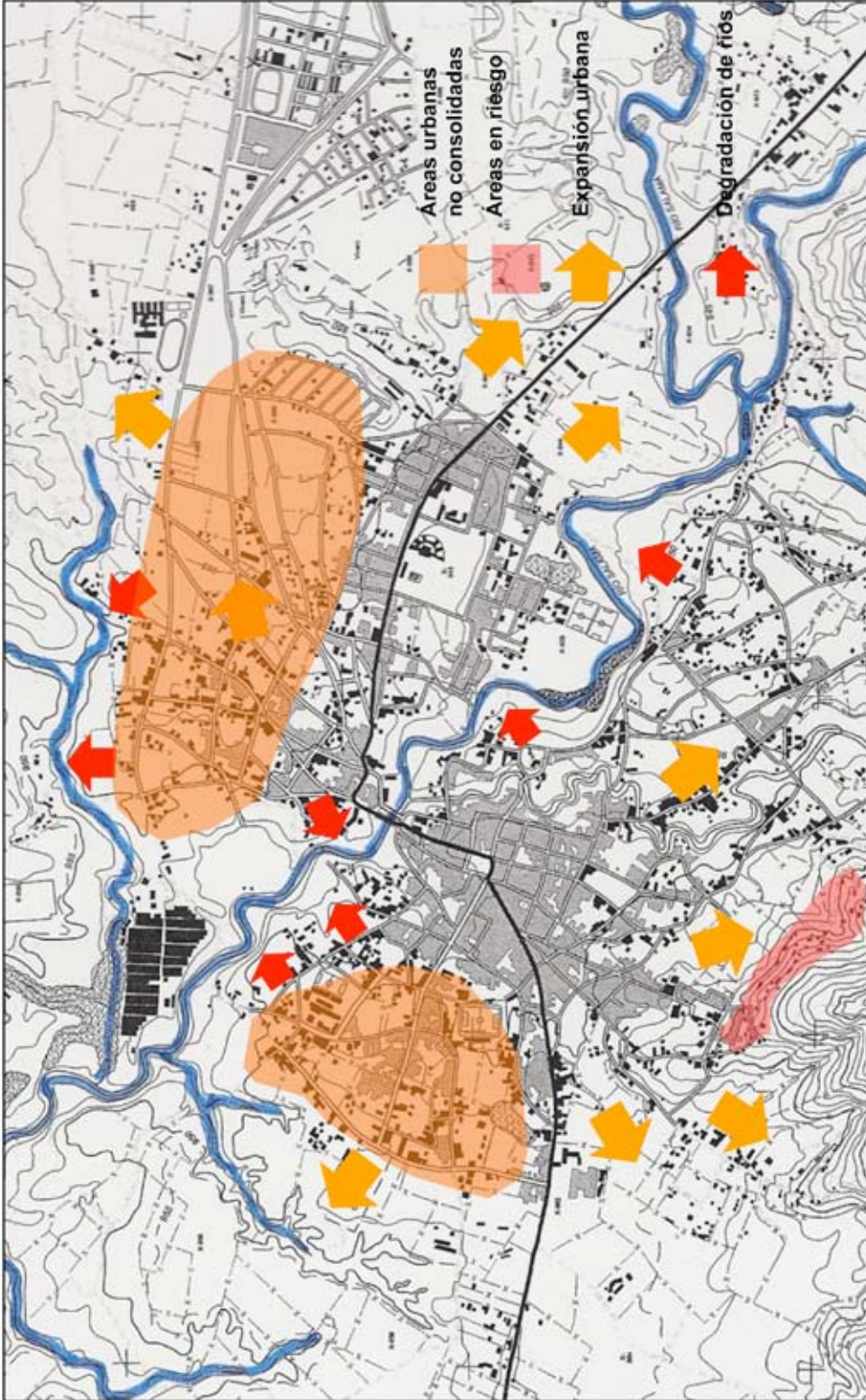
Descripción:

Este mapa incluye las áreas de protección de los márgenes de ríos (bosques ribereños), las zonas no aptas para construcción o centros poblados y las áreas susceptibles a deslizamientos. El conjunto de estas áreas se denominan Areas de Protección Ambiental.

Mapa U8
Mapa de Areas de Protección



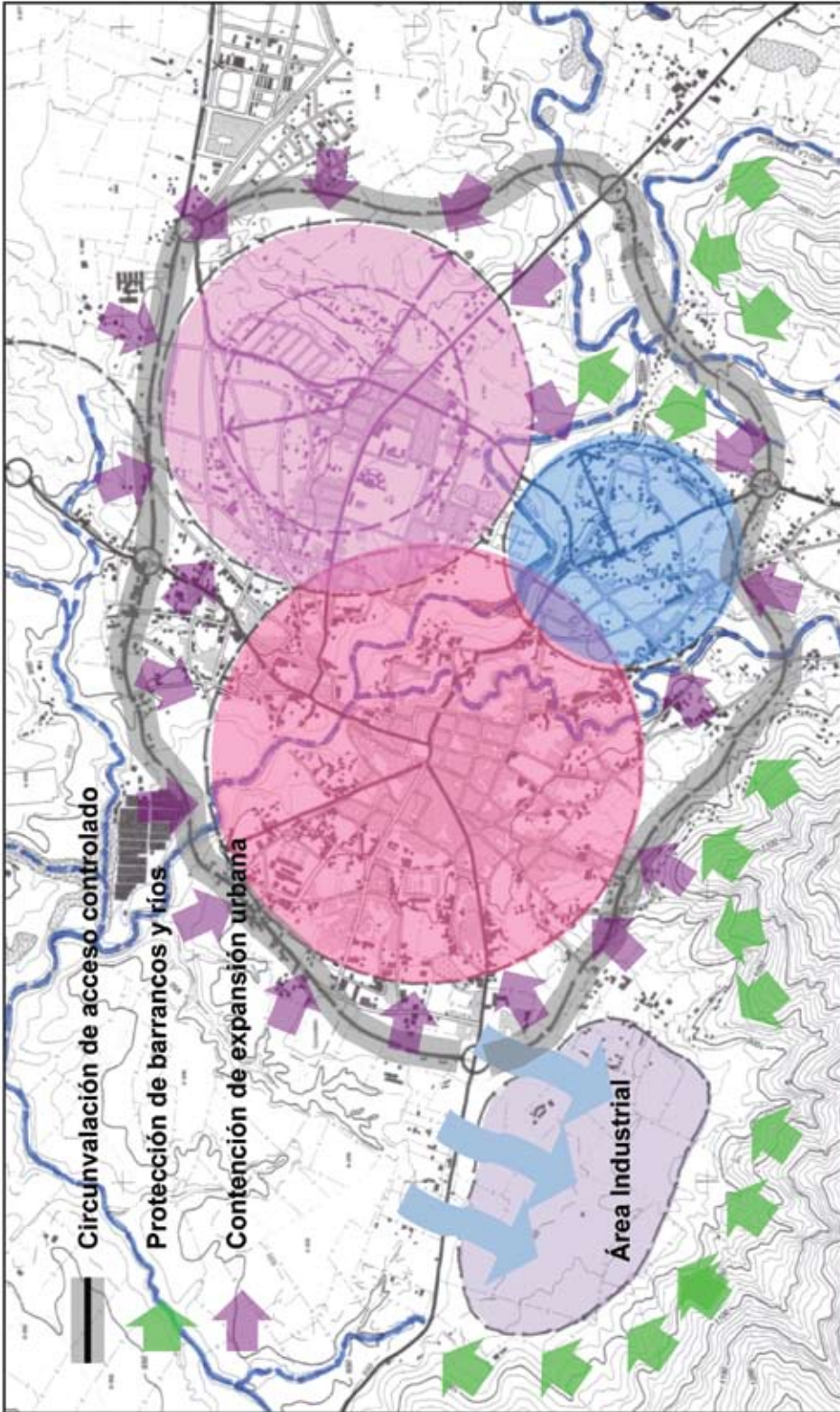




Descripción:

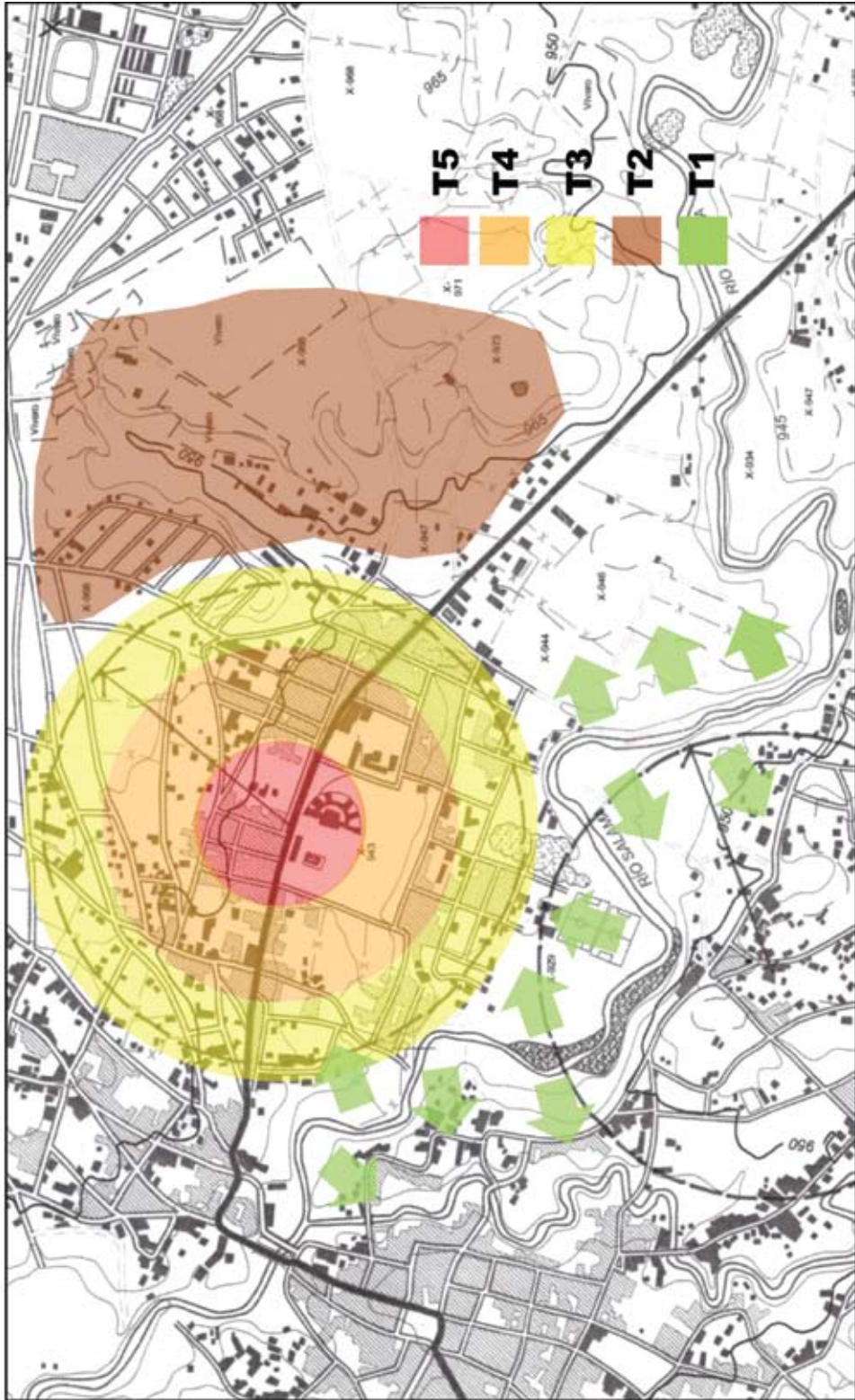
Este mapa muestra representadas algunas de las tendencias y conflictos actuales de ocupación del suelo: El cruce de la carretera por el área urbana, la expansión hacia la periferia a lo largo de las carreteras y en forma dispersa, la presión del crecimiento sobre lo que debiese ser el área de protección de los ríos, así como áreas con viviendas en riesgo.

**MAPA U-11
Modelo Territorial Actual**



Descripción:
Este mapa muestra la propuesta de un anillo de circunvalación (de acceso controlado), nodos viales, la definición de centralidades (Modelo "poli-céntrico" con barrios con radios entre 400 y 800 metros), la designación de una área industrial, con los vientos predominantes hacia afuera del área urbana, y la intención de proteger el bosque ribereño y de los barrancos.

MAPA U-12
Modelo Territorial Propuesto



Descripción:

Este mapa muestra el concepto de centralidad propuesto para cada uno de los barrios. El círculo ROJO significa que al centro y posiblemente a largo de la vía principal se disponga de áreas de uso mixto, pero predominantemente comerciales (Por ejemplo T5), mientras que los demás círculos tendrían en forma decreciente usos no residenciales. Las áreas de protección serían T1.

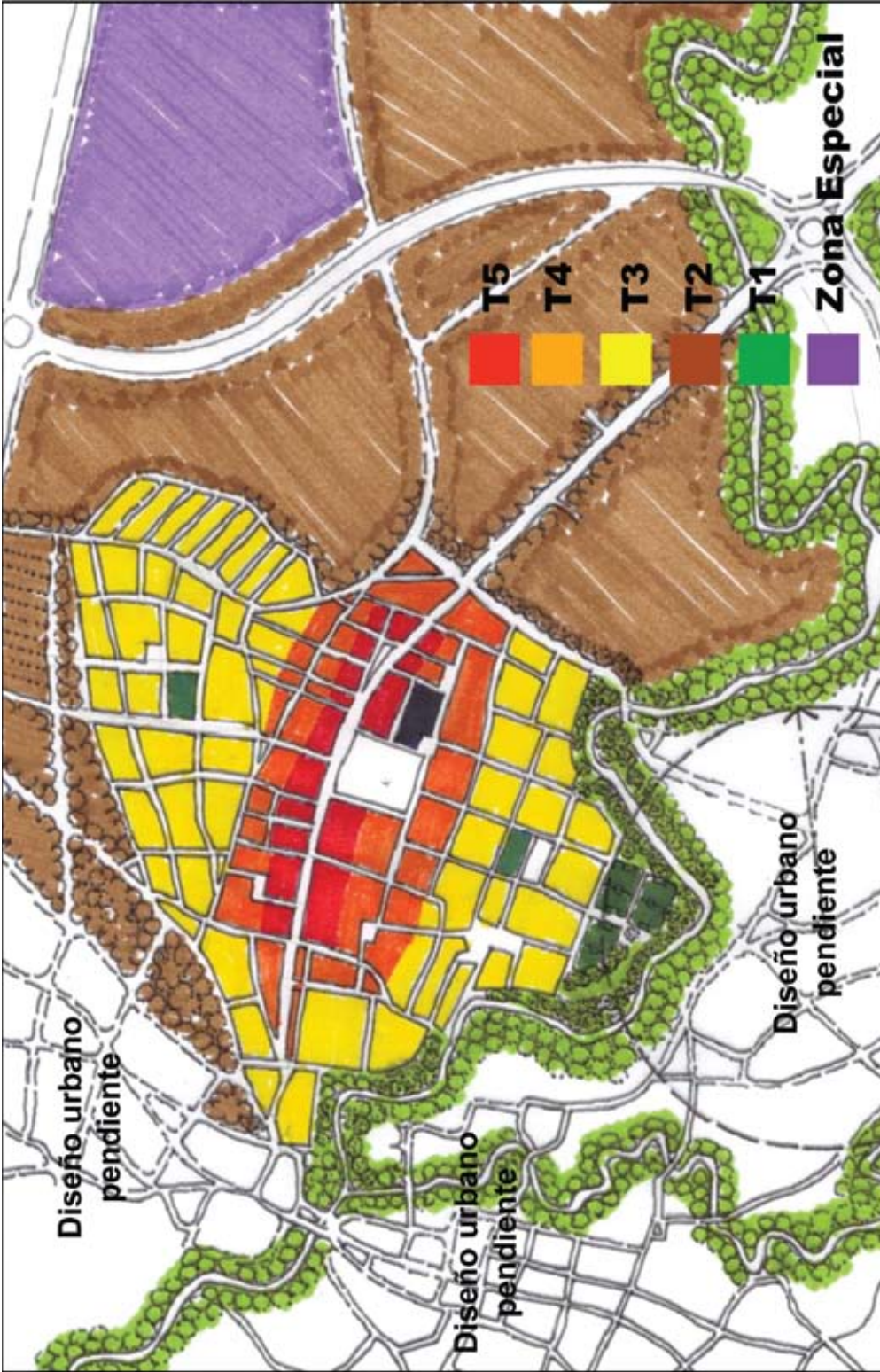
**MAPA U-13 (Sección)
Concepto aplicación del transecto**



Descripción:

Este mapa muestra el diseño de manzanas propuesto para consolidar el barrio como área urbana, con una plaza principal y plazas en los barrios. También muestra el trazo propuesto de la vía de circunvalación, como una vía de acceso controlado (que no tiene acceso por medio de ella a predios, sino a través de carriles auxiliares).

**MAPA U-14 (Sección)
Diseño Urbano**



Descripción:

Este mapa muestra el concepto de zonas del transecto aplicados a las manzanas, en uno de los barrios. En color marrón (T2) se muestran las áreas que se mantienen como agrícolas. Se deberá asignar una jerarquía con un ancho de derecho de vía a cada una de las vías, las que estarán asociadas a cada zona del transecto. (Nota: No muestra la jerarquía vial)

**MAPA U-15 (Sección)
Plan de Ordenamiento Territorial**



ANEXO V

La Geología como Factor Condicionante para el Ordenamiento Territorial

Todos los terrenos están ubicados sobre una condición geológica particular. Esta es una característica dada y la cual debe conocerse a fondo por varias razones, asociadas a la geología del lugar:

- Las capacidades de cimentación que tiene el sitio; conforme al uso que se le quiera dar,
- Los accidentes geográficos asociados; a partir de los cuales también se planifica el uso del territorio,
- La disponibilidad de recursos naturales; dentro de los que destaca el agua,
- El potencial de aprovechamiento del lugar para uno u otro propósito (e.g. asentamiento de viviendas, industria, bosque, agricultura, etc.).

Es así como a partir del reconocimiento de las características geológicas de los sitios, reconoceremos la vocación natural del terreno.

Por otro lado, en cada sitio, existe una cobertura de suelo dada. El suelo, geológicamente hablando, es una capa compuesta por materiales depositados recientemente (i.e. en tiempo geológico) en el lugar; y usualmente está conformado por materiales de origen orgánico y/o producto de la degradación me-

cánica de otros terrenos. El suelo puede variar de espesor, pero suele ser una capa desde unos centímetros hasta unos 5 metros. Por debajo del suelo se encuentra la *formación geológica*¹.

La formación de un lugar es la característica del origen geológico de las rocas que se encuentran a poca profundidad, inmediatamente por debajo del suelo (i.e. desde unos centímetros a unos pocos metros). Este origen, puede ser de tres tipos: ígneo, metamórfico y sedimentario². Usualmente los tipos de roca, o formaciones geológicas, son diversos en un terreno y su distribución espacial es lo que conocemos como: Mapa Geológico.

Un Mapa Geológico cuenta tanto con la ubicación y espacio ocupado por las distintas formaciones geológicas, sino también contienen información sobre las *estructuras* geológicas. Estas últimas son aquellas manifestaciones de los esfuerzos y/o procesos de cambio físico a que ha sido sometido el terreno a lo largo de su historia geológica. Las *estructuras* geológicas suelen ser los rasgos dominantes que dan forma al terreno; i.e. los accidentes geográficos, como valles, ríos, taludes, etc. Las *estructuras* geológicas son las denominadas fallas, pliegues, juntas, etc.

¹ Notar que el término suelo tiene aquí una connotación distinta y más específica a la del resto de la presente guía y más adelante en este Anexo, pues en ordenamiento territorial al hablar de uso del suelo, no se refiere únicamente a la capa superior del mismo, sino a un área geográfica determinada.

² Ígneo: Formado a partir de magma que se enfría y solidifica. Metamórfico: Formado a partir de otra roca, mediante un proceso de presión y temperatura que deforma la composición interna de la roca original. Sedimentario: Formado luego de la acumulación de sedimentos, a partir de procesos físicos o químicos.



El Mapa M-3 del anterior Anexo IV (Mapas Típicos del Proceso de Ordenamiento Territorial) es un ejemplo de Mapa Geológico, en este caso del Municipio de Salamá, en el Departamento de baja Verapaz en Guatemala. El ambiente geológico de Salamá, presenta una combinación de rocas de los tres tipos; pero ellas presentan distintas consolidaciones como lo veremos adelante.

Como se ha señalado anteriormente, la información geológica es un factor importante para determinar

las potencialidades y restricciones del suelo, y es de particular importancia para determinar si un área es apta o no para urbanizar y, por lo tanto para construir. Esto debido a que la formación geológica suele determinar la capacidad de soporte para fines de cimentaciones

El otro parámetro relevante es la pendiente del terreno. Esta característica morfológica, puede incidir en la propensión que tiene un sitio para resistir esfuerzos. La coincidencia en el terreno de la pendien-

Cuadro No. AV-1
Combinación de Geología y Pendiente del terreno

Geología	Pendiente del terreno			
	0-8 %	8-16 %	16-32 %	> 32 %
A				
B				
C				
D				

- A: Rocas Competentes.
- B: Roca suave o Suelos muy densos.
- C: Suelos rígidos.
- D: Sedimentos recientes y/o terrenos blandos

Criterio de aptitud para construcción

Muy Bueno Bueno

Regular Malo

NOTAS:

- Cuando exista dualidad en cuanto a la aptitud calificada (P. Ej. B con pendiente 8-16%), es debido al grado de intemperismo y/o calidad del material expuesto. Este criterio puede ser estimado por el Ing. Geólogo y/o Ing. de Suelos.
- Las zonas de fallas son áreas restringidas, no aptas para asentamiento habitacional, sin importar la litología o pendiente del terreno.



te y de una u otra formación geológica puede analizarse, para así estimar la aptitud territorial para asentamientos humanos. El Mapa M-2 del Anexo IV muestra el Mapa de Pendientes del municipio antes referido.

El análisis simultáneo de geología y pendiente del terreno, puede traducirse en dos argumentos simultáneos: consolidación y pendiente. En otras palabras, a mayor consolidación y menor pendiente así será incrementada la aptitud territorial para construir. Esto está representado en el siguiente cuadro de supuestas condiciones.

El Mapa M-4 del Anexo IV es el resultado de un análisis combinado de geología y pendiente del terreno. El resultado es la aptitud del terreno para asentamiento. Como se puede notar, los terrenos del Municipio de Salamá que presentan una buena aptitud están ubicados en ciertas zonas restringidas. Estas zonas no solo coinciden con bajas pendientes del terreno sino que además con formaciones geológicas de una consolidación aceptable para asentamientos.





ANEXO VI

La Gestión para la Reducción del Riesgo en el Ordenamiento Territorial

El riesgo, en términos generales, es la probabilidad de consecuencias dañinas o pérdidas esperadas (e.g. de vidas, salud, propiedades, bienes, servicios) resultado de la interacción de amenazas y condiciones de vulnerabilidad. Pragmáticamente hablando, el riesgo puede considerarse como los niveles de pérdida que la sociedad está dispuesta a aceptar, considerando la capacidad de poder recuperarse por sus propios medios. La Gestión para la Reducción del Riesgo, como eje transversal, busca entonces aplicar el análisis de vulnerabilidad social a la reducción de estas situaciones adversas, aceptando que las mismas son precisamente una manifestación de la condición en que se encuentra la sociedad en el instante en que ocurre un fenómeno amenazante. El ejemplo tradicional, de mayor incidencia social, es el riesgo a desastres.

Riesgo, en el campo de los desastres, es una probabilidad de pérdida por parte de la sociedad. Disgregando la terminología, el riesgo tiene una dimensión relativa al tomar en cuenta los niveles diferenciados de pérdida que los distintos sectores o segmentos de la sociedad están dispuestos a aceptar, o sea el riesgo aceptable en determinadas y variadas condiciones de vida y producción.

La existencia de riesgo está cons-

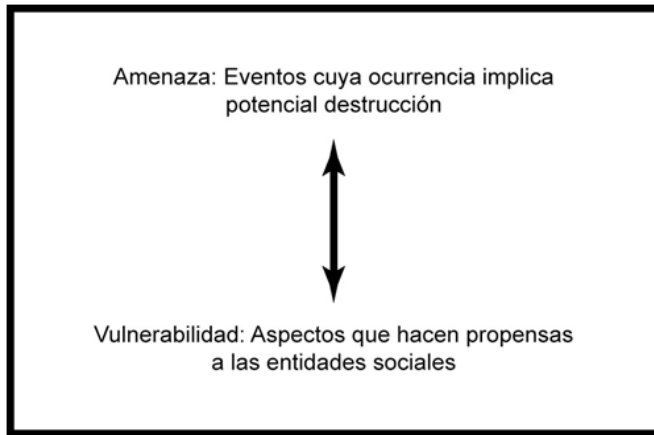
truida a partir de dos factores (Lámina A VI- 1):

1. Las “amenazas” (o peligros), son aquellos contextos de naturaleza física, las cuales, al transformarse en un evento real, constituyen un factor de daño o destrucción. Las amenazas incluyen eventos propios de la naturaleza. Asimismo, también pueden manifestarse luego de la interacción de la sociedad con la naturaleza y donde, por prácticas humanas diversas, se transforman los elementos naturales, de tal forma que se constituyen lo que ha sido denominado como amenazas socio-naturales; eventos tecnológicos y contaminantes; y otras de índole social que toman la forma de conflictos o violencia social.

2. Las “vulnerabilidades”, son aspectos de la sociedad que preconditionan o hacen propensos a sectores, grupos, familias o individuos de sufrir pérdidas y de encontrar dificultades para recuperarse de éstas. Las vulnerabilidades se manifiestan con la ocurrencia de amenazas y son condiciones sociales, producto de los procesos y formas de cambio y transformación de la sociedad.



Lámina A VI- 1 Interacción dinámica entre Amenaza y Vulnerabilidad, para la construcción del Riesgo



Entonces, la gestión de riesgo (o gestión para la reducción del riesgo) es un acercamiento temático y pragmático que secuencialmente:

- a. Identifica aquellos factores cuya ocurrencia tienen el potencial de inducir efectos negativos (i.e. deterioro o desastre); estas son las amenazas.
- b. Establece aquellas características inherentes a los sistemas socioambientales que los exponen, o los hacen propensos a los efectos inducidos por las amenazas; o sea las vulnerabilidades.
- c. Estima el panorama en el cual se relacionan dinámicamente las amenazas y las vulnerabilidades, y a su vez también estima las potenciales repercusiones de la conjunción de estos; reflejadas en términos de las pérdidas esperadas

o riesgos.

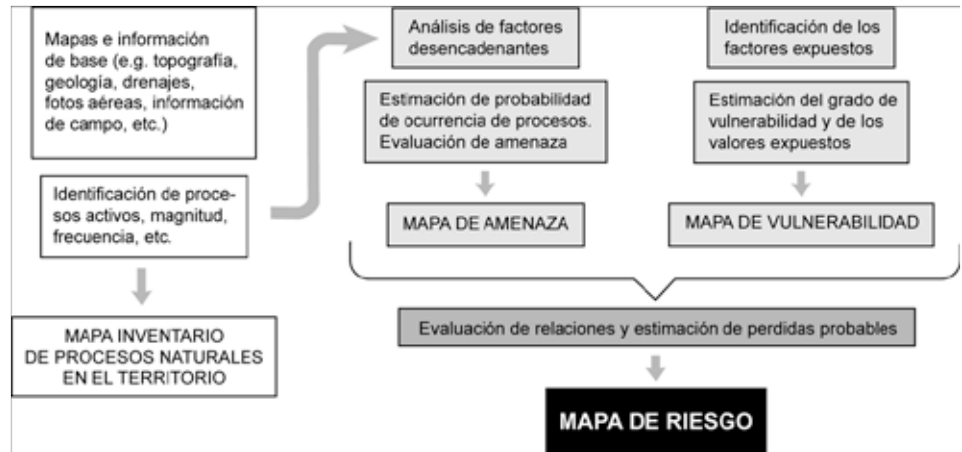
- d. Plantea potenciales medidas que reducen los impactos inducidos y, eventualmente, reducen los riesgos.

Debido a su obvia naturaleza social, económica y ambiental, resulta conveniente ubicar el riesgo y sus manifestaciones en el territorio; por medio de mapas temáticos de riesgo. Para la elaboración de mapas de riesgo, es entonces necesario seguir los pasos de reconocimiento del terreno, los procesos naturaleza que en este ocurren, los factores potencialmente desencadenantes y la probabilidad de su ocurrencia; con lo cual se obtiene el (los) mapa(s) de amenaza(s).

Luego, se reunirá el inventario de elementos expuestos y su ubicación en el territorio y así reunir un mapa de vulnerabilidad;



Lámina A VI- 2 Procedimiento sugerido para la preparación de mapas de riesgo



el cual incluye una estimación de dichos valores expuestos. Finalmente, contando con el panorama completo de amenaza(s) y vulnerabilidad(es), y la(s) relación(es) entre ellas, será entonces preparado un panorama espacial de riesgo (Lámina A VI- 2).

Ejemplo: Riesgo por deslizamientos

Los deslizamientos representan un fenómeno recurrente que suele tener como consecuencias pérdidas de vidas, propiedades y recursos. El fenómeno en si, suele ser disparado por una combinación de intensa precipitación y/o saturación de agua, y la perturbación dinámica de la estabilidad (P.Ej. sismos, movimientos de tierra). En otras

palabras, los deslizamientos ocurren a raíz de una combinación de: pendiente del terreno, saturación del agua presente en el suelo y estabilidad.

La Lámina A VI-2 muestra una imagen del deslizamiento sobre la Colonia Las Colinas, Santa Tecla, El Salvador, que ocurrió en un talud inestable del terreno el cual ya se encontraba saturado por la recarga de agua existente en el terreno y que fue desencadenado en el Terremoto de 2001. Este deslizamiento cobró cientos de vidas y cuantiosas pérdidas económicas.



Lámina A VI- 2
Deslizamiento sobre la Colonia Las Colinas,
Santa Tecla, El Salvador; 2001
Fuente: Agencia EFE



La amenaza representada por el deslizamiento, posee una probabilidad y magnitud, y esta compuesta de los siguientes factores desencadenantes:

- Las fuentes de agua tales como corrientes superficiales, acuíferos subterráneos de baja profundidad (P. Ej. entre unos 8-15 metros), lluvias intensas y/o torrenciales.
- Las acciones que suelen cambiar la condición natural-estable del terreno, entre las que estarían la construcción inadecuada cortes del terreno, cimentación de edificios que sobrepasan la capacidad de soporte del terreno, remoción de los elementos naturales que estabilizan las laderas (e.g. vegetación, rocas estables de base).

- Sismos naturales o vibraciones continuas del terreno (e.g. ruido urbano) que eventualmente inducen movilidad de masas de tierra.

El Mapa M-4A del Anexo IV es un ejercicio que combina las condiciones del terreno en el Municipio de Samalá, para identificar la correspondiente susceptibilidad a deslizamientos.

Las vulnerabilidades, como elementos de propensión, están asociadas a la condición que *encuentra* la amenaza (el deslizamiento):

- Ubicación respecto a la masa que eventualmente se desliza.
- Hábitos de construcción y/o diseño de las cimentaciones.
- Inestabilidad natural del terreno.



ANEXO VII

Referencias para Profundizar en Temas Específicos

Crecimiento inteligente

- **Cómo alcanzar el Desarrollo Inteligente; 100 Políticas para su Implementación.** International City/County Management Association (ICMA) / Smart Growth Network. Auspiciado por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos –USEPA-. Traducido al Español por el Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable, Escuela de Asuntos Ambientales, Universidad Metropolitana, San Juan, Puerto Rico.

http://www.smartgrowth.org/pdf/gtsg_spanish.pdf

- **Cómo alcanzar el Desarrollo Inteligente, 2; 100 Políticas adicionales para su implementación.** International City/County Management Association (ICMA) / Smart Growth Network. Auspiciado por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos –USEPA-. Traducido al Español por el Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable, Escuela de Asuntos Ambientales, Universidad Metropolitana, San Juan, Puerto Rico.

http://www.smartgrowth.org/pdf/gettosg2_spanish.pdf

- **Smart Code Version 9.2.** SmartCo-

de Central. The Town Paper Publisher.

www.smartcodecentral.org

Planificación Estratégica Municipal

- **Manual de Planificación Estratégica Municipal.** Luis Böhm (Coordinador), Pablo Márquez, Jorge Poblette, Marcela Repossi, Ricardo Reta. Fundación Libertador / RedKas-Municipalismo y Regionalización- / Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires, 2007.

<http://www.fundacionlibertador.org.ar/LIBROS/Manual%20de%20Planif%20estrat%20local.pdf>

Indicadores

- **Indicadores para la caracterización y ordenamiento del territorio** (Primera Edición 2004). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales –SEMARNAT-, Instituto Nacional de Ecología, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía, Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en línea en: <http://www2.ine.gob.mx/pu>



[Publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=434](#)

Ordenamiento Territorial Rural

- **Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico** (Primera Edición 2006). Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales -SEMARNAT-. Disponible en línea en:

http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/ordenamientoecologico/Pages/inicio.aspx

- **Clasificación de tierras por capacidad de uso; aplicación de una metodología para tierras de la Republica de Guatemala.** Instituto Nacional de Bosques -INAB-, Guatemala; 2000

<http://portal.inab.gob.gt/documentos/manuales/capacidad.pdf>

- **Consideraciones Técnicas y Propuesta de Normas de Manejo Forestal para la Conservación de Suelo y Agua.** Instituto Nacional de Bosques -INAB-, Guatemala; 2000

<http://portal.inab.gob.gt/documentos/manuales/capacidad.pdf>

Series Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia

Viceministerio de Vivienda y Desa-

Desarrollo Territorial

Dirección de Desarrollo Territorial
http://www1.minambiente.gov.co/prensa/publicaciones/docum_especializada/desarrollo_territorial.htm

Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo

Guía Metodológica 1: Elementos Poblacionales Básicos para la Planeación

Guía Metodológica 2: Elementos Poblacionales para el Ordenamiento Territorial

Serie Ambiente y Ordenamiento Territorial

Guía Metodológica 1: Incorporación de la Prevención y la Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial

Serie Planes de Ordenamiento Territorial

Guía Metodológica 1: Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial

Guía Metodológica 2: Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial

Geología

Essentials of Geology. Marshak, S. (2009).. W.W. Norton and Company.

www.wwnorton.com/college/geo/egeo/



ANEXO VIII

Buenas Prácticas Municipales -BMP- en materia de ordenamiento territorial en América Central y el Caribe

Costa Rica

Actualización del Plan Regulador de la Municipalidad de Belén

Diandra Otarola

1. Resumen de la Experiencia

A partir del segundo semestre del año 2007 la Municipalidad de Belén inició la actualización de su Plan Regulador con especialistas y científicos contratados por la Municipalidad y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU); con el fin de realizar un diagnóstico detallado de la realidad urbana del cantón y de elaborar una propuesta científica que no solo actualice el Plan Regulador; sino que prevea los espacios físicos necesarios para elaborar proyectos que beneficien a toda la comunidad en el corto y mediano plazo.

Esta actualización consta de dos etapas:

La primera consiste en la elaboración del diagnóstico en distintas áreas como son, infraestructura, servicios físico ambientales, socioeconómicos y político institucional.

La segunda etapa es la elaboración de propuestas sobre aspectos como viabilidad, zonificación y reglamentación.

La etapa del diagnóstico se ha

convertido en un proceso estratégico; por lo que el equipo de trabajo apostó por la calidad técnica de los estudios. Para esta etapa se han realizado los siguientes estudios: recopilación de información de fuentes primarias y secundarias en materia de salud, educación y población, aspectos socioculturales de la población del cantón, patrimonio histórico, levantamiento de información arqueológica, percepción de los principales actores y sujetos sociales; además se involucra la gestión urbana del cantón el cual corresponde al eje político institucional, tendencias del crecimiento urbano, levantamiento de mapas sobre el uso actual de la tierra, amenazas o riesgos socio ambientales, mapas sobre red vial, eléctrica, agua potable entre otros.

Aunado a esto la Municipalidad reforzó el proyecto con personal profesional municipal y contrataciones privadas en cuatro temas que para el municipio son de suma importancia como son: ambiente, género, comunicación y participación ciudadana, los cuales son ejes transversales que impactan estratégicamente el proyecto.



En cuanto a la participación ciudadana; ciento cinco belemitas entre ellos empresarios, inmobiliarios locales, comercio, organizaciones comunales, personas con discapacidad, adultos mayores, personas jóvenes, sectores políticos entre otros; fueron invitados a participar. Doce sesiones de grupos focales facilitados por un psicólogo especializado en resolución de conflictos sirvieron para que este centenar de líderes comunales expresaran su opinión sobre su vivencia urbana y dieran su aporte intelectual al mejoramiento de la ciudad de Belén.

2. Contexto

La Municipalidad de Belén está ubicada en el cantón del mismo nombre; pertenece a la provincia de Heredia, fue fundada en el año 1907, tiene una extensión territorial de 11.81 kilómetros cuadrados; dividido en tres distritos: San Antonio, La Ribera y La Asunción. Sus límites geográficos son: al este con los cantones de Heredia y Flores, al norte y oeste con el cantón de Alajuela y al sur con los cantones de San José, Escazú y Santa Ana. Actualmente tiene una población de 19,834 habitantes.

La Municipalidad es una Institución autónoma, que funge como gobierno local y tiene como misión administrar los servicios públicos y promover el desarrollo integral de manera innovadora, eficiente y oportuna con el propósito de contribuir al bienestar de los habitantes.

Para realizar sus funciones se divide en cuatro áreas operativas; que son las siguientes:

- Técnica Operativa
- Administración Financiera
- Desarrollo Social
- Servicios Públicos

Dentro del área técnica operativa se encuentra el departamento de Planificación Urbana; el cual tiene a cargo la renovación del Plan Regulador; como ya se ha mencionado una de las etapas del mismo; consistía en la elaboración de un diagnóstico, el cual abarca cuatro áreas específicas:

- político – institucional
- Infraestructura vial
- Socioeconómico
- Físico Ambiental

Este diagnóstico reflejó a grandes rasgos la situación actual del cantón en estas áreas. En el diagnóstico Físico ambiental se tomó en consideración varios aspectos; entre ellos la hipsometría del cantón, la cual busca representar el relieve del cantón a través de estudios de pendientes lo cual reflejó que el cantón de Belén tiene una topografía bastante homogénea siendo la red hídrica el principal modificador del terreno. En cuanto a los usos de la tierra que se están dando este momento, no se indica si el uso es conforme o no, lo que se refleja es que el uso predominante es el residencial

Uno de los componentes para la



elaboración o actualización del Plan Regulador es el diagnóstico de la infraestructura vial, peatonal, alcantarillado sanitario y pluvial y servicios públicos como acueductos, telecomunicaciones, electricidad entre otros; este diagnóstico reflejó que la red vial se caracteriza por tener la influencia de la autopista General Cañas, además que la red vial no supera los nueve metros de ancho y que algunos de los puentes principales del cantón presentan problemas de circulación.

Por otra parte el diagnóstico socioeconómico refleja el gran crecimiento poblacional del cantón, lo cual se manifiesta en su densidad de habitantes. Entre los censos de 1984 y 2000 Belén se ubicó entre los once cantones con mayor aumento de habitantes por kilómetro cuadrado. El crecimiento extensivo residencial del cantón alcanza un total de 6171 viviendas individuales, significando un incremento de 4 690 viviendas entre los años de 1973 y 2008, es decir 316.67%; dicho crecimiento ha reducido sustantivamente el territorio disponible para el futuro crecimiento habitacional, provocando que el cantón cuente con el 43.14% del total de la zona residencial.

Por último; en el diagnóstico político institucional de la Municipalidad de Belén; reflejó en primer lugar que la planificación urbana es un proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano tendiente a procurar la seguridad, salud, como-

dad y bienestar de la comunidad. Y que la Municipalidad dispone de un instrumento técnico jurídico para ejercer la planificación y el control de su territorio: el plan regulador, el cual debe procurar, entre otras cosas; el mejoramiento de las condiciones de vida, la protección y conservación de los recursos naturales, el ambiente y la realización de una planificación integral del desarrollo.

3. Descripción de la Buena Práctica Municipal.

3.1 Situación del problema

El cantón de Belén ha experimentado un intenso proceso de poblamiento en los últimos 60 años, la población se ha multiplicado más de siete veces, esto debido a la migración de personas de los cantones vecinos incluidos en estos San José. Uno de los efectos de este proceso de poblamiento se relaciona con la identidad cultural belemita la cual se está viendo desdibujada y con perspectiva a desaparecer; muchos de los lugares que guardan cierto patrimonio histórico corren el riesgo de desaparecer producto del intenso proceso productivo que vive el cantón.

Esto ha provocado que la población originaria del cantón este residiendo en otros cantones, ya que los precios del suelo en el cantón se han vuelto muy elevados, lo que provocaría dentro de muy poco tiempo que la mayoría de la población no sea oriunda del cantón.



Si las tendencias de crecimiento residencial continúan, es posible esperar que el distrito de La Asunción agote sus posibilidades de crecimiento residencial en el próximo quinquenio o antes. Por lo que es previsible esperar un aceleración de las inversiones inmobiliarias tanto en el distrito La Ribera como en San Antonio, que son aquellos que presentan las mayores áreas residenciales.

Debido a esto es que la participación de la ciudadanía es fundamental para el municipio.

3.2 Objetivos

1. Favorecer la calidad de vida de los hombres y las mujeres belemitas.
2. Generar la recuperación del espacio público por parte de la ciudadanía.

3.3 Metas Propuestas

Para la Municipalidad de Belén la renovación del Plan Regulador se ha convertido en un gran reto, ya que de forma innovadora buscaron desde el inicio involucrar a la ciudadanía en dicho proceso. Una de sus principales metas era lograr que los habitantes del cantón se enteraran y fueran parte del proceso de renovación de dicho plan, para lograr esto, se organizaron tres talleres, uno en cada distrito; para que las comunidades conocieran los resultados de los diagnósticos; además de visitar los colegios y escuelas del cantón. Al mismo

tiempo, abrieron un sitio web con un correo electrónico donde todas las personas pueden dejar sus comentarios e inquietudes. Otra meta era lograr que dicho plan estuviera listo para finales del año 2008, esto no se ha logrado ya que debido a la participación tan activa que ha tenido la ciudadanía; el cronograma de actividades se ha visto retrasado y han tenido que organizar tres talleres nuevamente, donde las personas le hacen hecho cambios a dicho plan. La audiencia pública donde se aprobará definitivamente el plan regulador esta programada para llevarse a cabo en los meses de julio o agosto del año 2009.

3.4 Actores Principales Involucrados

Con un trabajo en equipo entre la Municipalidad de Belén, el INVU y la ciudadanía; nace el proyecto de actualización del Plan Regulador; es importante anotar que la participación de la población en la elaboración del diagnóstico es parte fundamental; ya que la opinión e ideas de los ciudadanos se incorporaron al análisis y estudios que realizaron los especialistas del INVU y la Municipalidad.

Para incorporar estas opiniones se presento el proyecto a 3 000 estudiantes de escuelas y Colegios , 80 miembros de organizaciones y profesores del Liceo de la comunidad, 105 lideres comunales y 250 personas participaron en los distintos talleres distritales que se llevaron a cabo.



Para la siguiente etapa del proyecto se tiene programados tres talleres; uno en cada distrito; para conocer la propuesta del Plan Regulador actualizado y la audiencia pública final.

3.5 Desarrollo Metodológico

Para la renovación del Plan Regulador, la Municipalidad de Belén y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), contrataron a una serie de especialistas en diversos temas para que realizaran la primera parte del proyecto, el cual era realizar un diagnóstico en cuatro áreas fundamentales las cuales son: político – Institucional, Infraestructura vial, Socioeconómico y Físico ambiental.

Entre los especialistas contratados se encontraban biólogos, geólogos, arquitectos, publicistas, psicólogos, sociólogos, geógrafos, expertos en sistemas de información, hidrólogos e ingenieros, los cuales realizaron un diagnóstico detallado de la realidad urbana del cantón.

Cada uno de los diagnósticos abordaron distintas variables. El diagnóstico físico ambiental consistió en la reformulación, elaboración y actualización de las variables físico ambientales más relevantes para la elaboración del Plan Regulador; como son la Hipsometría que lo que busca es representar el relieve del terreno tanto a nivel local como a nivel macro; dentro de esta variable se encuentra el modelo de elevación, el cual agrupó las elevaciones

en cuatro rangos cada uno abarcando un rango de 50 metros. Dentro de esta misma variable se encuentran las pendientes que es un declive del terreno y la inclinación, respecto a la horizontal de una vertical, la medición de una pendiente es a menudo expresada como un porcentaje de la tangente.

Otra de las variables que se consideraron para la elaboración de este diagnóstico fue la Hidrografía la cual contempla la red Hídrica – tipo y la red Hídrica – Orden; la primera consiste en una descripción de la red hídrica diferenciando los ríos, las quebradas, quebradas intermitentes, quebradas entubadas y canales. La segunda; consiste en la categorización asignando un valor según la cantidad de afluentes, permitiendo así determinar el estado de la red de drenaje. Además se analizaron las áreas de recarga, pozos, manantiales, mantos acuíferos y la vulnerabilidad de las aguas subterráneas

La última variable dentro de este diagnóstico fue el uso del suelo, este nos indica qué uso se le está dando a la tierra en este momento; dentro de esta variable se analizan el estado de los predios, el número de pisos y el tipo de material.

En el diagnóstico de infraestructura vial se solicitó información a distintas instituciones que tienen injerencia en la infraestructura y servicios además se realizó un estudio de campo, que generó una serie de mapas con la información de los di-



ferentes puntos investigados.

Para la elaboración del diagnóstico socioeconómico se realizaron cinco estudios: el sociodemográfico, el de situación de la vivienda, el de servicios de salud, el de educación y el sociocultural. La estrategia metodológica es la contenida en la “Guía para la Elaboración de Planes Reguladores” del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), no obstante, en la mayoría de ellos se incorporó información relevante que no se encuentra en dicho instrumento.

Y por último en el diagnóstico político Institucional se analizó la gestión urbana realizada por la Municipalidad con la finalidad de identificar el contexto y las necesidades que demandarán en el ámbito de la organización y la planificación municipal, la ejecución del presente plan regulador y su referente organizativo.

Al obtener los resultados de los diagnósticos, se organizaron tres talleres, para que la comunidad y los grupos organizados conocieran dichos resultados y se les hicieran las observaciones necesarias, además se le presentaron a los estudiantes y profesores de los distintos centros educativos del cantón. Esta etapa es la que ha sido más tediosa pues todavía no se ha concluido.

La segunda etapa consiste en la elaboración de propuestas sobre aspectos tales como: viabilidad, zonificación, y reglamentación para

finalmente entrar en redacción del informe final y su definitiva aprobación por parte de la Municipalidad, previa a la convocatoria de la audiencia pública.

3.8 Resultados

En cuanto a los resultados alcanzados; en el tema ambiental se estableció como objetivo la calidad en los estudios técnicos; se aplicaron los IFAS (índices de fragilidad ambiental), se elaboraron mapas a una escala de 1: 5000 y por medio de estudios de campo se hicieron perforaciones de suelos que permitieran analizar con precisión la situación ambiental del cantón.

De manera innovadora se incorporó el tema de género desde el inicio del proyecto; lo que logró implementar estrategias y acciones que motivaran a las mujeres a participar en las actividades y se visualice sus necesidades diferenciadas en términos de su vivencia urbana.

La comunicación ha sido fundamental en la participación ciudadana. Es así como se logró desarrollar herramientas informativas adecuadas a diferentes públicos como son organizaciones comunales, estudiantes de primaria, secundaria, profesores entre otros.

Además se logró crear una campaña publicitaria exterior con el objetivo de estimular la participación de la ciudadanía con ideas y propuestas que alimentaran el proyecto y reforzaran la idea de que la plani-



ficación urbana es asunto de todos y todas.

3.7 Presupuesto y Recursos

Para la renovación del Plan Regulador de la Municipalidad de Belén, se dispone de parte del Presupuesto Ordinario de la Municipalidad, el cual es aprobado por la Contraloría General de la República y responde a un Plan Anual Operativo en el cual se debe de cumplir en un año.

El presupuesto ordinario de la Municipalidad para el año 2008 fue de 3 394 141 950 millones de colones, del cual 8 655 808.41 millones de colones corresponden al Plan Regulador esto representa un 0.16% del total del mismo.

3.8 Análisis e Interpretación de los Resultados

Aunque la renovación del Plan Regulador no ha terminado en su totalidad, la Municipalidad ha logrado incorporar de lleno a la ciudadanía y la hecho participe de toma de decisiones.

La Municipalidad de Belén se ha caracterizado por llevar acabo muy bien su gestión y una de sus mayores fortalezas ha sido el colocarse como una de las mejores municipalidades del país, esto ha facilitado el contacto con la población del cantón.

Como parte de esta buena práctica, dicha Municipalidad apostó por involucrar no solo a la comunidad

sino a contratar a profesionales en diferentes áreas lo que respalda más esta propuesta. Aunado a esto se lanzó toda una campaña publicitaria lo cual motivo aún más a la población a participar.

Este tipo de acciones provocan que la población tome un poco más de confianza en la gestión municipal, ya que a un corto o mediano plazo la comunidad puede palpar los resultados de determinada práctica municipal; en este caso específico la renovación del Plan Regulador.

A través de los resultados alcanzados se puede notar que la población del cantón de Belén se encuentra completamente identificada con los problemas que atañen al cantón; y los mismos son analizados desde diferentes perspectivas ya que se le toma parecer tanto a los comerciantes como a las mujeres amas de casa, a los estudiantes y a los profesionales.

3.9 Ficha de Contacto Institucional

Nombre:

Ing. Hermis Murillo Zúñiga

Puesto:

Coordinador Oficina del Plan Regulador

Institución:

Municipalidad de Belén

Tel Institución:

22-93-59-44 ext 161

Correo Institución:

planregulador@belen.go.cr



Repoblamiento del Casco Urbano de la Ciudad de San José, Costa Rica

Diandra Otarola

Resumen de la Experiencia

A finales del año 2000 se reformulan las políticas de desarrollo urbano a nivel nacional y el producto de las fases I y II del Plan Nacional de Desarrollo Urbano son aprobadas por la Junta Directiva del INVU (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo) e incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo Monseñor Víctor Manuel Sanabria 2002 – 2006.

En cuanto a la regeneración urbana dicho Plan cita de la siguiente manera:

“El rescate de las áreas urbanas está directamente vinculado con el repoblamiento de las ciudades y la reutilización y el mejoramiento de sus infraestructuras y servicios. Repoblar y densificar áreas urbanas existentes en vías de deterioro, implica empezar a revertir la tendencia de crecer y construir hacia la periferia urbana, que ha provocado varios problemas serios, entre ellos: se aumentan los viajes / persona cada día y se destruyen las fuentes de agua superficiales y subterráneas, se provocan inundaciones por exceso de escorrentía superficial y se destruye el paisaje de nuestras cordilleras, entre otros”

En base a todo esto la Municipali-

dad de San José, se ve motivada a iniciar un programa a largo plazo el cual busca la manera de repoblar la ciudad de San José; ya que según el censo nacional del año 2000 San José en sus cuatro distritos centrales tenía una población de 57 061 habitantes. Mientras que en los censos de los años 1984 y 1973 se refleja una población de 69 976 y 91 659 habitantes respectivamente; lo cual muestra una tendencia de pérdida poblacional en el centro de la ciudad.

El programa de repoblamiento de la Municipalidad integra los cuatro distritos del cantón central de San José; la Merced, Catedral, el Carmen y Hospital. Dentro de estas zonas se identifican subzonas cada una con un proyecto específico definidos en el Plan Director Urbano de la Municipalidad de San José, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, así como el área de intervención del Proyecto Red Eléctrica Subterránea (REDESUB) de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

Basado en todo lo anterior la Municipalidad desarrolla una serie de Programas entre los que tenemos:

- Programa de Renovación y construcción de espacios públicos, áreas verdes, infraestructura y equipamiento urbano.



- Programa de Vialidad y transporte
- Programa de nomenclatura de la ciudad de San José
- Programa de comercio informal
- Programa de renovación de zona estación al Pacífico
- Programa de legislación y planificación
- Programa de turismo
- Programa de repoblamiento
- Programa de mantenimiento de infraestructura urbana y municipal.

Estos programas a su vez desarrollan cada uno proyectos específicos, los cuales se priorizan por zonas de intervención; que se han venido trabajando simultáneamente, y en coordinación con distintas instituciones públicas y privadas lo cual han formado un equipo técnico interdisciplinario. Logrando de esta manera que la mayoría de los proyectos ya se estén ejecutando o ya hayan sido ejecutados y en este momento sean evaluados.

2. Contexto

El Cantón de San José tiene una superficie de 44.6 kilómetros cuadrados. Se ubica al norte de la provincia del mismo nombre; sus límites son: al norte con la provincia de Heredia (específicamente con los cantones de Belén, Heredia y Santo Domingo) así como con los cantones josefinos de Tibás y Goicoechea, con Montes de Oca y Curridabat al este y con Desamparados, Alajuelita y Escazú al sur.

La Municipalidad de San José dirige y conduce el desarrollo sostenible del cantón central de San José como centro geopolítico, económico, social y cultural, en procura del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y tiene como visión ser un gobierno local líder en la integración de los componentes ambiental, social, cultural y económico, en procura del desarrollo sostenible local, con equidad y participación ciudadana efectiva.

Durante décadas la falta de planificación urbana provocó que la capital se extendiera por todo el valle Central, creando una gran masa urbana que paulatinamente fue perdiendo la identidad como ciudad y su rol como centro histórico, como eje político, social, económico y cultural del país.

Esta mancha urbana ya excedió sus fronteras naturales de crecimiento horizontal y de continuar con esta dinámica, en un futuro cercano las áreas dedicadas a la agricultura que se encuentran en el valle central se verán sacrificadas. Por otro lado la horas de viaje son irracionales y la congestión vial amenaza con la sostenibilidad de San José y su equilibrio con el ambiente.

Además la delincuencia, la indigencia y otros fenómenos sociales han tomado un sector que durante el día sirve aún como sede de instituciones públicas pero por la noche se convierten en tierra de nadie.

Es por esto que surge la necesidad



de darle a la ciudad otro aspecto; para lograr esto se busca orientar el proceso de repoblamiento de manera que sea representativo de la sociedad costarricense, dirigido a los diferentes tipos de familias y estratos sociales, además se pretende garantizar la seguridad ciudadana a través de la reconquista y ocupación del espacio social de la ciudad por parte de la población, y a través de la coordinación de los grupos de seguridad pública estatal y municipal.

3. Descripción de la Buena Práctica Municipal

3.1 Situación del Problema

El deterioro que había venido sufriendo la ciudad de San José desde la década de los ochenta y la emigración de los habitantes hacia otros cantones cercanos a la ciudad, en busca de mayor tranquilidad, fueron los principales indicadores de que se tenía que hacer algo para recuperar la ciudad y buscar la forma de que esta fuera repoblada.

Otro factor determinante fue la desconcentración del comercio debido a la innovación tecnológica, esto hace que los servicios del estado y la banca comiencen a descentralizarse provocando esto, el abandono de muchos edificios en el centro de la ciudad; entre tanto el congestionamiento vial por el crecimiento desmesurado de la flota vehicular, asociado a las restricciones de las vías, hizo colapsar un modelo de

uso de la tierra de preferencia expansivo, con edificios de uno o dos pisos en su mayoría, lotes angostos y de gran fondo, tendencia de una tierra rígida y sobrevalorada, parqueos insuficientes y ventas callejeras, que no tuvieron oportunidad por sí solas de transformarse y devenir en algo más eficiente y moderno. Es por esto que se puede definir a San José como una ciudad poseedora de una imagen que quedó sin consolidarse.

3.2 Objetivos

1. Hacer de los centros urbanos, áreas más competitivas económicamente, aprovechando mejor la infraestructura de servicios y edificios existentes.
2. Revertir la tendencia decadente que tiene el área central y remozar la ciudad mediante una renovación urbana, que la coloque a la altura de los tiempos actuales.

3.3 Metas Propuestas

En el informe de la comisión de regeneración urbana y repoblamiento de San José del año 2004 se propone desarrollar un plan integral, que incluirá tanto la visión macro, las propuestas de mitigación actuales a mediano y largo plazo, así como las propuestas de acciones concretas a corto plazo.

Se pretende conformar un conjunto de acciones inmediatas y nuevos



instrumentos que permitan repoblar efectivamente el centro de San José en sus cuatro distritos centrales contemplando medidas de corto, mediano y largo plazo.

El plan, por sus características y el activo estado físico de la zona a intervenir potencialmente; en un horizonte de veinte años; podría llegar a comprender un repoblamiento que modifique a una 300 cuadras, lo que podría incrementar en 100 000 personas aproximadamente la población de los cuatro distritos centrales de San José.

Los horizontes de planificación de proyecto recomiendan un periodo para la ejecución de veinte años. El proyecto tendría un Plan de Acción inmediato de dos años, una meta a corto plazo de cinco años; de mediano plazo de diez años y de largo plazo de quince a veinte años.

3.4 Actores Principales Involucrados

Para poder desarrollar está renovación y repoblamiento urbano que ha buscado el municipio de San José, ha sido de vital importancia la coordinación con distintas Instituciones tanto públicas como privadas y de esta forma todos volverse actores tanto directos como indirectos de esta práctica municipal y de esta forma lograr formar un equipo técnico interdisciplinario de alta calidad para poder desarrollar cada uno de los proyectos planteados.

Dentro de los actores involucrados

tenemos los siguientes:

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos
Municipalidad de San José
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano
Cámara Costarricense de la Construcción
Colegio de Arquitectos de Costa Rica
Maestría de Diseño Urbano de la Universidad de Costa Rica
Instituto de Arquitectura Tropical
Banco Nacional de Costa Rica
Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

De cada una de las instituciones mencionadas, habría un representante el cual daría su opinión técnica y de esta manera se formó la Comisión de Regeneración y Repoblamiento Urbano de San José.

3.5 Desarrollo Metodológico

Desde hace más de diez años la Municipalidad de San José inicio un agresivo programa de recuperación y rehabilitación de espacios públicos que le dieran un nuevo aire al casco central.

Para lograr esto lo primero que hicieron fue iniciar con la renovación de parques y plazas y la construcción del bulevar de la avenida central, luego continuaron con los del correo y el circuito judicial. La construcción de estos tres bulevares



detuvo el éxodo del comercio y los servicios de los centros comerciales de la periferia.

En el año 2002 el programa de gobierno del alcalde planteaba mejorar la calidad de vida de los habitantes y usuarios de la ciudad, hacer de la capital una urbe funcional, competitiva, moderna y sostenible y democratizar y optimizar la gestión del gobierno local. En todas estas políticas, la renovación urbana es vital y se aborda de manera integral, tomando en consideración variables como la situación socioeconómica, la indigencia, la seguridad ciudadana, el acceso a la educación, la cultura y el arte público, la necesidad de infraestructuras más modernas, la creación de empleo, la promoción de la inversión en la zona y el apoyo al turismo urbano.

Es en este momento cuando con la ayuda del Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos (MIVAH) se crea una comisión para abordar el tema en la cual participaron; el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU), la banca estatal, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, la Universidad de Costa Rica, el Instituto de Arquitectura Tropical y la Cámara de Construcción. Fruto de este esfuerzo se fijaron una serie de pautas fundamentales, para lograr la regeneración y repoblamiento del centro capitalino.

Por medio de un trabajo participativo y a través de la Dirección de Urbanismo se da inicio con el proceso de renovación del Plan Direc-

tor Urbano, con el fin de incentivar un modelo vertical y compacto de la ciudad para el casco central, que haga un uso racional de los recursos limitados como el espacio y la infraestructura.

Las condiciones para que el repoblamiento pueda llevarse a cabo, se han ido ejecutando a lo largo de la actual administración con medidas como: el desalojo del comercio informal; la construcción de obras de infraestructura, la regulación de la publicidad exterior, la arborización urbana, la mejora en el servicio de recolección de desechos sólidos; la canalización de caudales de agua, para evitar inundaciones; la ampliación y fortalecimiento de la policía municipal y labores para atender y rehabilitar a personas en situación de indigencia.

Aunado a esto otras instituciones también han invertido en el repoblamiento de la ciudad de San José como ha sido la Compañía Nacional de Fuerza y Luz con la instalación de la red eléctrica subterránea.

3.6 Resultados

Dos de los proyectos más ambiciosos que se planteó el municipio en busca de la renovación y repoblamiento de la ciudad de San José, está reflejado en el programa de renovación y la construcción de espacios públicos, áreas verdes, infraestructura y equipamiento urbano de la ciudad.

Dentro de este programa está la



construcción de varios bulevares dentro de la ciudad capital de los cuales ya la mayoría fueron construidos en su totalidad los de más relevancia han sido:

- El bulevar de la avenida Central el cual se ha construido por etapas y abarca desde el término del Paseo Colón hasta la Soda Chelles.
- El siguiente abarca desde la Asamblea Legislativa hasta el circuito Judicial.
- Y por último el bulevar que va desde la Plaza de la Merced hasta la Plazoleta de la Iglesia de la Soledad sobre avenida cuatro, en la construcción de este último se contaron con fondos de la Unión Europea.

Este programa plantea también la recuperación de áreas verdes por lo que se logró remodelar en su totalidad los parques del centro de la ciudad, convirtiéndolos en lugares más atractivos de estancia para los ciudadanos y con zonas más verdes y de esparcimiento.

En busca de esta regeneración urbana la Municipalidad se ha propuesto también eliminar poco a poco las ventas ambulantes, para que de esta forma los peatones se sientan más libres y más seguros de caminar por las calles del centro de la capital; para lograr esto se han habilitado varios lugares en sitios estratégicos, que el municipio ha transformado en mercados para

que estas personas se concentren en un solo lugar.

3.7 Preusupuesto Y Recursos

El desarrollo de este proyecto, se ha llevado a cabo a través de varios años, para esto se ha utilizado parte del presupuesto municipal, además se ha contado como ya se hemos visto con ayuda de otras instituciones, por lo que los recursos han sido compartidos; ya que este programa de la Municipalidad se ha convertido en un plan interinstitucional. Para la construcción del último bulevar el de la avenida cuatro fue el único que ha sido construido con recursos de la Unión Europea.

3.8 Análisis e Interpretación de Resultados

El repoblamiento de la ciudad de San José, era para el municipio un desafío muy grande, el cual con ayuda de otras instituciones tanto gubernamentales como privadas ha logrado ser un gran éxito. La población ha palpado las obras que se ha propuesto el municipio y no solo las ha ejecutado sino que también le ha dado el mantenimiento necesario.

Como hemos visto la renovación y el repoblamiento de la ciudad no ha sido solamente restaurar zonas verdes y construir bulevares sino que ha sido un trabajo integral ya que se han implementado programas de ayuda social, lo cual ha sido fundamental para rehabilitar indigentes y disminuir la delincuencia.



Uno de los puntos más importantes para que la gente, los servicios y el comercio regresen al casco central josefino, es recuperar la identidad de los habitantes y usuarios de la capital.

Aunque sería mejor contar con un marco legal para impulsar el reemplazamiento, el ayuntamiento ha estado dispuesto a trabajar con la legislación existente, con tal de que el proyecto sea viable económicamente, administrativamente y políticamente.

La escasez de tierras donde extender aún más la mancha urbana, parecen no dejar otra alternativa que el desarrollo habitacional del sector con la mejor infraestructura urbana del país; el centro de San José.

La renovación urbana estaría en capacidad de adaptarse a otras ciudades, que podrían tomar la experiencia de San José como guía, no sólo en Costa Rica, sino también en América Central

3.9 Ficha de Contacto Institucional

Nombre:

Arq. Royee Álvarez

Puesto:

Director de Urbanismo

Institución:

Municipalidad de San José

Tel Institución:

22-21-57-45

Correo Institución:

ralvarez@munisanjose.go.cr



El Salvador

La Planificación y Gestión del Territorio para el Desarrollo Regional, Asociación de Municipios Los Nonualcos, Región La Paz, El Salvador

Patricia Reinosa

Resumen de la Experiencia

Luis La Herradura y Tecoluca.

La Asociación de Municipios Los Nonualcos, es la expresión del esfuerzo intermunicipal de 16 municipios ubicados en la Región La Paz, conocida como Región Los Nonualcos. El territorio asociado es de 1,478 Km² con una población al año 2006 de 333,000 habitantes. 60% de la población se localiza en

La pluralidad de partidos políticos es una característica de composición de la Asociación. La junta directiva 2009-2012 esta estructurada de la siguiente manera:

La Asociación Los Nonualcos tiene su origen en 1999, teniendo como

Junta Directiva 2009 -2012		
Dr. Marvin Ulises Rodríguez	Presidente	Alianza Republican Nacionalista -ARENA
Dr. Francisco Salvador Hirezi	Vice Presidente	Frente para la Liberación Nacional -FMLN
Don Milton Galileo Gonzáles	Secretario	Partido de Conciliación Nacional -PCN-
Lic. Sergio Antonio Orellana	Tesorero	Cambio Democrático -CD-
Lic. Elsa Antonia de Melchor	Primer Vocal	Arena
Sr. Rafael Amilcar Aguilar	Segundo Vocal	PCN
Lic. José Nelson Quezada E.	Tercer Vocal	FMLN

áreas urbanas y 40% en el ámbito rural. Pertenecen a esta Asociación los Municipios: Zacatecoluca, Cuyultitan, El Rosario Olocuilta, San Juan Talpa, San Luis Talpa, Tapalhuaca, Santa María Ostuma, San Pedro Nonualco, San Pedro Masahuat, San Antonio Masahuat, San Juan Nonualco, Santiago Nonualco, San Rafael Obrajuelo, San

tema articulador del esfuerzo asociado, la solución al manejo integral de desechos sólidos. Al constituirse legalmente como un ente Asociado intermunicipal, definen como su objetivo central el “*promover el desarrollo integral y sostenible de los municipios asociados en el marco de procesos ampliamente participativos*”. Para lo cual, trabajan



en cuatro áreas estratégicas: Desarrollo Económico Local, Gestión Ambiental, Fortalecimiento Institucional y Ordenamiento Territorial.

Bajo la línea estratégica de Ordenamiento Territorial, la Asociación de Los Nonualcos firman con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano –VMVDU-, un convenio de Cooperación para la Asistencia Técnica en la elaboración e Implementación del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Región La Paz. A partir del año 2005 se inicia la formulación del Plan bajo el liderazgo de la Asociación de Los Nonualcos.

Cada uno de los municipios miembros de la Asociación respaldó la elaboración e implementación del Plan de a través de un Acuerdo Municipal, comprometiéndose a brindar el apoyo necesario en información y a su vez nombraron los enlaces de la Municipalidad para participar en el proceso, estos enlaces fueron de Concejo Municipal y Técnicos del área de Catastro o unidad ambiental.

La Asociación da el seguimiento al Plan nombrando de referente en el tema al Alcalde miembro Señor Amílcar Aguilar, quien se involucra en el proceso, asiste a los talleres y monitorea a través de reuniones con el VMVDU y la GTZ los avances. Este nombramiento es clave ya que institucionaliza y legitima la presencia de la Asociación de Los Nonualcos ante los demás actores.

A la base del convenio, la Cooperación Técnica Alemana GTZ a través del proyecto PROA (Proyecto Regional Asociativo), asiste la formulación del Plan bajo un enfoque integrador y participativo, aplicando una metodología innovadora de planificación participativa para el territorio a nivel regional donde concurren diferentes sectores del nivel nacional y local, públicos y privados, la convocatoria fue generada por el Viceministerio de Vivienda en conjunto con la Asociación Los Nonualcos. Entidades del gobierno central presentes en la Región, organizaciones y redes sociales; funcionarios y técnicos de los gobiernos municipales participan en mesas de trabajo según los ejes estratégicos definidos (Recursos Naturales - GdR, población, Socioeconómico; infraestructura, vialidad y transporte, servicios básicos, dinámica urbana y rural).

La metodología garantizó la participación y el debate de hombres y mujeres en las seis fases de planificación (Fase de Preparación, Análisis Territorial, Prospectiva, Estrategia de Desarrollo, Instrumentos de Gestión y Conformación de la Institucionalidad Regional). Facilitó el análisis del ámbito territorial, especialmente en la etapa de diagnóstico donde se trasladaron los resultados sectoriales por parte del equipo de especialistas y los actores del territorio, y dio como resultado las condicionantes de la Región, este producto sensibilizó a los participantes, asumieron que su municipio era parte de “algo más



amplio” y que lo que pasara en la parte norte afectaba a los que se ubican en el borde costero, es decir, tomaron conciencia que el municipio era parte de un sistema territorial llamado Región La Paz.

Tres fueron los actores estratégicos que se articularon para impulsar la formulación e implementación del Plan: La Asociación de Municipios Los Nonualcos, quien asumió el liderazgo y la convocatoria apoyada por la red de funcionarios y técnicos municipales. El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano da el seguimiento y supervisión técnica. El proyecto PROA/GTZ- que aportó la financiación de asistencia técnica para la formulación de los instrumentos de planificación y gestión del Plan.

El Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de La Región La Paz, esta compuesto por los siguientes instrumentos: a **nivel regional** por un diagnóstico y propuesta de modelo de desarrollo incluyendo la zonificación normativa y banco de proyectos de inversión; a **escala urbana**, se formulan Planes de Desarrollo Urbano de cuatro subsistemas de ciudades y a **nivel local** 12 Esquemas urbanos.

Importante en el proceso de formulación del Plan fue la formación y capacitación de funcionarios y técnicos municipales, quienes conformaron una red de aprendizaje que se mantiene activa a la fecha, y cuya discusión central es la implementación de acciones para la ges-

tión del territorio regional.

La creación de la Institucionalidad para la sostenibilidad de la gestión territorial, es otro factor importante de la experiencia en cuestión. La institucionalidad regional es vista como el dinamizador, promotor y facilitador para asegurar los propósitos del Plan. Esta institucionalidad formal esta constituida por la Asociación de Municipios Los Nonualcos, como el ente legitimo, el cual asume el rol el liderazgo para obtener competencias y funciones en el tema de desarrollo y ordenamiento territorial. El Consejo Regional del Territorio CRT, que es el espacio de encuentro de los sectores privado y público donde se busca el consenso de intereses para atraer inversión a la Región a través de los proyectos que están identificados en el Plan; y la Oficina de Planificación y Gestión del Territorio OPLAGEST, que es la instancia técnica que se enfoca a dos áreas: una la gestión del Plan y la segunda al control y uso del suelo.

La institucionalidad esta operando actualmente liderada por la Asociación de Municipios Los Nonualcos. El desafío se encuentra en la sostenibilidad financiera de dicha institucionalidad.

2. Contexto

El Salvador cuenta oficialmente a partir de noviembre de año 2008 con una Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, se define dicha política como “un ins-



trumento de orientación estratégica para la acción institucional pública y privada de naturaleza técnico política integral que busca actuar sobre el orden y desarrollo territorial para inducir nuevos escenarios de uso y ocupación que se ajusten a la imagen objetivo concertada de la sociedad”. Dicha Política cristaliza los esfuerzos aislados de instrumentos de planificación que inician en la década de los 50’, donde el marco legal y la institucionalidad poseen serios vacíos y traslapes cuando alcanza el nivel local. Es en el año 2004 que el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales MARN, elaboran a través de una firma consultora el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial PNODT, el cual es un instrumento de nivel nacional que sitúa por primera vez al país en una nueva forma de analizar el territorio y es a través de una propuesta de regionalización para efectos de planificación y gestión del territorio.

La propuesta de regionalización, coloca el ámbito de región para fines territoriales y la define como “el espacio geográfico en el que interactúan los aspectos económicos, productivos, socioculturales, y las condiciones medioambientales, entre otros, que además, sus distintas unidades territoriales se encuentran integradas funcionalmente”. La propuesta presenta 3 zonas, 14 regiones y 31 microregiones.

Es a partir de obtener el Plan de

escala Nacional el Viceministerio de Vivienda da prioridad a la formulación de Planes de Desarrollo Territorial para las 14 regiones.

En el 2005 el VMVDU, se acerca a la Cooperación Técnica Alemana GTZ para lograr el apoyo económico y técnico para la formulación de Plan de Desarrollo de la Región La Paz. Paralelamente el VMVDU visualiza el esfuerzo intermunicipal asociado que desarrolla en la Región con la Asociación de Municipios Los Nonualcos, quien se convierte en el socio estratégico para llevar a cabo el instrumento de planificación en la Región La Paz.

Se concretizan las gestiones y la Cooperación Alemana apoya la formulación del Plan de Desarrollo en la Región a través del Proyecto Asociativo Regional PROA y la Asociación de Municipios ve una oportunidad el contar con un instrumento orientador para el desarrollo del territorio asociado. El VMVDU y la Asociación firman un convenio de Cooperación para la asistencia técnica en la elaboración e implementación del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para la Región La Paz, el convenio establece como objetivo es el establecer el marco institucional, técnico y jurídico para la planificación y gestión territorial de los recursos naturales del territorio que conforman 19 municipios propuestos por el PNODT, de los cuales 17 firmaron el Convenio.

El proyecto PROA de la GTZ es el facilitador y sostén del proceso



en la formulación, dinamizador del proceso participativo y orientador técnico en la implementación. Los actores vieron en el PROA/GTZ el propietario del Plan lo que hace imperioso fortalecer el rol de la Asociación de Municipios y a su vez mejorar la conducción del proceso por parte del Viceministerio de Vivienda –VMVDU-.

Los resultados de fortalecer y mejorar la conducción fueron positivos, mediante un proceso intenso de acercamiento de ambas partes para conocer los avances del Plan y los beneficios y desafíos que el Plan les señalaba. La operativización de una Unidad Técnica en las instalaciones de la Asociación de Municipios, sectores (económicos y sociales) que apoyaron y se involucraron en el proceso, técnicos municipales que demandaron formación en el tema, discusión en la agenda nacional sobre ordenamiento territorial, y otros factores hicieron visibles las utilidades del instrumento de planificación que aportaba además de un riquísimo diagnóstico una serie de propuestas sistémicas.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del Problema

Como se ha señalado la Asociación de Municipios Los Nonualcos inicia su gestión intermunicipal en 1999 pero es en el año 2001 donde ocurren los devastadores terremotos que sacudieron los municipios de

La Paz afectando el tejido económico y social, donde los Gobiernos Municipales vieron la necesidad de abordar el tema de ordenamiento territorial y lo colocan como un eje estratégico a trabajar, pero no lo abordan, el esfuerzo asociado se vio concentrado por más de cuatro años en la reconstrucción de viviendas, levantar la economía local y los equipamientos sociales afectados.

En ese mismo año un equipo de consultores Israelíes y nacionales facilitados por la Cooperación del Estado de Israel, formulan lineamientos de planificación para la microrregión Los Nonualcos, es en ese documento donde se plasman intervenciones con un enfoque de planificación territorial integral. La Asociación no adopta el instrumento por razones de método utilizado, es elaborado en gabinete técnico, sin un proceso participativo que hubiese podido abonar sensibilización del tema.

Paralelamente a nivel nacional los terremotos despertaron la discusión de la falta de una política e instrumentos de planificación territorial que orientara el uso armónico del territorio, la acción del Estado y la inversión pública. Se demandan intervenciones en los temas de gestión del riesgo, ordenamiento territorial, control del uso del suelo, en la interconectividad, economía y sostenibilidad, etc. Se vio a la Asociatividad municipal como una expresión articulada de esfuerzos intermunicipales para concretizar



acciones en los temas de discusión.

Surge la iniciativa del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial PNOTD, que estuvo bajo la responsabilidad en su formulación por un consorcio de empresas españolas a un costo de cuatro millones de dólares. El instrumento de planificación y desarrollo se hizo acompañar de una propuesta de Política y Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y de un Sistema de Información Territorial, además de un banco de proyectos estratégicos para pivotar el desarrollo nacional.

El PNOTD concretizaba la propuesta en 14 regiones y 31 microregiones, estas últimas expresiones territoriales de esfuerzos intermunicipales.

Una de esas regiones es La Paz, región conformada por 19 municipios, donde 12 de ellos tienen características altamente rurales, 6 municipios poseen ciudades intermedias y 1 municipio que se constituye como la cabecera gravitacional de la Región, es Zacatecoluca.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento de la Región La Paz, identifica que esta región, tiene una dinámica económica basada en el sector de servicios. Su actividad industrial destaca la elaboración de prendas de vestir, en el comercio, el minorista es el mayor dinami-

zador y la actividad turística como la pesca artesanal destacan en la zona costera.

Las amenazas naturales principales de la región La Paz son los deslizamientos en las zonas altas y las inundaciones en las zonas bajas. Las principales amenazas que se generan por la acción humana son el desarrollo urbano sin planificación alguna, lo cual ejerce presión a las áreas naturales con altos valores ambientales.

El Plan elaborado para la región La Paz, desnuda la falta de instrumentos de planificación con visión territorial y vulnerable en el control y usos de suelos para orientar las diversas actividades. Este déficit de instrumentos pone a la Región La Paz, según el Viceministerio de Vivienda con un elevado índice de lotificaciones o parcelaciones habitacionales ilegales es decir al margen de toda normativa ambiental y urbanística.

3.2 Objetivos

1. Contar con instrumentos de planificación y gestión del territorio a escala regional y local como principal vehículo para la atracción de inversión pública y privada.
2. Generar procesos articulados entre los niveles central, regional y local, para generar dinámicas que potencien las condicionantes favorables de la Región Los Nonualcos.



3.3 Metas Propuestas

Los actores de la iniciativa tenían metas diferenciadas pero que se articulaban a través de los instrumentos de planificación. Vale la pena señalarlas ya que confirma que todos los actores involucrados al proceso llegan con sus propios intereses, pero debe haber un elemento aglutinador que permita alcanzar consensos, en esta experiencia ese elemento fue la formulación e implementación del Plan de Desarrollo Territorial de la Región La Paz.

El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano su interés se centro en obtener al final del proceso de formulación del Plan una normativa de uso de suelo que orientara los procesos de licencias de parcelación, urbanización y construcción de la Región.

Por parte de la Asociación de Municipios Los Nonualcos, la meta a lograr con el Plan de Desarrollo se fijo en poder descentralizar las competencias de uso y control del suelo, y ser manejado dichas competencias desde el espacio Asociado a través de una Unidad Técnica. Además de ver el Plan como una agenda que les permitiera movilizar recursos en pro del desarrollo del nivel local y regional.

El Proyecto PROA/GTZ, se trazo como metas el fortalecimiento de las capacidades locales en el tema; potenciar la institucionalidad regional para la gestión del territorio y

promocionar lo regional como un espacio de construcción social donde se desarrollan iniciativas de los mismos habitantes, donde la Asociación de Municipios Los Nonualcos es el actor principal con el rol fundamental en los temas de desarrollo local y ordenamiento territorial. En el caso de la Cooperación, el Plan de Desarrollo y sus instrumentos de gestión son vehículos para lograr las metas propuestas.

3.4 Actores Principales Involucrados

Cuatro fueron los actores estratégicos que se articularon para impulsar la formulación e implementación del Plan:

- La Asociación de Municipios Los Nonualcos, actor con alta legitimidad quien asumió el rol de liderazgo y la convocatoria apoyada por la red de funcionarios y técnicos municipales. Su desafío en la formulación e implementación del Plan ha sido el superar la visión individual como municipios apuntando a una visión articuladora y sistémica. La Gerencia de la Asociación es el interlocutor que facilita el encuentro entre los diferentes sectores de la Región, los Municipios y las instituciones del nivel nacional.
- El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Con el rol de supervisión y conducción técnica, da seguimiento en las



diferentes etapas del proceso. Esto lo hace nombrando técnicos especialistas que se reúnen y participan en diferentes talleres y reuniones de trabajo con diferentes sectores de la Región. A nivel estratégico, el VMVDU nombra al director ejecutivo de la Oficina Nacional de Desarrollo Territorial –ONDET-, es este personaje el interlocutor principal con los miembros de la dirección y gerencia de la ALN y con otros funcionarios públicos del nivel central y local.

- Organiza el VMVDU, a un equipo de técnicos que representan a las diferentes instituciones sectoriales del nivel nacional, llamada Contraparte Técnica Nacional, esta instancia tiene el objetivo de darle seguimiento a los Planes de las diferentes regiones que se desarrollan a nivel nacional.
- Proyecto PROA/GTZ, principal responsable de la formulación del Plan de Desarrollo, a través de una metodología participativa que dio lugar a un análisis exhaustivo de las condicionantes del territorio. Además, aportó la financiación de asistencia técnica para la formulación de los instrumentos de planificación y gestión del Plan.
- El PROA, conformado por un equipo de asesores técnicos, conduce la planificación a escala regional y urbanística con un enfoque sistémico del territorio,

rompiendo con el estilo clásico sectorialista de la planificación. Introduce temas en la planificación como Género, gestión del Riesgo, desarrollo económico local y la institucionalidad regional como un elemento innovador en la gestión.

- Red de Técnicos Municipales. Se constituyen como la contraparte técnica regional del Plan de Desarrollo, participaron técnicos de unidades de Catastro, Unidades Ambientales, Unidades de Proyectos, quienes en las diferentes etapas del Plan aportaron con información y opinión. Esta red tiene acceso a formación y capacitación en el manejo e interpretación de instrumentos de planificación facilitada por el equipo del PROA/GTZ, la Asociación Los Nonualcos y el Viceministerio de Vivienda.

3.5 El Desarrollo Metodológico

El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano en la dinámica de concretizar la propuesta emanada del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial –PNODT- de regionalización para fines de planificación y gestión territorial, inicia en el 2004 conversaciones con la Cooperación Técnica Alemana. El Proyecto Proa/gtz emerge de dicha negociación y en el mismo año inicia el proceso de planificación territorial para la región La Paz, en pri-



mera fase 2004-2006, el objetivo se centro en fortalecer las capacidades de la Asociación de Municipios Los Nonualcos para aplicar un modelo de coordinación institucional para la planificación territorial. Este objetivo demarco el trabajo de PROA bajo tres ejes: 1. Planificación y gestión Territorial, 2. Asociativismo y Participación, y como tercer eje Seguimiento y difusión.

Esta fase se vio marcada por intensos y periódicos encuentros entre el Viceministerio de Vivienda, los asesores técnicos de PROA y la Asociación de Municipios Los Nonualcos y se identifican los siguientes hitos:

- Diseño e implementación de una metodología para la planificación regional participativa, para llevar a cabo la formulación del Plan de Desarrollo Territorial. Esta fue construida y validada por actores locales y el VMVDU.
- Los Gobiernos Locales de la Región, emiten los Acuerdos Municipales y suscriben el Convenio de Asistencia Técnica para la formulación e implementación del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Se conforma la contraparte técnica regional, conformada por técnicos municipales de unidades de catastro, unidades ambientales y de proyectos. Estos son capacitados en el tema de planificación y gestión territorial.
- Es elaborado el diagnóstico y análisis territorial a escala regional y municipal, lo que permitió conocer las condicionantes territoriales en lo social, económico y productivo, así como la dinámica urbanística. Esta fase tuvo una fuerte participación de sectores público y privado como de organizaciones sociales, quienes aportaron información y validaban los resultados y contenidos de los componentes del diagnóstico.
- La aplicación de un sistema de información territorial SIT, como instrumento de soporte técnico, que produce cartografía temática para el análisis territorial.
- Fortalecimiento institucional a la Asociación de Municipios Los Nonualcos, analizando el marco jurídico a fin de vincular la planificación y gestión del territorio asociado. Su estructura organizativa y sostenibilidad es objeto de estudio y análisis a fin de proponer formas de que optimicen la gestión asociada.

Clave de estos resultados fue la elaboración de un estudio que llevo a cabo el PROA/GTZ "Tejido Organizacional y Capital Social de La Región La Paz, el cual identifico y caracterizo los actores, redes sociales, entidades publicas, gremiales y sector privado existentes en el territorio, así como sus formas de relaciones.

El proceso de formulación del Plan



de Desarrollo Territorial tuvo un periodo de tres años (2005-2008), entre la etapa de diagnóstico a la propuesta, este tiempo lo absorbió la metodología participativa aplicada, ya que los productos y sus contenidos eran formulados por equipos técnicos especializados en diferentes temáticas y validados en talleres participativos a nivel regional y con la contraparte técnica nacional.

Esta etapa fue donde se generaron instrumentos de planificación a escala regional, la Bonificación normativa, las propuestas sectoriales, los Esquemas Urbanos Municipales, el Banco de Proyectos, el Plan de Inversiones Estratégicas y la Institucionalidad regional, fueron los instrumentos producidos.

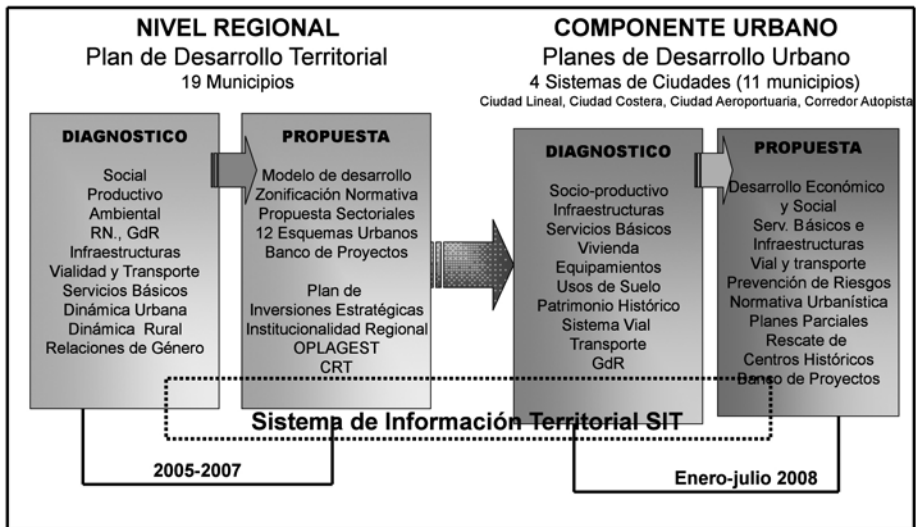
La segunda generación de instrumentos se dio con el componente urbano, los suelos potencialmente urbanizables entre tramas urbanas fueron objeto de propuesta para generar un sistema de ciudades. Cuatro planes de desarrollo

urbano fueron formulados con el propósito de promover la consolidación de centros urbanos, respetando los suelos con valores ambientales y de patrimonio cultural y arqueológico.

El desafío no se centraba en la formulación del Plan sino en la implementación de capacidades para poder echar andar las acciones de prospectiva que el Plan permitió visibilizar desde la fase de diagnóstico. Un marco legal vulnerable, donde se traslapan las competencias de lo nacional y local en el tema de ordenamiento territorial y gestión ambiental, instituciones que chocan en sus funciones a la hora de resolver conflictos. La incipiente coordinación entre las entidades del gobierno central y municipal, un tejido organizacional sin un proyecto común de visión estratégica.

Todo lo mencionado, fue objeto de obstáculos para conseguir resultados a corto plazo, pero esas dificultades también tuvieron el lado po-

MODELO DE PLANIFICACIÓN REGION LA PAZ





sitivo, permearon en los gobiernos municipales que forman la Asociación de Municipios Los Nonualcos para sensibilizar y empoderarlos en los retos de tomar el liderazgo en la gestión del territorio.

3.6 Resultados

Los principales resultados del proceso de planificación territorial en la Región La Paz desarrollado en el marco del esfuerzo intermunicipal de la Asociación Los Nonualcos, que pueden ser citados, son los siguientes:

a. El proceso participativo y análisis del territorio. Los instrumentos de planificación con el Plan de Desarrollo, los Planes Urbanos de Sistema de Ciudades y los Esquemas Urbanos de nivel Municipal, a parte de su valor como instrumentos normativos y orientadores de desarrollo, fueron vehículos para la generación de un proceso participativo que movilizó desde la fase de preparación a la fase de implementación una serie de actores de diferentes sectores de los niveles nacional y local.

El “taller” fue el espacio de participación y debate, se constituyó este espacio como el recurso técnico básico, donde diferentes actores conformaron mesas o grupos de trabajo según ejes estratégicos definidos previamente en sesiones plenarios. En los talleres se compartía información que era discutida y validada por los participantes y los resultados se constituían en in-

formación primordial para el equipo de especialistas responsables de la formulación de los instrumentos de planificación.

Preparación, análisis territorial, estrategia de desarrollo, formulación de instrumentos de gestión y la conformación de la institucionalidad regional, fueron las fases que marcaron el ritmo del proceso participativo de la planificación en la Región La Paz entre el 2005 y 2008.

El análisis del territorio fue con un enfoque integrador, que permitió el estudio de brechas de género en la Región y la gestión del riesgo a escala regional y municipal en ámbitos urbano y rural.

b. Nuevo conocimiento generado en el tema de planificación y gestión del territorio A través de la formación y capacitación a técnicos y funcionarios del nivel municipal y nacional, asesorías especializadas, consultas sectoriales, espacios de discusión a nivel local y nacional; conocer experiencias similares en otras regiones.

c. El proceso de aprendizaje compartido, en las diferentes fases de la planificación, donde se encontraba el conocimiento técnico de los especialistas y el conocimiento del territorio de los actores a nivel local.

d. La innovadora propuesta de la Institucionalidad Regional, que dio paso al fortalecimiento de la Asociación de Municipios Los No-



nualcos; la instalación de la Oficina de Planificación y Gestión del Territorio OPLAGEST y la apertura de un espacio para el encuentro del sector público y privado llamado Consejo Regional del Territorio.

e. Fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados en el proceso. Para conocer el estado de conocimiento sobre el tema de Ordenamiento Territorial, entre los primeros pasos para iniciar el proceso de planificación fue el levantamiento de la instalación de capacidades del recurso humano de las municipalidades específicamente en el área de catastro, ya que esta unidad está estrechamente vinculada a la dinámica del territorio por medio del registro catastral de inmuebles y porque en su mayoría son las jefaturas de catastro las que responden a temas ambientales, de uso y control del suelo, permisos de construcción, etc.. Se llegó a conocer dicha capacidad por medio de una ficha preformulada la cual contenía datos que arrojaron información sobre el nivel académico, temas de capacitación, equipo informático con el que contaban, temas en los que requerían ser capacitados, etc.

f. Fomento de la negociación y debate. Este tema se levantó con el análisis del territorio, cuando se reconoció las condicionantes de la Región, se tuvo un acercamiento con diferentes sectores, tales como las cooperativas de pescadores artesanales, grupos de mujeres, microempresarios, concejos muni-

cipales, a fin de compartir y discutir sobre la información generada y poder construir alternativas, de esto surgen una serie de proyectos plasmados en el Plan.

3.7 Presupuesto Y Recursos

En la experiencia de la Región La Paz, hubo movilización de diversos tipos de recursos, difícilmente de cuantificar. Recurso humano técnico y político de entidades nacionales y locales estuvieron presentes en el proceso, así como tiempos para informar y debatir. El sector empresarial, específicamente el mediano y micro empresario, las representaciones organizacionales sociales quienes aportaron tiempo de sus agendas cotidianas para asistir a aportar información y discusión en los diferentes talleres generados en el proceso participativo.

Los actores directamente vinculados, como el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, quien aportó la supervisión técnica en todo el proceso, destacando profesionales en la materia.

La Asociación de Municipios y la red de municipios miembros, quienes participaron en el proceso con funcionarios y técnicos municipales. Las instalaciones para la Unidad técnica OPLAGEST.

El Proyecto PROA/GTZ, destacó de forma permanente a un equipo de asesores nacionales y extranjeros para la asesoría técnica. A la vez derivó recursos para la instalación



de la unidad técnica OPLAGEST, equipo informático y mobiliario, fueron proporcionados a la asociación de Municipios Los Nonualcos para el apoyo a la implementación del Plan. El sistema de información territorial es parte del recurso tecnológico instalado en la Unidad Técnica.

Se estima a la fecha en que se sistematiza la experiencia en la Región La Paz, una movilización de recursos valorados en un monto de más de novecientos mil dólares en los tres años de su ejecución.

3.8 Análisis e Interpretación de los Resultados

Los buenos resultados de la experiencia se debieron, según los entrevistados, a varios factores, una de ellas es que el tema de ordenamiento territorial estaba en agenda de discusión nacional, esto dejó permear a los gobiernos locales para despertar el interés y motivación.

La Asociación Los Nonualcos, se destaca entre las otras experiencias asociadas de orden municipal, por una gestión que ha desarrollado diferentes proyectos que han hecho destacar su imagen fuera y dentro de la Región. El apropiarse del tema desarrollo y ordenamiento territorial catapultó aun más su gestión, abriendo acercamientos con otros cooperantes.

La cooperación técnica alemana,

quien a través de otros programas como el de apoyo a la economía local, desarrollo de gestión municipal, y asistencia en la innovación y fortalecimiento de redes como juventud, desechos sólidos, reconoce a la Asociación Los Nonualcos como el actor legítimo y estratégico para el impulso de un desarrollo regional integral para mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales a fin de mejorar la calidad de vida de la Región.

El Proyecto PROA/GTZ no solo se limita a la Región, también moviliza el tema de ordenamiento territorial a nivel del gobierno central, asesora la formulación y promulgación de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; asesora y facilita la discusión para un anteproyecto de Ley de Ordenamiento y desarrollo territorial que en la actualidad esta en discusión.

Una discusión y formación permanente a nivel de funcionarios, técnicos municipales y organismos públicos y privados, sobre el tema de ordenamiento y desarrollo regional, permite sensibilizar e incidir en la toma de decisiones para el impulso de proyectos vinculados al Plan de Desarrollo de la Región La Paz.

Funcionarios, técnicos y actores se vinculan al tema a través de temas que motivaban su interés para involucrarse. Por ejemplo, en el tema de áreas naturales protegidas, se desarrolló una guía de manejo para un bosque salado, conocido como estero de Jaltepeque, la formula-



ción de esta guía en el marco del Plan de Desarrollo, permitió el encuentro de 23 instituciones entre nacionales y locales con cooperativas de pescadores vinculadas al tema de preservación y manejo de un recurso natural importante para la Región La Paz.

Organizaciones y redes trabajando en iniciativas de desarrollo económico local, se vieron interesadas en aportar a las propuestas del Plan ya que al colocar proyectos que movilizaran recursos para dinamizar la economía de la Región llevaría beneficios a sus propios sectores, como turismo, pesca y productores de artesanías.

Señalar que el proceso avanzó experimentando desafíos y dificultades. El tejido organizacional en la Región fue un gran potencial, pero motivar el interés para involucrarse en el tema a la representación de las redes y organizaciones fue una tarea persistente del equipo Proyecto PROA/GTZ.

La red de gobiernos municipales integrantes de la Asociación Los Nonualcos, no estaban en su mayoría motivados por el Plan, ya que venían un instrumento más sin resultados concretos a corto plazo, los funcionarios esperaban que el Plan fuese acompañado de proyectos realizables. Cinco municipios fueron los que aun inicio abanderaron el impulso del Plan, con el proceso y sus resultados en la gestión fueron motivándose el resto.

El desafío que actualmente presenta la Asociación Los Nonualcos, es la sostenibilidad para la implementación del Plan. Se está trabajando en el marco normativo y los mecanismos para implementar los instrumentos, armonizar ordenanzas municipales, crear ordenanzas para el cobro por servicios de licencias por construcción y urbanización. Campaña al fomento de la legalidad urbanística, diseño de mecanismos que agilicen la tramitología de control y uso de suelo; atraer inversión a través de proyectos estratégicos. Todo ello es el reto que se está abordando desde la Oficina de Planificación y gestión del territorio, ubicada en Santiago Nonualco, Región La Paz, en un esfuerzo conjunto con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

3.9 Ficha De Contacto Institucional

Nombre:

Ingeniero José Antonio Torres

Puesto:

Gerente

Institución:

Asociación de Municipios Los Nonualcos

Tel. institución:

2330 4366. Fax. 2330 4358

Correo institución:

asoc.losnonualcos@yahoo.com



Bibliografía

Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. El Salvador. 2007

Síntesis del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de La Región La Paz. Asociación de Municipios Los Nonualcos. Agosto 2008.

Institucionalidad Regional para el Desarrollo Territorial en la Región La Paz.

PROA/GTZ. Agosto 2008

Sistematización del Proceso Asociado. Asociación de Municipios Los Nonualcos.

ISDEM/GTZ. 2006

Entrevistas:

- Lic. Doris Nieto. Miembro del Consejo de Desarrollo Económico Los Nonualcos CODE-NOL.
- Sra. Evelyn de Mauricio. Técnico Municipal de San Rafael Obrajuelo.
- Arq. Carmen Elena Turcios. Asesora Técnica equipo Proyecto PROA/GTZ.
- Ing. José Antonio Torres. Gerente Asociación de Municipios Los Nonualcos
- Sr. Rafael Amílcar Aguilar. Alcalde municipal de San Rafael Obrajuelo y miembro de la Asociación de Municipios Los Nonualcos.
- Lic. Urania Morales. Asesora técnica de PROMUDE- GTZ El Salvador.
- Lic. Oscar Ramírez, Asesor de Desarrollo Económico Local para la Asociación de Municipios Los Nonualcos.
- Ing. René Ayala. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.



La Planificación Territorial, instrumento para potenciar el Desarrollo Local. La experiencia en el Municipio de Suchitoto, Departamento de Cuscatlán, El Salvador.

Patricia Reinosá

1. Resumen de la Experiencia

La experiencia particular de Suchitoto está marcada con una gestión municipal visionaria que ha desencadenado una serie de propuestas, acciones y proyectos que han impactado a nivel local y nacional, se inició en el año de 1994 al asumir el gobierno local el Frente para la Liberación Nacional Farabundo Martí –FMLN- como primer partido político de oposición en gobernar históricamente dicho municipio, el gobierno local fue presidido por el Sr. Isaías Sandoval.

El liderazgo del Alcalde queda evidenciado al convocar a las diversas organizaciones no gubernamentales que se movilizaban en el municipio ejecutando una serie de proyectos de desarrollo rural y social. La convocatoria obedeció a la inquietud del gobernante municipal por definir las áreas donde se impulsarían aquellos proyectos que impactaran en la calidad de vida de los habitantes, dicha convocatoria tuvo una respuesta positiva por las organizaciones.

El que y el como no estaban en ese momento definidos por el go-

bierno local, se requería de un instrumento que ayudara a orientar la gestión municipal. Es así que, la Asociación para la Cooperación y Desarrollo Comunal de El Salvador –CORDES- una organización enfocada en el desarrollo agropecuario, empresarial y fortalecimiento institucional, propone apoyar al gobierno local a la formulación de un Plan de Desarrollo Municipal con un enfoque territorial integral, donde los temas de educación, salud, saneamiento ambiental, desarrollo de la juventud, tuviesen el mayor peso de atención, con el fin de superar las inequidades territoriales que presentaba el municipio. La propuesta fue aceptada y avalada por el Gobierno Municipal.

El Gobierno Local presenta a la Cooperación Técnica Alemana –GTZ- la necesidad de la formulación del Plan de Desarrollo, justificando que un instrumento de planificación del territorio con proyecciones de corto, mediano y largo plazo podría impactar en mejorar la calidad de la población. La GTZ, se compromete a facilitar una consultoría para la formulación de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Municipio. Los términos de referencia son



preparados por la GTZ junto con el Gobierno Local.

Una de las características que impregnan particularidad a la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, es el proceso participativo cuya metodología se basó en la conformación de mesas de trabajo, donde la población fue participe en la identificación de los problemas así como de las posibles soluciones. CORDES, asistió el proceso participativo dando seguimiento a los avances y resultados en la fase de formulación del Plan.

Importante de señalar es que del Plan surge el rol funcional del Municipio: Turismo. Este rol funcional es el eje de donde se desprenden una serie de acciones estratégicas y la formulación del Plan de Turismo.

Apuntar dos acciones claves emprendidas por el gobierno local que emanan del Plan de Desarrollo: primera, la iniciativa del Concejo Municipal, que en 1997 la ciudad de Suchitoto fue declarada por la Asamblea Legislativa "Conjunto Histórico de Interés Cultural", ya que su Centro Histórico alberga 35 inmuebles relevantes. Y la segunda, organizar territorialmente el ámbito municipal en ocho centros de servicios, los cuales se proyectaron con el equipamiento social y comunitario acompañado con la dotación de sistemas de agua potable y electrificación; en lo urbano el tratamiento de aguas servidas, el manejo integral de desechos sólidos y

la cobertura de agua potable

El proceso incluyó la instalación de unidades técnicas para el manejo de los temas como turismo, medio ambiente, centro histórico, agua potable; lo que fortalece la institucionalidad local.

La apuesta del Gobierno Local, estaba clara: implementar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Turismo para la movilización de recursos con el acompañamiento de la población organizada.

El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo urbano, CONCULTURA, CORSATUR son instancias del nivel nacional que se insertan en el proceso con el rol de orientador y supervisor técnico y el Gobierno local liderando la movilización de la convocatoria ciudadana, así como generando los instrumentos constitutivos jurídicos de respaldo. La cooperación internacional, apuesta al proceso con el apoyo económico en la facilitación de estudios, consultorías, investigaciones. Instancias y organizaciones nacionales movilizan recursos para la asistencia técnica.

En el 2004 el gobierno local presidido por el Sr. Isais Sandoval marca una nueva etapa en el proceso de planificación territorial del nivel municipal, gestiona ante la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID, el apoyo a la creación de la Oficina Técnica del Conjunto Histórico y la formulación del Plan Maestro para



la Ciudad de Suchitoto.

El Plan Maestro con horizonte al 2017, es el instrumento de ordenamiento y desarrollo urbano que tiene como productos la normativa de protección del patrimonio edificado; la zonificación de los suelos urbanos y urbanizables, áreas de protección ambiental. Propuestas para el equipamiento urbano, movilidad y transporte, infraestructura y servicios básicos. Así como propuestas para dinamizar los sectores económicos y sociales. El fortalecimiento institucional del nivel municipalidad es uno de los productos complementarios a los instrumentos de planificación que tiene como objetivo potenciar las capacidades de la administración municipal para lograr la implementación de las acciones del Plan.

El proceso participativo que acompaña la formulación del Plan, incidió en la ejecución de acciones derivadas del mismo. La organización social a nivel urbano es de nuevo un elemento característico del proceso, participando actores representativos de los diferentes barrios que componen la ciudad. Los actores urbanos son formados para manejar el marco conceptual del Plan Maestro y hasta la fecha su rol es de contraloría a la aplicación de normativa de control y uso del suelo.

2. Contexto

El nombre de Suchitoto significa en la lengua náhuatl “Lugar del pájaro

flor” o “lugar de flores y pájaros”.

El Municipio de Suchitoto está ubicado al nor oriente de la ciudad capital del país, a 53 kilómetros, su extensión territorial es de 329.2 km², con una población urbana de 7,000 habitantes y la población rural es de 20,000 habitantes, lo que lo hace prominentemente rural. La abundancia y diversidad de áreas naturales protegidas es una característica importante del municipio, como lo es la ubicación de la trama urbana ubicada a la orilla del embalse del Cerrón Grande. El núcleo urbano es el centro de funciones administrativas y de servicios sobre todo a la atención al turismo.

El 58% del municipio de Suchitoto es montañoso, dominando las pendientes fuertes y las profundas quebradas, alberga el municipio áreas naturales protegidas dignas de protección. El Municipio se organiza en torno a varias carreteras que concluyen en la cabecera municipal.

A consecuencia de la guerra civil en el país, Suchitoto fue altamente impactado, después de los Acuerdos de Paz en 1992 las acciones se concentraron en la reconstrucción de la infraestructura básica. Por aglutinarse la mayoría de población en el área rural, esta fue fortalecida en su capacidad organizativa siendo muy activa la participación de la población en proyectos de desarrollo.

Esta capacidad organizativa fue



aprovechada por el gobierno municipal para el proceso de formulación e implementación del Plan de Desarrollo Municipal que parte del año 1994, se identifica como un proceso intenso de participación de pobladores rurales y urbanos, donde los criterios de representatividad territorial y sectorial fueron bastante equitativos.

Lo anterior fue un potencial reconocido por la cooperación internacional e instituciones nacionales, pese a que a nivel nacional no existía una política de desarrollo territorial que se vinculara con las iniciativas del nivel local.

Aún con esta ausencia de lo nacional, la gestión municipal de Suchitoto en la década de los 90' hasta la actualidad, coloco a Suchitoto como un ejemplo de la planificación estratégica del nivel local. La relevancia que ha tenido el proceso de formulación de Plan de Desarrollo acompañado del fortalecimiento institucional del nivel local y de una cartera de proyectos ejecutado, dieron credibilidad a la gestión municipal ante el sector público del nivel nacional y del sector privado.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del Problema

Como se ha descrito en los primeros párrafos, el gobierno local que asume las riendas de la gestión municipal en 1994, no cuenta con un instrumento orientador para la

gestión. El gobierno requería de una “brújula” técnica de manejo político para poder incidir en los impactos negativos que producía la inequidad existente a nivel territorial a consecuencias de la guerra civil.

Antes del gobierno local instalado en 1994, Suchitoto estaba territorialmente manejada por una serie de organizaciones que obedecían a sus propias dinámicas y no a la dinámica que el territorio funcionalmente demandaba.

En el área rural la guerra significó en muchas comunidades, el desplazamiento de sus lugares de origen, incluso hasta Honduras; en el área urbana se dio un proceso migratorio que se dirigió principalmente a áreas en las que el conflicto no era tan violento. Después de firmados los Acuerdos de Paz, Suchitoto volvió a ser un sitio tranquilo pero despoblado, con un comercio muy bajo y con casi nulas fuentes de empleo.

La reconstrucción del Municipio después de los acuerdos de Paz, requería de una visión estratégica e integral y de largo aliento, el estilo de liderazgo destacó en el edil municipal, quien tuvo la capacidad de establecer alianzas con técnicos especializados y organizaciones y ciudadanos comprometidos en impulsar un proyecto común para Suchitoto.

Fue el pivote de esa nueva gestión, el Plan de Desarrollo Local y de Or-



denamiento Territorial, que traza el rumbo y la articulación de esfuerzos locales.

El hilo conductor en el tema de planificación territorial se ha mantenido desde el 94 a la fecha, es decir 20 años, el partido del FMLN a seguido en el poder local, el tiempo transcurrido ha permitido visualizar cambios importantes en función de la capacidad institucional para el manejo de los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial.

3.2 Objetivos

1. Contar con un instrumento de planificación que orientara la gestión municipal a través de acciones estratégicas de corto, mediano y largo plazo.
2. Movilizar recursos para la ejecución de proyectos definidos en un Plan de Desarrollo bajo una metodología participativa, donde los ciudadanos organizados aportaran y discutieran sobre la aprobación y ejecución de dichos proyectos.

3.3 Metas Propuestas

El desafío que enfrentó el Gobierno Local en 1994, para reconstruir un municipio que por años estuvo ausente de una gestión municipal, propicio la implementación de herramientas efectivas para impulsar políticas y proyectos locales que

darían un giro al manejo del territorio municipal.

Pueden señalarse las metas trazadas en el proceso:

- a. Contar con un instrumento orientador, que permitiría el manejo del territorio municipal con un enfoque territorial y que se complementara con acciones sociales.
- b. Atraer la Cooperación extranjera a través de proyectos estratégicos producto del Plan de Desarrollo.
- c. Movilizar recursos económicos para fortalecer la capacidad técnica, el fomento de los procesos participativos y la institucionalidad municipal.

El Plan de Desarrollo Local del Municipio de Suchitoto fue la agenda de acciones y proyectos para un horizonte al 2010 que movilizó recursos, alianzas multisectoriales y concretizó las metas.

3.4 Actores Principales Involucrados

- Gobierno Local, como actor estratégico, lidera la negociación y el acercamiento ante los organismos nacionales, locales e internacionales. Representado el Gobierno Municipal por el Sr. Isais Sandoval, quien con su liderazgo y capacidad de gestión supo movilizar recursos entorno a proyectos estratégicos y



de impacto al Municipio.

- Viceministerio de Vivienda, CORSATUR y CONCULTURA, acompañan la formulación de instrumentos de planificación, con el rol de supervisión técnica e incidiendo con la política y normativa del nivel nacional.
- El Viceministerio de Vivienda pone a la disposición de la formulación del Plan Turístico \$60 mil dólares.
- Cooperación Internacional, con asistencia técnica y financiera apoya la formulación de los Planes de desarrollo local y ordenamiento territorial. Moviliza especialistas en urbanismo y en rescate de patrimonio edificado.
- La Asociación para la Cooperación y Desarrollo Comunal de El Salvador –CORDES-, asiste el proceso participativo y apoya técnicamente al gobierno municipal.
- Pobladores urbanos y rurales organizados, sectores sociales y económicos, entidades nacionales y Organizaciones no gubernamentales presentes en el municipio, aportan al levantamiento del Diagnostico y a la construcción de propuestas e implementación de las mismas; ejerciendo contraloría para que la normativa sea cumplida.

3.5 El Desarrollo Metodológico

El proceso que se dio en Suchitoto, nace al margen de un modelo preconcebido, el desarrollo del proceso se va adaptando a las condicionantes que el territorio y su población experimentan en el transcurso de la reconstrucción.

En el proceso sobresalen el liderazgo decidido del Alcalde acompañado de su Concejo Municipal; las organizaciones comunales del nivel urbano y rural que impregna el elemento participativo y apoya al Gobierno Local en la gestión de proyectos; la asistencia y asesoría técnica brindada por la Cooperación internacional, organismos y entidades nacionales.

Se identificó en el proceso, que hay dos instrumentos en momentos diferentes que trazan ambos, metodologías con especificidades marcadas. El primero de ellos, el **Plan de Desarrollo Local para el Municipio de Suchitoto** que en 1997 es aprobado por el Concejo Municipal y aplicado en el territorio Municipal. Este Plan de Desarrollo, tiene un enfoque y contenido de utilización del territorio en función de bienestar, eficiencia, competitividad y sostenibilidad ambiental y económica.

El segundo es el **Plan Maestro de la Ciudad de Suchitoto que contiene un Plan de Ordenamiento Urbano y Protección del Patrimonio Cultural Edificado** elaborado en el 2007.



En lo relativo al **Plan de Desarrollo Local del Municipio**, se identifica una etapa de negociación previa a la formulación, el Alcalde sostiene reuniones con las diferentes entidades y organismos que brindaran la asistencia técnica en la formulación a fin de establecer los roles.

Con la asesoría de la asistencia técnica GTZ, se desarrollan talleres y jornadas organizadas a través de mesas de trabajo, para conocer la situación actual y proyecciones. El proceso participativo es facilitado por CORDES y el Viceministerio de Vivienda superviso los resultados técnicos.

- El Plan esta conformado por:
- Un diagnostico general del Municipio
- Plan de Ordenamiento Territorial
- Plan Operativo y
- Marco Legal

El diagnóstico fue levantado en 1995 con la participación de comunidades rurales y población urbana; en el se reflejan las condiciones sociales, económicas, físicas y ambientales. Todo ello sirvió de base para proyectar el futuro del Municipio.

El Plan de Ordenamiento Territorial tiene como objetivo planificar y ordenar física y espacialmente el crecimiento del territorio, para con-

servar y aprovechar los recursos y potencialidades existentes para beneficio de la población en un horizonte al 2010.

El Plan de Ordenamiento Territorial, contiene siete componentes:

1. Límites del Área Urbana
2. Usos del Suelo
3. Equipamiento Social
4. Sistema Vial y Transporte
5. Redes de Servicios
6. Conservación y uso de los valores patrimoniales
7. Medio Ambiente

A continuación se presentan los componentes desarrollados en el Plan bajo criterios que dan los lineamientos a las propuestas:



1. Límites del Área Urbana	
Criterios	Propuesta
Proteger el Conjunto Histórico del Casco Urbano	Establecimiento de un perímetro general formado por el área urbana, zonas de urbanización futura y zonas naturales.
La topografía y las pendientes	
Zonas con servicios básicos	
Zonas de desarrollo de parcelaciones habitacionales	
Las tendencia del uso del suelo y el crecimiento de la población	
2. Usos de Suelo	
Criterios Zona Urbana	Criterios Zona Rural
Orientación del suelo hacia el turismo	Asignar suelo urbanizable y no urbanizable
Respeto del uso del suelo y densidad poblacional	Fácil acceso a los servicios básicos
Respetar el área del conjunto histórico	Centros de servicio accesibles a comunidades
Aprovechamiento del paisaje natural	Aprovechar y favorecer industria y comercio
Separación de actividades incompatibles con el turismo	Conservar recursos naturales e hidrológicos
Crear áreas para asegurar servicios básicos a las futuras poblaciones	Incompatibilidad de rastro y tiangué en zona urbana
Creación de zonas de comercio, institucional, habitacional, protección ambiental.	
Lineamientos para edificaciones	
3. Equipamiento Social	
Criterios Zona Urbana	Criterios Zona Rural
Equipamiento actual de la ciudad (1995), suficiente a corto plazo	Prever el equipamiento necesario para los servicios de salud, educación, agua potable, energía eléctrica y comunicaciones Propuesta: Creación de 7 Centros de Servicios que contarán con: educación hasta bachillerato, 1 puesto de salud, 1 puesto de correos, teléfono público, plaza para mercado, ambulancia y Plaza recreativa
Facilidad de acceso a servicios públicos de equipamientos	
Reubicación de rastro y tiangué	
Traslado de mercado central al terreno del rastro	
4. Sistema Vial y Transporte	
Criterios Zona Urbana	Criterios Zona Rural
Seguridad Peatonal	Clasificación de vías
Conservar empedrados existentes en calles	Tratamiento en rodamientos
Estacionamientos para turistas	Señalización vial
Jerarquización de Calles	Propuesta: Ruta turística acuática cruzando el Embalse de Cerrón Grande.
Evitar ventas en vías públicas	
Señalización	



En lo que respecta al **Plan Maestro de la Ciudad de Suchitoto**, este se visualiza como un instrumento que recoge la necesidad de fortalecer el control del desarrollo urbano del Municipio, su gestión para la formulación inicia en el año 2001, liderada dicha iniciativa por el Alcalde Isaías Sandoval.

La gestión se concretiza en el año 2005 con la apertura de la Oficina Técnica para el Centro Histórico –OTCH-. La instalación de dicha oficina es bajo la responsabilidad de la Municipalidad con el apoyo de la Cooperación Española.

Bajo este equipo de especialistas recae la responsabilidad de formular el Plan Maestro de la Ciudad, que se toma año y medio. El Plan retoma mucho de las propuestas del Plan de Desarrollo Local del Municipio de Suchitoto.

Lo acompaña en su formulación un proceso participativo conformado por comités de barrios, los mismos Comités que se instalaron para impulsar el proyecto de Manejo de Desechos Sólidos.

El Plan esta vigente y se espera la publicación de la Ordenanza de aplicación del Plan de Ordenamiento Urbano y Protección del Patrimonio Cultural edificado de la ciudad de Suchitoto, aprobada por acuerdo municipal recientemente.

3.6 Resultados

Los resultados principales que se destacan en la experiencia del Mu-

nicipio de Suchitoto son en las áreas de planificación local, de gestión e implementación de políticas locales (planes, proyectos, normas), así como el fortalecimiento de capacidades locales y la evidencia de proyectos ejecutados identificados en los instrumentos elaborados.

El liderazgo del Gobierno local y su capacidad de gestión, son recursos que lo hacen un actor clave y conductor de la Planificación Local.

En el proceso de análisis del territorio del Plan de Desarrollo Local, surge el Turismo como rol funcional del Municipio, por la riqueza de patrimonio construido que alberga el casco urbano y los valores ambientales que presenta las áreas naturales protegidas. El impulsar el sector Turístico en el municipio, se vuelve una esperanza para dinamizar la economía local. Surge así, la propuesta de contar con un Plan de Desarrollo Turístico y Conservación del Patrimonio el cual fue financiado por el Viceministerio de Vivienda. La Corporación Salvadoreña de Turismo CORSATUR, apoya la implementación del Plan Turístico asistiendo a la Municipalidad para la instalación de la Oficina de Turismo.

Los 7 Centros de Servicios se ejecutaron en su totalidad y su población esta representada en Concejo Municipal a través de un líder o lideresa. Estos Centros de Servicios son las unidades administrativas del nivel municipal.



Se trabajó en un marco legal de nivel municipal, a través de una Ordenanza Municipal que contiene toda la normativa de uso y zonificación de suelos para las zonas urbanas y rurales. Así como la reglamentación para los componentes del Plan.

Se estableció mecanismos de seguimiento y control del Plan de Desarrollo Local siendo competencia y responsabilidad municipal y recaía su seguimiento en una Comisión Técnica de Seguimiento, conjuntamente con el departamento del Planificación y Urbanismo del Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, por medio de un Convenio de Asistencia Técnica.

Se definió que los ajustes al Plan podrían realizarse en periodos de por lo menos una vez al año.

El proceso de formulación del Plan de Desarrollo Local es calificado por los especialistas de muy buena, pero su aplicabilidad es débil pues careció de respaldo jurídico, la Ordenanza Municipal para su aprobación nunca fue aprobada por el Concejo Municipal, les resultaba que al aplicarla les generaba una serie de conflictos, la propuesta del control de suelo solo fue orientadora para la toma de decisiones de los funcionarios municipales, pero no fue obligatoria su aplicabilidad.

Se movilizaron recursos económicos y de asistencia técnica para la elaboración y ejecución de más de 20 proyectos, gestionados entre la Municipalidad y las organizaciones comunales.

Las organizaciones comunales aportaron mano de obra, materiales o recursos económicos para los proyectos que beneficiaban a sus pobladores.

Los instrumentos de planificación producto del proceso gozan de legitimidad por las siguientes razones:

- la iniciativa de impulsarlos es gestada del Gobierno Local,
- Los resultados son validados a través de mecanismos de participación de la población organizada.
- Las propuestas pasaron a ser ejecutadas, palpables y visibles por la población

En conclusión de los resultados, puede afirmarse que el Plan de Desarrollo Local, el Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Turismo, el Plan Maestro de la Ciudad de Suchitoto y otros instrumentos generados, se convirtieron en herramientas de promoción para el desarrollo local.

3.7 Análisis e Interpretación de Los Resultados

El proceso de una planificación estratégica e integral, es en Suchitoto el producto de un liderazgo nato del Alcalde Municipal, que goza de legitimidad y de capacidad de vincularse con otros actores y sectores. Las decisiones tomadas por este actor son respaldadas por el Concejo Municipal y por las organiza-



ciones comunales y apoyadas por las entidades que se movilizan en el municipio.

Un gobierno local, legítimo, con ganas de ejecutar pero sin recursos, pero que se abrió a la oportuna y eficiente asesoría técnica, fortaleciendo así sus capacidades para el manejo de temas especializados como ordenamiento territorial, control de uso de suelos, rescate del valor patrimonial, etc. Logrando con ello un empoderamiento que le convirtió en un actor de negociación, con una gestión firme para la toma de decisiones.

La convocatoria a los actores para hacerlos parte de un proceso de planificación y ordenamiento territorial a través de mesas de trabajo para formular el diagnóstico, priorizar y buscar alternativas de solución, solidarizo el compromiso entre el gobierno local y la población, lo que animo a los cooperantes externos y nacionales a acompañar el proceso.

Los recursos no solo son financieros, sino la capacidad de organización y capacidad de gestión, esto queda demostrado con la gestión desarrollada por los gobiernos municipales, que desde 1994 a la fecha han administrado el Municipio de Suchitoto y lo que volvió sostenible el proceso de planificación.

El mensaje motivador del proceso que acompañó al Alcalde Municipal en encuentros con la población, fue, el Plan de Desarrollo Municipal

y Ordenamiento Territorial como instrumentos para aumentar las oportunidades en educación, salud, servicios básicos, desarrollo de los jóvenes, protección ambiental. Quien podía oponerse a tal mensaje, la respuesta no se hizo esperar, se movilizó recurso económico por parte de diferentes agencias de cooperación internacional para temas de asistencia técnica, ejecución de proyectos y apoyo a procesos participativos. Entidades del gobierno nacional, como Viceministerio de Vivienda, CNCULTURA Y CORSATUR, aportan técnicos especializados, y asesoría técnica.



3.8 Ficha de Contacto Institucional

Nombre:

Arq. Ana Patricia Segovia

Puesto:

Planificadora Urbana

Institución:

Oficina Técnica del Conjunto Histórico de Suchitoto

Tel. institución:

2335 1896

Correo institución:

otchsuchitoto@hotmail.com

Bibliografía y Entrevistas

Plan de Desarrollo Local Municipio de Suchitoto

Proyecto de Ordenanza Municipal del Plan de Ordenamiento Territorial

Análisis de Casos de Planificación de Desarrollo, Municipio de Suchitoto. Maestría en Desarrollo Local. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas –UCA-

Plan Maestro de la Ciudad de Suchitoto, Conceptualización y Alcances. Doc. 1. Oficina Técnica del Conjunto Histórico. Febrero 2008.

Entrevista con la Arq. Ana Patricia Segovia, Planificadora Urbana. OTCHS. Abril 2009

Entrevista con la Lic. Victoria Eugenia Ramírez, Directora de la OTCHS. Abril 2009

Entrevista con Ing. Teodoro Romero, Técnico de CORDES 1994-1996, Técnico Municipal de Suchitoto 1997-1999./ entrevista realizada mayo 2009.



Arq. Patricia Segovia, planificadora Urbana Oficina Técnica OTCHS



Iglesia Santa Lucia. Centro Histórico





Guatemala

Revitalización del “Cerrito del Carmen” en Ciudad de Guatemala. Propuesta Urbana de acción participativa, en barrios históricos con alto grado de deterioro generalizado.

Ilovna Mayari Cortez

Resumen de la Experiencia

La municipalidad juntamente con cierto sector empresarial (hoy conformados como Fundación Teoxché) y parte de la comunidad organizada, plantearon la revitalización del Cerrito del Carmen como un proyecto que se integraba a las consideraciones del plan 2020 de la ciudad de Guatemala.

Las primeras iniciativas surgen en el 2006 apoyados en las consideraciones del plan Guatemala 2020. En junio del 2007 se desarrolla un planteamiento conjuntamente con algunos vecinos organizados y el sector empresarial, quienes manifiestan gran interés en el trabajo abordado por la municipalidad. En abril del 2007 se hacen las primeras intervenciones físicas involucrando a todos los actores del momento. En 2008 se consolida el desarrollo del diagnóstico integral participativo, que además debió sistematizar los esfuerzos iniciados, reflejando los objetivos en la formulación del plan de revitalización. En el mismo año se implementa el proyecto de

la agenda cultural que fue determinada en el plan como “proyecto demostrativo”, juntamente con la renovación de la avenida Juan Chapín, iniciada en febrero del 2009.

Al esfuerzo se suma el Ministerio de Cultura y Deportes, La Escuela Taller Guatemala y el Programa de Patrimonio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), quienes se interesaron en la intervención del tejido barrial además de otros actores sectoriales.

La revitalización está compuesta por la intervención en dos campos: el Proyecto de Renovación del Cerro del Carmen como núcleo del área y la Revitalización del Tejido barrial aledaño al cerro, en esta segunda se incluye el proyecto “Revitalización del Núcleo urbano del Cerro del Carmen” como una iniciativa compartida entre la Municipalidad de Guatemala y el Programa de Patrimonio de la Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo (AECID).



Para llegar a formular propuestas concretas de abordaje integral del territorio que funcionaran como herramientas realistas, capaces de modificar las tendencias actuales de deterioro de los barrios y factibles de ser implementadas aprovechando los recursos en plazos medianos o cortos de tiempo, la municipalidad estipuló una estrategia de participación estructurada, priorizando a los Ciudadanos como eje fundamental de sus actividades. Tanto la metodología como los instrumentos aplicados en todas las etapas, correspondieron a un esquema bastante sencillo e innovador para el caso de la Ciudad de Guatemala, que permite una participación transversal y simultanea de todos los actores en todos los procesos del Plan, divididos en dos estratos; “Equipo Base”: responsable de la determinación y generación de actividades, y un “Equipo Motor” encargado del seguimiento.

Este esquema cumple con el principal objetivo, el de mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la apropiación de su espacio público, garantizando un desarrollo sostenible en cuanto a los aspectos físico espaciales, ambientales, culturales, sociales y económicos.

Es así como actualmente se ha logrado ya el desarrollado la intervención física del cerrito del Carmen y la ejecución de dos de los cuatro proyectos demostrativos que presenta el plan.

2. Contexto

El Cerrito del Carmen fue uno de los puntos centrales de la Ciudad de Guatemala aun antes de su fundación, conformándose como un núcleo histórico importante, sin embargo, derivado del abandono de las actividades barriales originales del sector, el cerrito inició un proceso de acelerado deterioro, convirtiéndose en una zona roja de común convergencia de grupos sociales vulnerables e inseguridad real y perceptiva, manifestando la pérdida del patrimonio ambiental, cultural e histórico que caracterizó al sector, cuyo testimonio está en las muchas obras literarias de escritores guatemaltecos del escenario urbano de entonces.

La Intervención Urbana Integral del Cerro del Carmen se ubica dentro de la Zona Central de la Ciudad de Guatemala, y se anexa al un proyecto demostrativo del denominado “Corredor Central Aurora-Cañías” como parte de los proyectos detonadores del mismo.

La oficina que actualmente tiene a cargo la revitalización del Cerrito, enfoca sus esfuerzos en la intervención del espacio público mediante una línea de acción participativa, que le ha permitido avanzar con una gestión a varios niveles y optimizar los recursos y la gestión con agentes y actores extramunicipales.

A pesar de que la economía del lugar está altamente ligada a la de



carácter residencial, se evidenciaba ya la presencia de centros ilícitos de intercambio de drogas y comercio sexual, por lo que la dinámica barrial original del entorno afrontó la fuga de residentes y el ingreso en el barrio de actividades de connotación negativa lo que propició la desapropiación del sitio por parte de sus habitantes y el valor de la tierra en la zona bajó notablemente al igual que algunas actividades artesanales.

Parte de los propósitos que se persigue es la reactivación de una economía local mas vinculada con las actividades barriales que permitan que el proyecto sea sostenible y apropiado por los habitantes.

El alcalde que preside actualmente la administración municipal, ha sido reelecto por tercera vez en la ciudad capital y ha presidido la presidencia de la república anteriormente. Pese a no ser un tema altamente prioritario en cuanto a respuestas territoriales de su gestión, el caso del Cerrito del Carmen ha manifestado una excepcional condición de avance y apoyo político e interinstitucional, además de haberse manifestado una optima gestión y orientación de los fondos municipales y de contrapartidas sectoriales.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del Problema

El esparcimiento del proceso de tercerización en la ciudad de Guatemala sumado a la libre circulación

de mercancías y a la introducción y el tráfico de drogas, ha manifestado una posesión implícita de espacios entre las zonas de comercio y las áreas de protección dentro de la ciudad. Muchas de estas áreas han pasado a ser puntos característicos por las actividades frecuentes de servicios sexuales y otros focos negativos de convergencia, siendo el cerrito del Carmen un caso en que la actividad original predominante pasó a sustituirse por cuartos de servicios para poblaciones de prostitutas así como para los clientes de esta actividad sexual.

Tal evolución desencadenó nuevas formas de uso del espacio, los residentes comenzaron a observar la pérdida de control de tales áreas, la conversión del uso del suelo en función de las tendencias de alta rentabilidad para poblaciones sin formación empezó a evidenciar desde hace unos 15 años la transformación de las actividades y poco a poco la actividad fue integrando salvadoreños, nicaragüenses, hondureños, jóvenes, niños, etc. Actualmente las pensiones están vinculadas con los otros problemas del barrio: prostitución, drogas y maras.

La revitalización del cerrito del Carmen empezó a contemplarse entonces como una iniciativa detonadora en aspectos importantes para los barrios aledaños, por lo que debía ser integral, lo que representaba un proceso complejo y de costos considerables.



Se determinó que el proyecto de revitalización del cerro del Carmen manifestaba alta complejidad ya que para ser exitoso, debía abordarse integralmente en los 4 barrios aledaños que actualmente comprendían una zona roja, cuya población debería aceptarlo y apropiarlo mediante la participación en todo el proceso.

De manera que para la socialización, el desarrollo del diagnóstico, el Plan de revitalización y la intervención física del área, fue necesario contar con la acción participativa, continua y a diferentes escalas de los ciudadanos y las entidades involucradas, lo que además de optimizar los costos, reactivó en los habitantes el sentido de apropiación y pertenencia de los espacios públicos a intervenir.

3.2 Objetivos

1. Lograr la inserción de actividades de mejoramiento de la edificación y de la imagen urbana barrial mediante un proceso participativo y compartido con los residentes, que considere los criterios económicos, culturales y sociales del área a intervenir.

2. Formular, desarrollar y ejecutar la Agenda Cultural Permanente como mecanismo de consolidación de la identidad barrial y la apropiación de las unidades de manejo, de acuerdo a su caracterización.

3.3 Metas Propuestas

En esta etapa inicial se ha cumplido con parte de las propuestas estratégicas formuladas para la Revitalización del Núcleo Urbano del Cerro del Carmen, habiéndose contemplado y logrado que el espacio público a intervenir se convierta en “corredor verde” como una forma de dar continuidad al papel del Cerro del Carmen como parque y pulmón para el barrio y para la ciudad, actualmente cuenta con el 100% de los jardines renovados y áreas de juegos infantiles. Además se esperaba Generar una oferta cultural caracterizada por su alta calidad la cual ya se ha logrado con la implementación exitosa de la agenda cultural que promueve la utilización de los espacios públicos de alto valor como el Cerro del Carmen y la Avenida Juan Chapín para el desarrollo de las actividades culturales, tomando en cuenta que el primero posee un alto valor natural, paisajístico, religioso e histórico, y que la segunda funciona actualmente como una bisagra entre el Cerro del Carmen y el tejido urbano, ahora los vecinos tienen un espacio cultural próximo y accesible.

De esta forma se han implementado 2 de los 4 proyectos demostrativos impulsados por el Plan: La renovación de la avenida Juan Chapín recientemente iniciada, y la Agenda Cultural.



3.4 Actores Principales Involucrados

Municipalidad de Guatemala: Principal ente administrador y promotor del Proyecto, cubre parte de los costos de la inversión, operación y mantenimiento.

Sector Empresarial: Promotor y cofinanciador del Proyecto en las intervenciones físicas y culturales.

Centro Cultural de España: Promotor y colaborador financiero del Proyecto de la Agenda Cultural.

Escuela Taller Guatemala: Colaboradores en las intervenciones físicas de jardines y caminamientos de la renovación del “Cerrito del Carmen”.

Agencia española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID): Colaborador en la contratación de personal experto aunado al equipo profesional de la Municipalidad, para el desarrollo del Diagnóstico y el Plan de Revitalización del Tejido Barrial aledaño al cerro.

Comité Único de Barrio (CUB) y Habitantes en general: Colaboración en el desarrollo del Diagnóstico Participativo y mapeos de diferente índole.

3.5 El Desarrollo Metodológico

Independientemente de la fase de trabajo, se estipuló una escala estructurada integrando la **Participación Ciudadana como eje fundamental de sus actividades**, para la apropiación del proceso y la optimización del recurso. La Gestión

participativa se dio en dos estratos de trabajo: **Equipo Base:** Conformado por técnicos municipales y expertos, cuya responsabilidad es la generación de todas las actividades de levantamiento, diagnóstico y propuestas de forma directa, por lo que debían aprovechar de forma óptima el recurso humano comunitario mediante la participación e integración al proceso, además de coordinar, planificar y realizar las actividades de participación, tanto con el Comité Único de Barrio (CUB) como con el segundo estrato, denominado **Equipo Motor**, conformado por los actores institucionales sumados en actividades de acuerdo a temáticas e intereses específicos, (como el Centro Cultural de España y la Escuela Taller Guatemala). Sus tareas fueron organizar y dar continuidad al proceso participativo, tanto en la generación de talleres colectivos, de los cuales se han realizado más de 25 para todo el barrio; como en la obtención de otra información (FODA, Análisis de problemas, etc.).

Se inició con realizar la Presentación del Proyecto al CUB para la apropiación de la metodología, los objetivos que se persiguen y los aspectos operativos, y de esta forma realizar la campaña de convocatoria puerta a puerta para la Presentación del Plan, en cuya actividad se inició con un prediagnóstico mediante la formulación de preguntas sobre lo que más y lo que menos le gusta al vecino de su barrio, los niños respondieron con dibujos mientras que los adultos lo hicieron por



medio de papeletas escritas.

De esta forma se dio inicio al Mapeo de Actores y a una serie de actividades desarrolladas con el CUB cuyos resultados sirvieron para formular el método de abordaje de los distintos grupos que interactúan en el barrio y desarrollar un listado de entrevistas, mapeos, sesiones combinadas con “cursos” de fotografía que permitieron a los vecinos hacer ellos mismos la toma de imágenes mediante recorridos por su sector, y posteriormente exhibirlas en exposiciones.

De esta cuenta se logró poder desarrollar mapeos, encuestas y entrevistas con gran precisión en un tiempo breve, y la generación de nuevos instrumentos como fichas y métodos de ubicación de información de forma gráfica que dieron a luz la realización del diagnóstico y el Plan de revitalización.

Sin embargo en el proceso se ha podido que superar algunas limitantes relacionadas con fondos para la contratación de expertos que puedan permanecer en todo el proceso y ayuden a la consolidación de la dinámica participativa una vez insertos los participantes. Además se ha tenido que superar con mucha fricción la cultura de burocracia y de líneas de mando con las dependencias intramunicipales, ya que por ser la municipalidad de la capital un aparato tan grande, se necesita de una sólida y fluida interacción para permitir el alcance de los resultados mediante la suma de

esfuerzos de la organización municipal.

3.6 Resultados

Uno de los resultados más significativos que evidencia esta propuesta, es la metodología de participación, ya que ha permitido la optimización de los recursos a todo nivel, siendo que la revitalización de los espacios históricos requiere de una intervención altamente compleja y de expertís. A través de esta aplicación metodológica efectiva ya se ha logrado superar la Fases de Análisis y Caracterización, desarrolladas con toda la información recabada por los equipos abriendo espacios de participación también con las diferentes universidades nacionales y algunas internacionales. Como parte de la gestión se logró que el Agencia española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Centro Cultural de España y la Escuela Taller Guatemala pudieran asumir una acción protagónica de cooperación en el desarrollo del diagnóstico y las intervenciones de renovación del área, mediante la participación voluntaria y la contratación e inserción paulatina, de personal experto, así como también en la implementación de la agenda cultural.

Por otro lado, alcanzar el perfil de la Imagen Objetivo como un concepto general de aquella visión consensuada para el barrio, ha servido como cobertura general en la formulación de propuestas desglosadas en los lineamientos Estratégicos,



formulados en cuanto a las temáticas de actuación establecidas en los objetivos del proyecto, y a una escala conceptual que permita entender el espíritu de la propuesta pero desglosarlo en líneas de trabajo más puntuales, a este avance le sucedió el desarrollo de Planes y Programas mediante propuestas que buscan englobar uno o varios de los Lineamientos Estratégicos y que llevan a la concreción las intenciones expresadas. Como puede evidenciarse cada alcance logrado desata una cadena de logros que consolidan el proceso tanto a nivel administrativo como a nivel participativo ya que ha desarrollado un fuerte sentido de apropiación a nivel comunitario, técnico municipal, interinstitucional y sectorial, lo que ha permitido el apoyo y ejecución dentro de los tiempos, y presupuestos con que se cuenta, en este sentido el proyecto ha manifestado la superación de varios años de gestión y ahora de operación, aun cuando no son acciones prioritarias en la agenda municipal en comparación a las demandas básicas con que cuentan otros sectores de la capital.

Tanto la fase de Diagnóstico como la de Formulación de Propuestas Estratégicas fueron desarrolladas para las distintas temáticas manejadas como Ejes de Planificación (Contexto Físico Construido, Histórico Cultural, Social, Económico y Ambiental) y permitieron obtener resultados o propuestas integrales apuntadas a garantizar el logro sostenido de los objetivos planteados.

Sin duda el apoyo de la administración y la coordinación interinstitucional, ha sido clave para determinar algunos Proyectos Demostrativos cuya ejecución representa intervenciones pilotos, consideradas para ser ejecutadas como inicio del proceso de revitalización.

Actualmente el cerrito del Carmen es un espacio público habilitado por pobladores de los barrios aledaños y por nuevos residentes del área central, que han recuperado el imaginario colectivo histórico y cultural. En el, se desarrollan actividades que dinamizan escenarios de diferentes ramas artísticas (fotografía, pintura, poesía, música, escultura, etc.) y culturales, algunas de las más populares llegan a contar con una afluencia de hasta 6,000 personas.

El proyecto ha permitido la consolidación organizacional y participativa de la población lo que da carácter sostenible al proceso de revitalización, habiéndose conformado con los vecinos el Comité de Actividades Culturales con 6 representaciones sectoriales entre las cuales hay religiosas, artísticas, civiles y otras.

Se logró la realización de instrumentos para el levantamiento de datos (más de 4 fichas específicas que son usadas en casos análogos) que permiten evaluar aspectos de diferente índole cómo los requerimientos del Instituto de Antropología e Historia, - IDAEH, permitiendo la recolección de datos de forma sintética y precisa.



3.7 Presupuesto Y Recursos

Presupuesto 2009		
Salarios	Q265,000.00	
Equipamiento	Q75,000.00	
Talleres	Q43,000.00	
Ejecución De Obra	Q1,023,151.76	
Otros Gastos	Q52,706.99	
Total	Q1,458,858.75	≈ \$187,033.17

Los costos que ha representado la intervención integral de este proyecto ha sido significativa, sin embargo, siendo que el programa contempla complejidades de revitalización muy particulares que concentran aspectos socioculturales, económicos, ambientales e históricos de gran peso para la zona central de la ciudad capital, se puede considerar que la inversión ha sido optimizada ya que actualmente la intervención y apropiación del espacio público son notorios por todos los vecinos y la población en general, pese a las limitantes de contrataciones de equipos expertos altamente calificados que puedan tener mayor tiempo de permanencia en el proceso.

3.8 Análisis e Interpretación de los Resultados

Es de alta consideración que parte de las fortalezas que tiene este proceso metodológico es el aprovechamiento de los recursos mediante la buena y constante coordinación de las dinámicas en varios niveles, escalas y estratos ya que genera la apertura de nuevos es-

pacios de inserción ciudadana que le permite consolidar un sentido de apropiación en todos los actores involucrados haciéndolo trascendental en varios aspectos, tanto a nivel subjetivo como físico.

Las acciones integrales han permitido facilitar la presentación de los objetivos ante las autoridades quienes se han identificado con la visión y apoyado de forma positiva el arranque de las actividades, esto fortalece la gestión técnica y administrativa que es indispensable, sobre todo en el momento naciente del proceso, ya que es oportuno contar con la aprobación de fondos que inicialmente serán "propios", para conformar la plataforma basal de la gestión interinstitucional que pretende en un futuro mediano plazo la autosostenibilidad de varios aspectos descritos en el desarrollo del plan. La participación del CUB como principal en el equipo motor, consolida no solo la organización social electa popularmente, sino también legitima la representatividad y conformación de su estructura comunitaria, reconocida por ley.



Otra característica que se consolida durante el desarrollo de esta metodología, es la generación de instrumentos propios, siendo fácilmente la adaptación de formatos “base” para casos análogos, no solo dentro de este mismo sector, sino aun en lugares históricos deteriorados o aun en espacios que no teniendo una carga histórica y cultural significativa, han perdido la apropiación del imaginario colectivo original, pues esta dinámica en todas sus etapas permite la reapropiación del espacio que ha abandonando las actividades barriales que han sido desplazadas por la expansión de dinamismos negativos (drogadicción, prostitución y vandalismo) que propician márgenes de segregación y han cambiado el uso de los espacios que atenúa la alta vulnerabilidad social. Un aspecto más de valor agregado, es la capacitación implícita que se obtiene de la interacción de todos los actores involucrados, pero especialmente el de los líderes comunitarios y de las capacidades técnicas del personal municipal, ya que en la integración de las actividades lideradas por los expertos, es necesario la multiplicación del conocimiento tanto mediante la aplicación de ciertas técnicas y tecnologías específicas, como en los procesos de retroalimentación.

En síntesis podría decirse que esta iniciativa alcanza muchos logros tangibles e intangibles, de forma transversal y simultanea con un recurso humano y económico limitado que le da carácter de permanencia

y factible replicabilidad, haciendo la salvedad que la inversión es fuerte pero altamente aprovechada.

3.9 Ficha de Contacto Institucional

Nombre:

Arqta. Flor Luna /
f.luna@urbanistica.org.gt

Puesto:

Coordinadora de Proyecto

Institución:

Taller de Espacio Público URBANISTICA / Municipalidad de Guatemala

Tel. institución:

(502) 22858953 /3573/3594

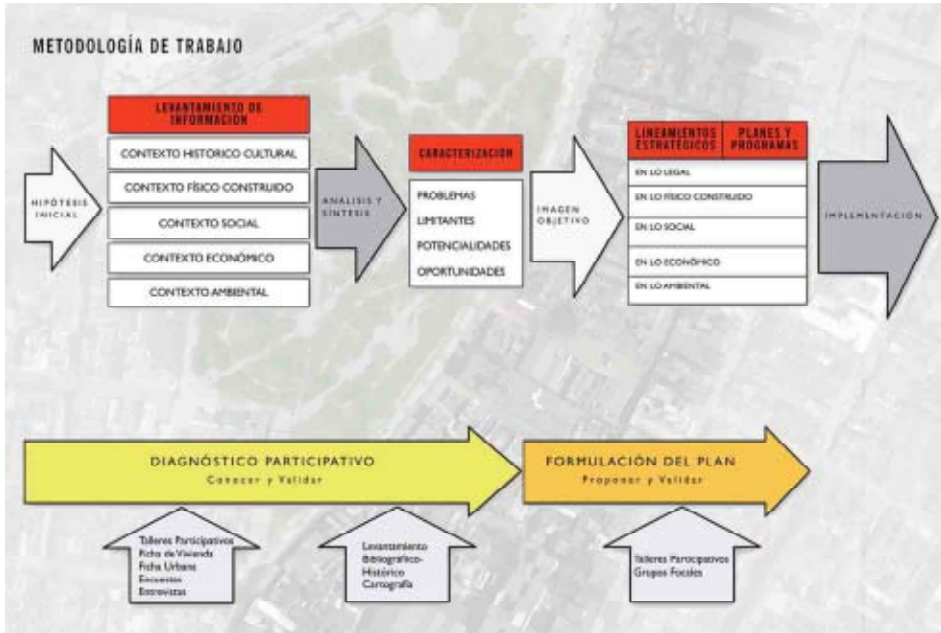
Correo institución:

info@muniguate.com
www.muniguate.com



Anexos

1. Metodología de Trabajo



Fuente: Urbanística Taller del Espacio Público, Municipalidad de Guatemala

2. Video de la actual revitalización del “Cerrito del Carmen”, Ubicado en el Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala.

<http://www.youtube.com/>

3. Fotografías



Vista aérea Cerro del Carmen

Fuente: Rodrigo Castillo, 2007



Fuente: Urbanística Taller del Espacio Público,
Municipalidad de Guatemala



Fuente: Urbanística Taller del Espacio Público,
Municipalidad de Guatemala



Fuente: Urbanística Taller del Espacio Público,
Municipalidad de Guatemala





Villa Nueva

Determinación de áreas de riesgo del municipio de Villa Nueva, Guatemala. Implementación del Sistema de Información Territorial – SIT, que incorpora los Objetivos Del Milenio- ODM, para la gestión del riesgo en poblados situados en cuencas

Ilovna Mayari Cortez

1. Resumen de la Experiencia

Por los retos que representa dar respuesta a la problemática territorial la municipalidad de Villa Nueva tuvo la iniciativa de desarrollar un Plan Territorial involucrando a su propio personal en el desarrollo del mismo implementando un esquema metodológico que retomaba parámetros descritos por el Programa “Municipios Democráticos”. De esta forma se inicio la reestructuración de la Oficina Municipal de Planificación – OMP, con la orientación de un consultor experto. Mediante el fortalecimiento institucional, los técnicos municipales pudieron iniciar con el desarrollo de un prediagnostico abordando los temas base en la gestión del territorio.

Adicional a esto se implementó un sistema de información territorial –SIT, contemplado dentro del esquema metodológico, que incluyó cartografía de riesgo e información catastral. Lo innovador fue que para lograr futuras comparaciones situacionales entre los poblados respecto a indicadores globales, el SIT

considera de forma transversal, el alcance de los objetivos del milenio – ODM a nivel local, con lo que se ha logrado orientar el trabajo bajo una visión de largo plazo.

El SIT permitió el avance en el desarrollo del prediagnóstico, identificándose vulnerabilidades físicas, zonas de riesgo, manchas de población que habitan en ellas, posibles áreas de amortiguamiento por ríos, pendientes, y elementos poder dar soporte al planteamiento de políticas de riesgo, describiéndose de forma práctica y sencilla las premisas técnicas para la futura declaratoria de dichas áreas. El esquema contempla también la futura implementación de un sistema de Planificación Municipal – SPM, para la gestión sectorial dentro del municipio.

Motivados por el tratamiento adecuado en los poblados de la subcuenca, la municipalidad lanzo recientemente la iniciativa de conformar una Oficina Intermunicipal de Planificación - OIMP, (propuesta desarrollada en planes territoriales de otros municipios del país, con



el apoyo de Fundación DEMUCA) para la unificación de esfuerzos de los demás municipios conformados en el área y con AMSA- “Autoridad del Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán”.

Se busca la colaboración del PNUD, para sistematizar el proceso y plantear instrumentos de apoyo a la aplicación de esta metodología adaptada a casos análogos en que se pueda crear mapeos de curvas de nivel y modelos de elevación digital que permitan a las municipalidades delimitar en su territorio las zonas de protección ecológica y de riesgo por pendientes, áreas de amortiguamiento en ríos, quebradas y zanjones, y la realización y planteamiento de acuerdos intermunicipales para las metodologías de riesgo y políticas integrales.

2. Contexto

El municipio de Villa Nueva está ubicado en la región central del país, pertenece al departamento de Guatemala, está conurbado a la ciudad capital y actualmente forma parte del Área Metropolitana – AMG. El municipio ha sido considerado como una ciudad dormitorio, presenta la mayor densidad habitacional de esta área y según proyecciones municipales cuenta con más de 800mil habitantes por lo que podría estar representando el 2do. municipio del departamento con mayor población, después de la ciudad capital.

La economía local del municipio

predomina la actividad industrial, se cuenta con un total de 282 industrias de alimentos, plásticos, textiles, metalúrgicas, químicas, pinturas, papel, madera y otras. Dentro de su jurisdicción está ubicada la “Finca el Zarzal”, ocasionalmente reconocida como el grupo de asentamientos precarios más grande de Centro América. Villa Nueva es el único de 5 municipios que conforman la subcuenca del lago de Amatitlán, cuyo territorio está comprendido totalmente dentro de esta subcuenca, su geografía está conformada por seis montañas, tres cerros, cinco ríos, cuatro zanjones, dos quebradas y parte del Lago de Amatitlán. El municipio cuenta con un vertedero controlado de desechos sólidos, que sirve a los municipios circunvecinos, el cual ya tiene un tiempo de vida muy corto y más de 40 vertederos clandestinos que atañen la salud ambiental de poblados cercanos. Este contexto describe la condición de riesgo físico y vulnerabilidad ambiental y social que recurrentemente cobra altos costos para la población, y la problemática integral, representa grandes retos en las respuestas para el escenario territorial de Villa Nueva.

La autoridad edil que preside la alcaldía del municipio, tomó el puesto en sustitución del candidato oficial que había sido reelecto para el periodo 2008-11, sin embargo fue llamado a asumir la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. De esta forma el actual alcalde ha asumido la administra-



ción local y ha manifestando en su línea de liderazgo gran apertura y participación en el apoyo, gestión y coordinación intramunicipal, sectorial e interinstitucional que elevan la expectativa de alcances por parte de la administración municipal.

Actualmente se considera que para el tema de ordenamiento territorial es importante la participación y colaboración que ya se está teniendo, de instituciones como: el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Municipalidad de Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Autoridades para el manejo de la cuenca y del Lago de Amatitlán, Programa NAS de la Embajada de los Estados Unidos de Norte América, Asociación de Empresarios de Villa Nueva y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del Problema

La complejidad territorial del municipio ha manifestado la necesidad de realizar un plan territorial operativizado y apropiado por el personal municipal bajo una visión de largo plazo, considerando la gestión de riesgo para el tratamiento adecuado del territorio en la subcuenca de Amatitlán. Villa nueva tiene características sensibles en el tema ambiental y en su estructura física por la manifestación latente del riesgo; recurrentemente en el municipio se

tienen problemas de inundaciones y deslizamientos en áreas de altas pendientes, pese a que la mayor parte del territorio posee pendientes menores al 32%, la superficie territorial posee poco tejido forestal y los sectores de valles han sido altamente impermeabilizados por la expansión del área urbana, lo que incrementa la vulnerabilidad física y estructural.

Por otro lado, las particularidades de la población asentada en estas zonas de riesgo, están en su mayoría en condiciones innegables de precariedad y pobreza, que además se han emplazado con tendencias ocupacionales de alta densidad. Estos factores suman los agentes de una problemática integral compleja y muy particular a nivel nacional.

Una de las condiciones que impedían la implementación de un proceso innovador cuyo alcance cubriera las expectativas de respuesta, era la debilidad de las capacidades técnicas con que se contaba en la OMP, caso similar al de la mayoría de municipalidades en que por tener presupuestos limitados se tiene limitantes de gestión y operación.

Por esta situación se motivo la replicabilidad de la metodología de fortalecimiento institucional planteada en años anteriores con el Programa “Municipios democráticos” a nivel nacional, pero que en este caso considera de forma innovadora, los Objetivos Del Milenio en la implementación del Sistema



de Información Territorial, generando un pre diagnóstico con el personal municipal que permitirá consolidar un diagnóstico, una visión y finalmente desarrollar de forma el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal simultáneamente.

3.2 Objetivos

- Tener una base para identificar población en riesgo
- Crear instrumentos para prevenir y frenar ocupación de más población en zonas de riesgo

3.3 Metas Propuestas

Las metas generales propuestas para la implementación del SIT han sido alcanzadas en esta primera etapa, aunque no fueron enmarcadas para ser alcanzadas en un lapso delimitado, en 11 meses se estima haber alcanzado lo necesario para proseguir a la realización de acuerdos mediante los cuales se declaren zonas de riesgo.

Algunas de las metas alcanzadas han sido: La Implementar el SIT con información cartográfica de riesgo e información catastral, el mapeo de curvas de nivel, la creación del modelo de elevación digital, la delimitación de zonas de protección ecológica y de riesgo por pendientes, la identificación y mapeo de ríos, quebradas y zanjones, se ha situado las áreas de amortiguamiento y la delimitación de zonas de protección ecológica y de riesgo por inundación.

Otra de las metas significativas es que ya se cuenta con el pre diagnóstico que sustentará el planteamiento del diagnóstico definitivo, esto brinda la base para el desarrollo del POT y el PDM.

3.4 Actores Principales Involucrados

Municipalidad: Implementación de la metodología operativa a través de la reestructuración de la Oficina Municipal de Planificación, la implementación del SIT y la contratación del consultor experto. Impulsador de la iniciativa de una Oficina Intermunicipal de Planificación – OIMP.

Autoridad del Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán - AMSA : Colaboración en la coordinación intermunicipal para intervenciones y manejo de la cuenca de Amatitlán.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD: Acompañamiento durante el proceso para evaluar el posible apoyo en la consolidación de la visión retrospectiva y del Diagnóstico final.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN: En la coyuntura creada para el cumplimiento de los requerimientos de la ley del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP.

Confederación Internacional Oxfam: Colaboración en la elaboración del pre diagnóstico.



3.5 El Desarrollo Metodológico

Es ideal resaltar que la mayor parte de los avances que se han tenido son metodológicos. La parte inaugural del proceso fue el asesoramiento y convencimiento de y a las autoridades ediles al momento de decidir realizar un Plan de Ordenamiento Territorial, ya que para empezar se le planteo implementar un sistema de información territorial, que funcionaría como una oficina o unidad. Posterior o paralelamente, era importante institucionalizar de forma definida a la OMP como encargada de esta implementación (SIT) así como el tema ambiental y de riesgo.

Seguidamente se empezó a realizar la cartografía básica de riesgos que incluyo el mapeo de curvas de nivel, el modelo de elevación digital, la delimitación de zonas de protección ecológica y de riesgo “por pendientes”, la identificación y mapeo de ríos, quebradas y zanjones; la definición de áreas de amortiguamiento en ríos, quebradas y zanjones; la delimitación de zonas de protección ecológica y de riesgo “por inundaciones”, para finalmente, con la identificación de datos “por pendientes” y por “inundaciones”, poder proceder a la declaratoria de zonas de protección ecológica y de riesgo a través de acuerdos municipales.

Otro dato importante es que este proceso conforma una pronta propuesta, que es la plataforma base de la gestión en la reducción de

riesgo por desastres naturales, que permitirá evitar la ocupación de más población en las zonas de protección ecológica y de riesgo identificadas e identificar y focalizar de forma que pueda contabilizarse, la población que se localiza en estas zonas. También será posible realizar estudios más profundos con aplicaciones de metodologías ya probadas en otros países, regiones, zonas y otros y se abriría paso a acciones de prevención, dentro de las cuales se espera la colaboración de OXFAM, para el sistema de alertas tempranas entre otras.

Para poder gestionar el proceso, el primer instrumento utilizado fue la propuesta que se le hiciera en su oportunidad al alcalde que incluía implementar la OMP y un SIT. Como parte de la metodología se conformó un equipo técnico del plan. En octubre se presenta un nuevo instrumento que es el esquema de la metodología de los indicadores de los objetivos del milenio, este esquema facilitó al equipo técnico realizar el papel de “consultores” y a su vez fortaleció la coyuntura y abrió un espacio con el PNUD para que Villa Nueva pudiera ser “el municipio piloto” en donde se trabajara los ODM a nivel local. La consideración de los ODM le da a este instrumento la capacidad de realizar una gestión descentralizada de recursos ya sea con gobierno central o con organismos internacionales.

En el proceso realizado, desde la reestructuración de la OMP hasta



la implementación del SIT, se han superado algunas dificultades asumidas como retos, tal es el caso de la apropiación de la metodología por el equipo técnico, el fortalecimiento de una cultura de interacción intermunicipal y la superación de los procesos burocráticos, que han sido asumidos con toda la voluntad de proseguir en la línea planteada, tanto por parte de la autoridad edil como por el equipo técnico. Por otro lado, la participación del experto consultor que dirige el proceso ha sido limitada debido al gran alcance que ha debido cubrir de forma incremental que en algunos aspectos no estaba precisado.

3.6 Resultados

A partir de la reestructuración de la OMP, se ha logrado la multiplicación de conocimiento mediante la interacción que la OMP ha tenido con las diferentes dependencias municipales a través de la contratación de 7 expertos, conformando 5 unidades de gestión entre las cuales está la Unidad de “Medio Ambiente y Gestión de Riesgo”. Se ha implementado el SIT que adapta los ODM, con los que actualmente ya se han determinado sectores en alto riesgo. Se cuentan con las premisas técnicas que darán soporte a la declaración de áreas de amortiguamiento por pendiente (deslizamientos, aludes, y erosiones) y por riesgo en ríos (Inundaciones y desbordamientos). Se ha determinado el 24% del territorio como vulnerable por pendientes mayores de 32%, parámetros que servirán para

determinar el tratamiento integral en el planteamiento de políticas. Se ha determinado el desarrollo de ejemplos pilotos correspondiente a tres formas de ocupación predominante del territorio representado en: las antiguas lotificaciones (que sí preveían áreas verdes y de equipamiento comunitario), los condominios y las invasiones que se conformaron en asentamientos precarios. Estos pilotos ensayarán los posibles patrones funcionales de intervención para definir las demandas territoriales dimensionadas en m²/habitante.

3.7 Presupuesto y Recursos

En la primera etapa que es a partir de la reestructuración de la OMP a la fecha, se ha hecho una inversión absorbida con fondos municipales, de aproximadamente \$146,794.87, representado en rubros únicamente de personal experto, mobiliario y algo de equipo ya que se usó el existente, durante los primeros 11 meses.

En una segunda etapa, para la cual se gestiona apoyo del PNUD, se espera una inversión en obtención de licencias para software y equipo de impresión para material de cartografía y planos de la ciudad, de aproximadamente \$16,000.00.



1 era etapa (11 meses)			
Personal	Q1,100,000.00		
Mobiliario y Equipo	Q45,000.00		
Total	Q1,145,000.00	≈	\$146,794.87
2da etapa (próxima)			
Software	Q78,000.00		
Equipo	Q46,800.00		
Total	Q124,800.00	≈	\$16,000.00

3.8 Análisis e Interpretación De Los Resultados

Para el contexto regional e inclusive nacional en que se encuentra el municipio de Villa Nueva, los avances en la implementación de procesos que permitan agilizar las gestiones territoriales han sido significativas, tanto a nivel administrativo como a nivel técnico, siendo que el alcalde no fue electo popularmente y aun teniendo menos de 18 meses de asumir el cargo, ha manifestado una voluntad política optimista y ha permitido la asesoría de expertos en temas específicos que ayuden a orientar los esfuerzos en líneas determinadas. El asumir inversiones en capital humano permite entre otras cosas institucionalizar los procesos, elemento que ayuda a la superación de transiciones en periodos políticos, siendo esta una de las características que se está logrando con la reestructuración de la OMP y la implementación del SIT. Además de proyectar ventajas a diferentes plazos por la dirección idónea de las dependencias de la OMP, que además multiplican el conocimiento y desarrollan el papel de asesores técnicos para las auto-

ridades municipales. De esta cuenta podría decirse que este costo ha sido superado por los beneficios.

Los esquemas propuestos han innovado los procesos que tradicionalmente suelen seguirse a niveles municipales, esto ha incrementado las expectativas administrativas de respuesta integral del territorio, además de abrir espacios para la cooperación y apoyo a nivel intermunicipal, e internacional ya que el incluir parámetros que van de acuerdo a las políticas nacionales y las internacionales, permite la aceptación de la gestión al momento de socializarla además de aprobar una participación a escala sectorial, interinstitucional y comunitaria.

Otra fortaleza que manifiesta la practica en mención, la etapa inicial garantiza en principio el avance a corto y mediano plazo de las metas base para múltiples y variables abordamientos futuros de la gestión territorial integral y no solo de riesgo o medioambiental.

El Sistema de Información Territorial –SIT, al permitir el cruce de información territorial y poblacional



fortalece la toma de decisiones y permite avanzar en el proceso de pre diagnósticos, y su modelo puede ser replicado a nivel intermunicipal. Puede integrarse a la implementación de un futuro SIT para el manejo del tema de riesgo en toda la cuenca, que fortalezca la toma de decisiones para los alcaldes del área (Villa Canales, Petapa, Amatitlán y Mixco), contándose para la gestión a corto plazo con el apoyo de la Autoridad del Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán – AMSA. Una de las formas en que se considera que se podría optimizar los esfuerzos en intentos de replicabilidad, sería conformando un equipo multidisciplinario de facilitadores que atendiera a varias municipalidades en 5 temas: Medio Ambiente, Economía, Social, Ordenamiento Territorial y Político Administrativo.

3.9 Ficha de Contacto Institucional

Nombre:

Arq. Pablo Gonzales

Puesto:

Experto del Sistema de Información Territorial – SIT, de Villa Nueva

Institución:

Oficina Municipal de Planificación

Tel. institución:

(502) 6636 - 4094

Tel. Personal:

(502) 5104 - 0131

Correo Institución:

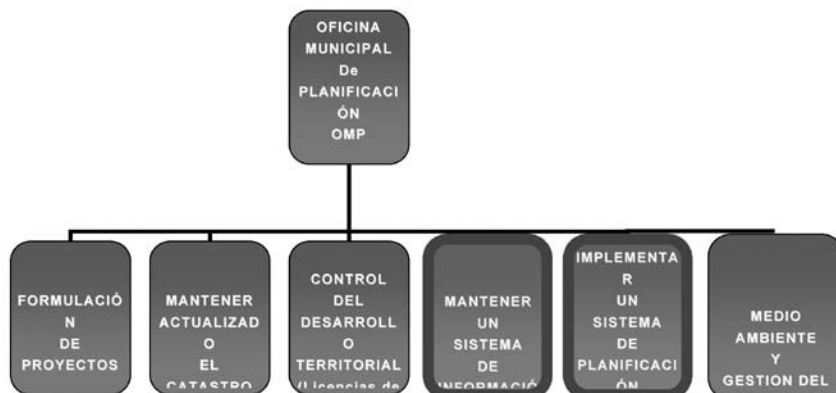
<http://www.villanueva.gob.gt>

(Aquí se encuentra una ventana para contactarles ya que no publican correo general de la institución).

2. Modelo de Sistema de Información Territorial que Integra los Objetivos del Milenio

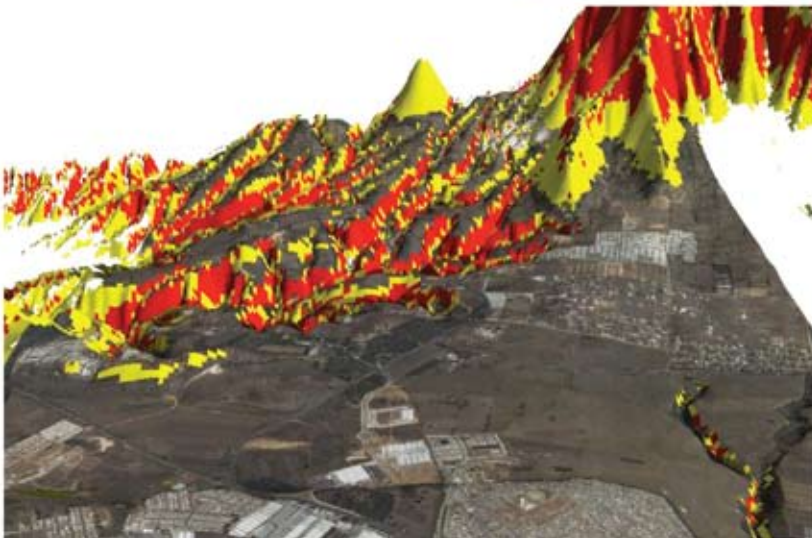
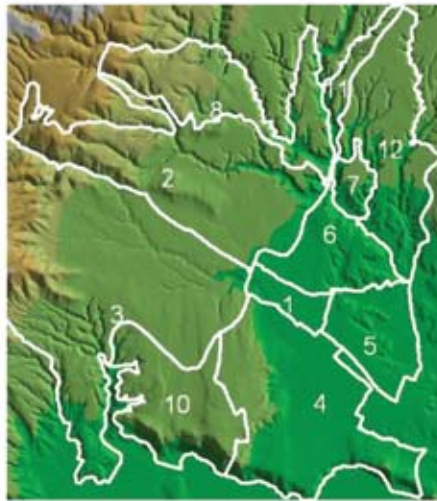
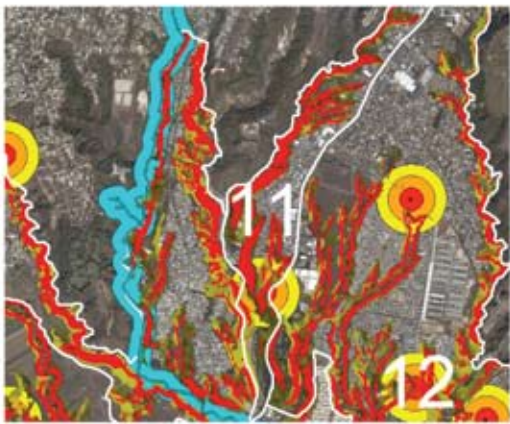
Anexos

1. Reestructuración de la Oficina Municipal de Planificación





3. modelos digitales.



Fuente:
Municipalidad de Villa Nueva



Honduras

De la Comunidad El Plan al Nuevo Plan. Una Decisión Acertada y Concertada entre el Gobierno Local del Municipio de Yorito, Honduras y la Comunidad para la Reubicación de Asentamientos Humanos.

Alexander Rivera

1. Resumen de la Experiencia

En el año 2003 /2004, La Municipalidad de Yorito en coordinación con la Secretaria de Gobernación y Justicia y la Secretaria de Agricultura y Ganadería, impulsaron de manera conjunta la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial; previa aprobación por parte de la Corporación Municipal, el plan de OT fue trasladado a un proceso de consulta a nivel de las diferentes comunidades y organizaciones civiles del municipio. La ejecución del Plan es producto de la disposición efectiva de la población en general y de la Corporación Municipal en particular quienes pese a las limitaciones técnicas y financieras, coadyuvan esfuerzos para crear bases firmes para un desarrollo sustentable para el municipio.

El Plan de OT expresa claramente que las zonas que presentan alta vulnerabilidad ambiental son las comunidades de El Plan y tres comunidades más como El Panal, Higüero y El Plantel , todas ellas

ubicadas en el Sub cuenca denominada Higüero Quemado ; por tal razón el 16 de abril del 2008 , La Corporación Municipal declara estas comunidades como áreas inhabitables en virtud de ser zonas amenazadas constantemente por derrumbes y acuerda que solo se podrán extender títulos de propiedad a favor de la municipalidad ,sujetas a un plan específico de regulación y gestión ; además no será permitida la construcción de viviendas ni otra infraestructura pública ni privada.

En el 2007 se produjo en esta región del País un sismo que dejo serios daños geológicos a nivel de estas cuatro comunidades, los cuales se agravaron aun más en el 2008 con la presencia de la Depresión Tropical-#16, cuyos daños materiales fueron cuantiosos agravando los niveles de pobreza de la región en virtud que mas de 300 familias fueron afectadas directamente.

Como complemento al Plan de OT, La Corporación Municipal con el



apoyo de la Fundación San Alonso de España, realizan un estudio geológico cuyos resultados confirman la alta peligrosidad que significaba continuar habitando la comunidad de El Plan y obviamente las otras tres comunidades aledañas.

Se destaca el trabajo del Alcalde, Regidores y Técnicos Municipales quienes en coordinación con el Patronato y Comité de Emergencia Local (CODEL) de la Comunidad, desarrollaron procesos de sensibilización y ponen en perspectiva a la población la necesidad que abandonen dicho sector, de lo contrario se corre el riesgo que más de 70 familias puedan perecer soterradas dado la fragilidad de terreno. Con el Plan de OT en mano y de los resultados del Estudio Geológico, las acciones de sensibilización continuaron ininterrumpidamente por espacio de 7 meses logrando un acercamiento puntual entre la comunidad y el Gobierno Local a fin de encontrar una ruta que permitiera reubicar a la comunidad.

Se realizó un diagnóstico situacional para determinar número de familias desagregado por sexo, edad y los bienes materiales para determinar costos; posteriormente de manera participativa se elabora y aprueba un plan de reubicación que definió actividades, tiempo, costos y responsables, sin perder de vista la proyección de escenarios posibles para su reubicación.

En el primer trimestre del 2009 se

concreta la reubicación de las 70 familias y haciendo uso de mapas de uso de suelo, la Municipalidad identifica zonas más seguras para asentamientos humanos y procede a concertar con la población el proceso de reubicación pacífico y voluntario al sitio que la comunidad actualmente denomina: **El Nuevo Plan**.

Como elemento sobresaliente de la "BPM" podemos señalar la capacidad del gobierno local para el análisis y toma de decisiones en base a conocimiento pleno de la problemática en su territorio y del establecimiento de un diálogo social a fin de determinar rutas de actuación con principios de legitimidad, permitiendo establecer acuerdos concretos entre municipalidad y comunidad para la reubicación de aproximadamente 350 personas y así salvar sus vidas; Se destaca también la importancia de contar con un instrumento operativo y de gestión (POT) que oriente el desarrollo del municipio.

Un elemento destacable es que la Gobernabilidad Democrática Local, se fortaleció puesto que la Municipalidad de Yorito, decretó algunas ordenanzas municipales de estricto cumplimiento, ejerciendo así el principio de autoridad; de igual forma el hecho que la reubicación de las 70 familias se realizara pacíficamente, constituyó un elemento sustancial puesto que en esta experiencia se privilegió el diálogo y la sensatez para preservar la vida humana.



2. Contexto

El Municipio de Yorito pertenece al departamento de Yoro; Está situado en el centro norte del país, en un área montañosa de clima subtropical, con alturas que van entre 500 y 1800 metros sobre el nivel del mar; se ubica entre los Parques Nacionales (áreas protegidas) de Pico Pijól, Montaña de Yoro y la zona de protección de la Represa Hidroeléctrica Francisco Morazán, la cual le otorga un particular atractivo ambiental y turístico.

Su extensión territorial es de 214 km² con un Índice de Desarrollo Humano de 0.523, el cual está por debajo de la media departamental y nacional (0.63). Cuenta con 9 aldeas y 53 caseríos, con una población total de 13.122 habitantes. Tiene una tasa de crecimiento de 3.8% anual superior al promedio nacional (2.35%); el 25% de la población pertenece a la etnia Tolupan agrupada en 3 de las 24 tribus que la conforman y cuentan con el 48 % del territorio municipal, sin embargo mucha de esta tierra es ocupada por agricultores ladinos que han usurpado sus tierras

Como se ha mencionado anteriormente, la antigua comunidad El Plan siempre se mantenía en zozobra producto de la presencia de lluvias y tormentas tropicales principalmente en los meses de mayo a diciembre. Donde se ubica la comunidad **El Nuevo Plan**, es en la parte norte de la Subcuenca El Higüero Quemado, en un sitio am-

bientalmente seguro con posibilidades reales para establecer a corto plazo los servicios básicos (agua y saneamiento) tal y como se ha hecho; Según mapa de uso de suelo es una zona mas segura y con menos peligros de deslizamiento.

Con relación a su actividad productiva, Un 95 % la población se dedica a actividades agropecuarias, predominando el cultivo del café, maíz, Frijoles, hortalizas y ganadería en pequeña escala; practican una agricultura de subsistencia, sus cultivos se ubican en zonas de ladera, no hay posibilidades de riego y obviamente los rendimientos en la producción son muy paupérrimos, careciendo de sistemas de almacenamiento seguro de alimentos principalmente de granos básicos.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del Problema

Desde 1974 con la presencia del Huracán Fifi, los pobladores experimentaron dificultades producto de la fragilidad del terreno y consecuentemente las lluvias ininterrumpidas provocaron deslizamientos, generando pánico en los habitantes; La problemática de alta vulnerabilidad de la comunidad se agudizó aun mas cuando en 1998, Honduras fue altamente golpeada por el Huracán MITCH. **La Comunidad El Plan** sintió fuertemente los efectos pero la población ni el gobierno municipal de ese momento, no realizaron ninguna acción de reubicación a pesar que los proble-



mas eran evidentes en cuanto a asolvamiento, deslizamiento, inundación y de fragilidad extrema del suelo.

En el 2003/2004 con la formulación, socialización e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Yorito, de manera georeferencial se identifican las zonas altamente vulnerables, y la Sub cuenca El Higüero Quemada, precisamente en donde se ubica la Comunidad El Plan, se pudo determinar que es una zona con serios problemas de fragilidad edafológica y alta vulnerabilidad ambiental.

En Honduras los eventos naturales como Huracanes y Tormentas Tropicales, movimientos sísmicos son recurrentes; en octubre de el 2007 un movimiento telúrico, efectivamente causó daños severos a sus viviendas, cultivos y prácticamente aquí es donde se inicia una fuerte relación entre la comunidad y Gobierno Local con el fin de buscar rutas viables para salvaguardar la vida humana. En este momento se plantearon varias alternativas para proceder con su reubicación sin llegar a concretarse tal acción; en el 2008 con la presencia en nuestro país de la Tormenta tropical #16, la comunidad fue severamente afectada y se procede a un proceso de análisis mas serio de la situación; la Municipalidad el 18 de abril del 2008, declara **Alerta de Emergencia en la Comunidad El Plan** y convoca a Cabildo Abierto el cual se desarrolló en la comunidad de Higüero Quemado en donde se ra-

tifica la resolución municipal de la reubicación voluntaria o forzosa.

Finalmente la decisión de reubicación de las familias fue producto de un largo proceso de dialogo y concertación entre el Gobierno Local y miembros del Patronato comunal.

3.2 Objetivos

- Proteger la vida de aproximadamente 350 personas ,
- Implementar un conjunto de acciones coherentes y concertadas entre la comunidad y gobierno local para realizar la reubicación pacífica de 70 familias, logrando establecer la infraestructura social y productiva requerida.

3.3 Metas Propuestas

En principio tanto la comunidad como la municipalidad se habían fijado la meta de establecer una agenda mínima de trabajo que posibilitara estrechar vínculos de colaboración y coordinación para la puesta en marcha del plan de reubicación de las familias.

Para poder sensibilizar a la población de los peligros a los cuales estaban expuestos, La Municipalidad desarrolló estudios adicionales (Estudio Geológico) que ratificaron la alta vulnerabilidad del sector; por otra parte se asumieron compromisos en términos de asignar los recursos necesarios para crear la infraestructura social y productiva; Es así que con fondos de la municipalidad provenientes de la Estrategia



de Reducción para la Pobreza/ERP, el aporte comunitario y de recursos del gobierno central y de la Cooperación al desarrollo, se ha logrado concluir con el proyecto de agua potable, la apertura de una carretera, la construcción de planteles para las viviendas y en su primera etapa se ha iniciado con la construcción de 40 viviendas y letrinas de cierre hidráulico (actualmente viven en Tiendas de Campaña); de igual forma el área de terreno en donde se ubica la Comunidad El Nuevo Plan, también fue legalizado a favor de las familias reubicadas.

En esencia se habían planteados dos metas claras; por un lado lograr que la población aceptara la reubicación voluntaria y por otro lado establecer y ejecutar un plan de reubicación capaz de satisfacer las demandas de las personas afectadas; los inconvenientes presentados según testimonio de el Alcalde, en ningún momento pusieron en peligro las metas establecidas y que por el contrario tanto municipalidad como comunidad se centraron al trabajo encomendado y ha corregir deficiencias durante el proceso.

3.4 Actores Principales Involucrados

Como protagonistas principales de la BPM, se identifica al Gobierno Local y principalmente su Alcalde, quienes orientaron de manera profesional todo el abordaje que implicó el proceso de análisis y concertación hasta llegar a la reubi-

cación y dotación parcial de la infraestructura necesaria; por otra parte la comunidad jugó un papel protagónico en los procesos de análisis, consulta y concertación para concretar su reubicación; además se organizaron internamente, tomaron conciencia del problema y conjuntamente con la Municipalidad tomaron las decisiones respectivas para darle agilidad al proceso. De igual forma el Comité Permanente de Contingencias COPECO, apoyo a la comunidad con agua, ropa y alimentos principalmente cuando la comunidad fue afectada por la Tormenta Tropical #16.

La Fundación San Alonso de España, fue fundamental para reforzar los criterios técnicos sobre la alta vulnerabilidad de la comunidad; de igual manera EL Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo "PNUD" y la Fundación GOAL de la Republica de Irlanda están apoyando técnica y financieramente para completar la infraestructura mínima requerida por la comunidad.

3.5 El Desarrollo Metodológico

El contar con el Plan de Ordenamiento territorial fue fundamental, siendo el punto de partida para tomar las acciones pertinentes que les garantizaran salvaguardar la vida de las personas. Las reuniones de análisis de Corporación Municipal y las visitas a la comunidad afectada para conocer de cerca los problemas, fueron claves para tomar decisiones acertadas; la celebración de Cabildo Abierto con una amplia



participación comunitaria , la suscripción de acuerdos y ordenanzas municipales en donde se reafirma el compromiso de proceder con la reubicación voluntario y/o forzosa, es una buena práctica en términos de hacer uso de las facultades que la ley confiere a los municipios para que en caso de desastres naturales ,se puedan decretar estado de emergencia en el ámbito municipal .

La aplicación participativa del Diagnóstico situacional de la comunidad, los procesos de concertación (Gobierno Local _Comunidad), la puesta en marcha de un plan conjunto de actuaciones y la movilización de recursos técnicos y financieros por parte de la Municipalidad , son entre otros algunos pasos importantes que se dieron a fin de garantizar un ambiente adecuado a la población desplazada . Actualmente la comunidad trabaja en el acondicionamiento de sus viviendas en su primera etapa y se continúa con una relación muy efectiva entre Comunidad y Municipalidad para concretar finalmente lo planteado en el plan de reubicación.

Durante este proceso la problemática fue y sigue siendo compleja en virtud que el presupuesto requerido para completar el plan de reubicación sobrepasa la capacidad financiera de la municipalidad y por lo tanto se requiere de fondos adicionales los cuales se están obteniendo principalmente de la cooperación internacional a través de la buena gestión que realiza el alcalde Municipal de Yorito. La precariedad de

las viviendas improvisadas es otro elemento que preocupa pero que todos estos impases están siendo superados en virtud del alto grado de conciencia que la comunidad tiene de los peligros que ellos han afrontado en los últimos 10 años.

3.6 Resultados

Después del Huracán Mitch en octubre del 1998, muchas regiones de Honduras, principalmente en el municipio de Yorito, y otros municipios de la zona nor occidental, muestran serios daños irreversibles al suelo y sus ecosistemas , con centros poblados viviendo en condiciones de precariedad y alta vulnerabilidad ambiental ,por lo tanto ésta BPM puede contribuir a que otras municipalidades y comunidades encuentren vías expeditas para replicar esta experiencia en virtud que sus efectos fueron positivos no solo por el ejercicio de las atribuciones de la municipalidad , si no por el alto grado de participación comunitaria para la concertación y la implementación de acciones concretas para lograr su reubicación . Se destaca como el Gobierno Local está logrando que otros cooperantes lleguen al municipio a fin de movilizar recursos técnicos y financieras para el logro de los objetivos planteados que es la construcción final de las 70 viviendas y la infraestructura adicional , costo que sobrepasa los dos millones de lempiras.

Históricamente, ha resultado materialmente imposible que las comunidades a través de un acto



voluntario puedan ser reubicadas de lugares altamente vulnerables, a lugares seguros. Por lo general en Honduras, siempre las reubicación de asentamientos humanos van presididas por actos y medidas coercitivas que generan conflictos mayores, a pesar que el Patronato de la comunidad El Plan manifestó que la vida humana está por sobre todas las cosas y que se justifica cualquier medidas en función de preservar la vida de sus familias.

Es de hacer notar que las familias manifiestan que con la presencia de eventos imprevistos se pierden los bienes materiales , lo difícil que es comenzar una nueva vida en otro lugar y estar conciente que no existen los recursos necesarios para una compensación y/o indemnización completa ; pese a estos inconvenientes , en el caso participar de esta comunidad del Municipio de Yorito ,aquí se puso de manifiesto altos niveles de dialogo y concertación para que la reubicación de la comunidad se realizara concientemente sin aplicar medidas o acciones violentas por parte de las instituciones el Estado y la Municipalidad misma.

En términos de sostenibilidad de la BPM , podemos afirmar que efectivamente el compromiso asumido por la municipalidad y la participación efectiva de la población afectada para ubicarse en sitios mas seguros , constituye un factor preponderante en la búsqueda de mecanismos viables para hacer un uso correcto del suelo y determinar

las áreas o sectores en donde se pueden establecer centros poblados de manera segura y permanente; de igual manera la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial se constituyó en la herramienta que ha posibilitado tener una comprensión clara de los recursos con que cuenta su municipio , sus posibilidades de crecimiento , expansión poblacional y la toma de decisiones en base a criterios sólidos y bien sustentados .

Resultados sobresalientes de la BPM, lo constituyen la capacidad de respuesta de la Municipalidad para enfrentar y solventar problemas derivados de una emergencia local, asignando los recursos técnicos / financieros a su alcance para hacerle frente a tal situación y del alto nivel de información con que cuenta la municipalidad, principalmente de su Alcalde sobre los riesgos y peligros que afrontaba la comunidad, permitiendo hacer todo un trabajo de sensibilización comunitario.

Sin duda que la municipalidad se ha visto fortalecida con las diferentes acciones tomadas en relación a esta BPM; se estableció claramente la atribución que tiene el Gobierno Local para decretar disposiciones, acuerdos y ordenanzas de cumplimiento en su jurisdicción y su responsabilidad de apoyar a grupos vulnerables que demandan atención especial por vivir en zonas altamente marginales; lo anterior legitima aun mas la autoridad local.



La Experiencia de la Comunidad **El Nuevo Plan** constituye una decisión histórica que puede ser adoptada por otros municipios y/o comunidades que experimentan similar problemática. En el propio municipio de Yorito, existen tres comunidades que presentan altos riesgos de vulnerabilidad ambiental y que la enseñanza de ésta buena práctica les puede ayudar a mejorar el proceso de concertación y reubicación a sitios mas seguros ahorrando esfuerzos, tiempo y recursos financieros.

3.7 Presupuesto y Recursos

Al 31 de diciembre de 2008, los desembolsos efectuados por la Municipalidades ascendieron a LP 816,807.00, fondos que fueron invertidos en alimentos, ropa, tienda de campañas, materiales de construcción para sus viviendas y apertura de carretera hasta la nueva comunidad. Por su parte **La Fundación Goal de La Republica de Irlanda** ha iniciado con el apoyo financieros por el orden de LP 15,000.00 / familia para que culminen sus vivienda y puedan hacer los sistemas de saneamiento ambiental (Letrinas de cierre hidráulico)

Para concluir con la infraestructura comunitaria prevista el “PNUD” ha formalizado un fondo de \$40,000.00, los cuales son canalizados a través de la Fundación San Alonso de España y la Municipalidad de Yorito.

3.8 Análisis e interpretación de los Resultados

Haciendo un balance de los resultados, podemos afirmar que la BPM nos deja una enseñanza trascendental en virtud que el Gobierno Local estaba lo suficientemente informado sobre la problemática del municipio en base a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, contribuyendo significativamente a establecer el dialogo y entendimiento con la población afectada bajo conceptos técnicos y legales muy bien sustentados. El objetivo principal se ha logrado que era su reubicación y que la infraestructura requerida se está completando en la medida de las posibilidades financieras de la municipalidad, aspecto que ha sido muy potenciado por la cooperación Internacional.

La Municipalidad ya cuenta con una experiencia probada en caso de emergencia y desastres naturales y los Comités de Emergencia Local (CODEL) en zonas altamente vulnerables están organizados, capacitados, constituyéndose como un mecanismo operativo valioso; de igual forma se resalta el proceso de toma de decisiones que va desde decretar estado de emergencia municipal, hasta la movilización de recursos financieros propios y externos para enfrentar la crisis. En el marco de la gobernabilidad democrática local, la legitimidad del gobierno local se ha incrementado, sus decisiones fueron acertadas y



acatadas por la población afectada y sobretodo de manera mancomunada, la comunidad –municipalidad, continúan ejecutando trabajos de manera responsable y coordinada para culminar el 100% de las acciones previstas, principalmente del establecimiento de la infraestructura y principalmente de sus viviendas.

Con relación a la valoración que hace la comunidad para tomar la decisión de abandonar sus lugares, sus decisiones expresan claramente que han privilegiado la vida de sus familias y que su nivel de participación fue y sigue siendo efectivo sobretodo en los procesos de dialogo, negociación con la municipalidad y de la implementación de acciones relacionadas con la construcción de la infraestructura mínima requerida.

Por ultimo la BPM, permitió que ninguna persona pereciera y que por el contrario se fomentara la organización y capacitación en torno a fomentar una cultura sobre prevención del riesgo como elemento necesario para minimizar el impacto que puedan provocar la presencia en el país de algunos eventos naturales como tormentas tropica-

les, huracanes, etc.

3.9 Ficha de Contacto institucional

Nombre:

Manuel de Jesús Cantillano

Puesto:

Alcalde Municipal

Institución:

Municipalidad de Yorito

Tel.institución:

671-40-13 /96957893

Correo institución:

manuelcantillanoyahoo.es



Definición del Territorio Étnico para los TOLUPANES en el Municipio de Orica, Departamento de Francisco Morazán, Honduras.

Alexander Rivera

1. Resumen de la Experiencia

En Honduras existen varios grupos étnicos, que experimentan serios problemas de seguridad jurídica de sus tierras y constantemente son amenazados para abandonarlas; en muchos casos sus tierras son invadidas y tomadas como propias por parte de pobladores y ganaderos en particular.

En el municipio de Orica, Francisco Morazán se encuentra el Grupo Étnico Tolupàn, en la literatura nacional son conocidos como Jicaques o Xicaques, pero en la mayoría de los estudios nacionales y de acuerdo a su propia auto denominación, este grupo étnico es mejor conocido como Los Tolupanes . Están ubicados en La Reserva Forestal y Antropológica de la Montaña La Flor; este refugio forestal y antropológico está dentro del Acuerdo # 1118-92 publicado en el Diario Oficial La Gaceta (Diario Oficial de la República de Honduras) del 7 de agosto de 1992.

A raíz del convenio suscrito entre el Proyecto de Bosques y Productividad Rural (PBPR) dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Mancomunidad de Municipios del Norte de Francisco

Morazán (MANOFM), en Septiembre del 2005 y por acuerdo de la mancomunidad y dictamen de la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Gobernación y Justicia, se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial de la MANOFM ; en noviembre de 2005 se selecciona al Municipio del Orica para desarrollar su POT. El Plan incluye una sección especial para brindar un trato diferenciado a este grupo étnico con el propósito de preservar su cultura y sobre todo salvaguardar sus tierras que es el patrimonio más importante para el pueblo Tolupan.

En los últimos tres años, La Corporación Municipal en coordinación con la Mancomunidad “MANOFM” ha afianzado los vínculos de colaboración y coordinación con el grupo Tolupan, procediendo a realizar acciones conjuntas para la definición exacta de su territorio. Estas acciones van desde la digitalización y socialización de mapas temáticos, la identificación y puesta en marcha de mecanismos que erradiquen la usurpación de sus tierras, el manejo del bosque étnico, manejo global del área protegida, acciones puntuales de señalización de linderos y establecimiento de mojones (señalización con con-



creto) en sitios estratégicos a fin de hacer valer sus límites territoriales que histórica y legalmente les pertenece.

La Municipalidad efectuó inversiones con fondos provenientes de la Estrategia de Reducción de la Pobreza para asegurar íntegramente el estatus legal de sus tierras; por su parte las comunidades se han apropiado de las acciones contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial para el manejo del espacio físico, ejecutando el plan de protección forestal que ha reducido en un 70 % los incendios forestales y ha regulado eficientemente los aprovechamientos forestales.

Las cinco comunidades Tolupanes están organizadas y tienen un Consejo Tribal, que se reúne una vez al mes para darle soluciones a los problemas socioeconómicos, ambientales y básicamente de seguridad jurídica de sus tierras, coordinando acciones con la municipalidad de Orica, específicamente para mejorar sus condiciones de vida y hacer prevalecer el derecho que ellos tienen sobre sus tierras, aunque en la actualidad existen grupos ladinos que de manera ilegal tienen ocupado parte de su territorio.

La implementación del Plan de Ordenamiento Territorial ha posibilitado que de una vez por todas las tierras del Pueblo Tolupan queden verdaderamente definidas, aclarando sus dudas con respecto a colindancias y áreas en litigio. En mayo de 2009, representantes del Pueblo

Tolupan hicieron formal petición al Presidente de la República, para que destine un fondo para indemnizar a las personas que ocupan parte de su territorio y de esa manera sanear sus tierras y que prácticamente sean utilizadas exclusivamente por este grupo étnico.

2. Contexto

El municipio de Orica tiene una extensión territorial de 398.95 Km², cuenta con una población de 11,676 habitantes, distribuida en 7 aldeas y 84 caseríos. Se encuentra ubicado en la zona nororiental del departamento de Francisco Morazán, a 102 kilómetros al noreste de la ciudad capital del país.

La capacidad hidrológica de los suelos en la mayoría del territorio es de baja infiltración y alta escorrentía, lo que trae consigo algunos problemas de erosión y baja capacidad para el mantenimiento de los acuíferos existentes en la zona. El Suelo es de vocación forestal y precisamente la Reserva Antropológica de la Montaña de la Flor, sitio donde reside la Etnia Tolupán, posee únicamente dos ecosistemas, el Bosque Tropical Siempre Verde Latifoliado Montano Superior y el Sistema Agrícola, siendo este último el que abarca casi en su totalidad el territorio de la Montaña de la Flor.

Los Tolupanes es un grupo aborigen antiguo, muy anterior a la civilización Maya que supo, en medio de las transformaciones culturales



del entorno, mantener cierta identidad hasta épocas recientes. Representan el 4.38 % de la población total del municipio de Orica; sus comunidades más importantes son: La Ceiba, La Lima, Los Lavaderos, Guaruma y San Juan, siendo esta última la principal donde se encuentra el Cacique Cipriano Martínez (106 años), quien toma todas las decisiones de las actividades que se realizan en la zona.

Históricamente han sufrido un asedio por la población ladina que incursiona en sus territorios con el propósito de colonizar y obtener sus tierras, aprovechar el recurso forestal étnico y afectar el área protegida. Existe un Consejo Tribal, que se reúne una vez al mes para darle soluciones a los problemas básicamente sociales de la etnia, siendo su Presidente Gertrudis Bustillo, quien se encarga de extender los permisos para realizar estudios o actividades en el área.

Los Tolupanes se dedican principalmente a cultivar maíz, frijol y café; cultivando también calabaza, papas, tubérculos, bananos y árboles frutales como naranja, mango, aguacate, así como pequeños plantíos de tabaco, producción de miel de abeja entre otros. Practican como actividad económica secundaria la explotación del recurso forestal, la que ha generado algunos conflictos entre las familias lo que ha debilitado la cohesión interna del pueblo indígena, ya que unos se han dejado llevar por los ofrecimientos de los dueños de los aserraderos para

realizar la explotación del bosque sin que todos estén de acuerdo con esta actividad.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del problema

En medio de este panorama histórico etnográfico, se puede decir que los Tolupanes padecieron las primeras etapas de la conquista española, caracterizada en Honduras por un fuerte tráfico de esclavos hacia las islas mayores del Caribe y por el trabajo forzado. Desde entonces, las cosas no han cambiado pues continua el proceso de explotación y el extremado marginamiento político y social.

La persecución que se desató contra los Tolupanes o Jicaques durante la colonización, los obligó a refugiarse en las selvas y montañas de la región centro-norte del país, manteniéndose dispersos y alejados del resto de la sociedad, lo que hizo que los Tolupanes se convirtieran en casi nómadas y no lograran desarrollar una arquitectura propia. A través del tiempo, han tenido que adaptarse a lo que las circunstancias les han presentado. Originalmente vivieron a la orilla del mar, cercanos a la orilla de los ríos, luego huyeron tierra adentro y por último emigraron a las montañas”.

Los Tolupanes han sufrido históricamente un asedio por la población ladina que incursiona en sus territorios con el propósito de colonizar y obtener tierras. Esta aseveración



es ilustrada con la denuncia que recientemente efectuara el líder indígena Tolupán de 45 años Álvaro Soto. “Desconocidos han llegado a la comunidad y se han apropiado de unas 12 manzanas de terrenos propiedad de los tolupanes. Esta gente ha llegado de la comunidad de Guatemalita y tiene animales, ganado, que no los quieren sacar y nos están afectando nuestros cultivos, hasta venta de pólvora tienen, dijo Soto, quien difícilmente pronunciaba palabras en español, era más fluido su lenguaje autóctono. Cuando uno les reclama más se arrechan, entonces yo vengo para acá a ver qué hacemos, yo les digo que sacaran esos animales y más bien más sucio se pone donde están viviendo, ya no los aguantamos” dijo. Soto se hizo acompañar de otros dos vecinos de su comunidad, quienes pidieron la intervención de la Fiscalía del Ministerio Público para que investigue sus denuncias y ordene el desalojo de las personas que se han apropiado de sus tierras.

Fue hasta el año 1,937 durante el Gobierno del Presidente de Honduras, Miguel Paz Barahona que se extendió el título de propiedad a la Etnia Tolupán documento del que todavía guardan registro. El título de propiedad es otorgado nuevamente el día nueve de octubre del año 1,997; sin embargo se necesitaba una medición de manera digitalizada que orientara sus límites los cuales antes de la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial no estaban lo suficientemente

claros, de igual manera las cinco comunidades no tenían la certeza jurídica ni la claridad suficiente sobre sus límites territoriales.

3.2 Objetivos

- Definir georeferencialmente el territorio de la Etnia Tolupán en su conjunto, delimitando el radio de sus aldeas y/o Tribus.
- Establecer un plan de manejo de sus recursos naturales de acuerdo a la capacidad de uso del suelo de la Reserva Antropológica de la Montaña de la Flor.

3.3 Metas Propuestas

Como elemento fundamental, la Buena Práctica se fundamentó en primera instancia a consolidar relaciones de confianza y coordinación entre el Pueblo Tolupán, la Municipalidad de Orica y la MANOFM como instancia de asesoría técnica, a fin de generar todo un trabajo previo de organización y capacitación en torno a la delimitación de su territorio, reconocer sus colindancias y comprender en su dimensión, la importancia de implementar acciones orientadas a mejorar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de la Reserva Antropológica de la Montaña de la Flor; de igual forma era de sumo interés, la definición del radio de aldea de la Comunidad de San Juan que era la que presentaba mayor problemática con relación a su estatus legal.

El Gobierno Local por su parte, continúa con acciones de apoyo



técnico y financiero a las cinco comunidades Tolupanes para mantener su patrimonio cultural y preservar su identidad como pueblo étnico ; de igual forma se planteo como meta principal la definición clara de su territorio , delimitando el radio de aldea ,la reducción de los intentos por apropiarse de sus terrenos .

Como resultado del Plan de ordenamiento territorial se definieron algunas metas específicas como la elaboración de mapas temáticos, sobre riesgos ambientales, cobertura forestal, red hídrica y propuesta de desarrollo urbano en los asentamientos humanos a nivel de las cinco comunidades.

3.4 Actores Principales Involucrados

Como protagonistas principales de la BPM está La Municipalidad de Orica quien coordinó localmente las acciones de concertación e implementación para la definición del territorio étnico, la Mancomunidad de Municipios del Norte de Francisco Morazán como instancia regional para impulsar políticas públicas sobre ordenamiento territorial y las Secretarías de Gobernación y Justicia, Agricultura y Ganadería quienes aportaron recursos técnicos y financieros para el desarrollo de la BPM.

Con relación al Pueblo Tolupan, su participación es efectiva en términos de generar información relevante y proponer medidas operati-

vas para salvaguardar su territorio; su nivel de coordinación con la municipalidad de Orica y la mancomunidad son efectivas y aportaron recursos financieros de contraparte para el cumplimiento de las metas propuestas.

Como resultado de sus presiones y expuestas el 21 de mayo del 2009 ante el Presidente de la República Sr. Manuel Zelaya Rosales, la Etnia Tolupan demandó del gobierno, indemnizar a los pobladores que tiene ocupado parte de su territorio y de esa manera acabar de una vez por todas la confrontación y los problemas legales de sus tierras que según título de propiedad, legítimamente les pertenece según sus reclamos. La Petición fue recibida y está en proceso de resolución por parte del Gobierno Central.

Es importante mencionar que el Centro de Estudios Ambientales de Honduras (CEAH) fue la instancia técnica que facilitó el proceso de formulación e implementación parcial del Plan de ordenamiento territorial, contribuyendo significativamente a la definición del territorio propiedad de los Tolupanes.

3.5 El Desarrollo Metodológico

Los múltiples reclamos de la Etnia Tolupan , el interés mostrado por la Municipalidad de Orica y la Mancomunidad de Municipios del Norte de Francisco Morazán, en generar procesos de ordenamiento de su territorio , originaron la formulación



del Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio ; a partir de aquí se origina un conjunto de acciones con dos propósitos fundamentales; por un lado definir claramente el territorio propiedad de la Etnia Tolupan y por otro lado definir las bases para un manejo sustentable de la Reserva Antropológica de la Montaña de la Flor.

El proceso de concertación entre la Etnia, la Municipalidad y el Centro de Estudios Ambientales de Honduras “CEAH” (facilitador del proceso de elaboración del POT) dio como resultado .la elaboración de un diagnóstico situacional en donde se priorizó la problemática de los tolupanes y sus posibles tendencias con relación a la tenencia de la tierra. . En esta fase, se desarrollaron jornadas de aprendizaje y talleres de capacitación, seleccionando a la comunidad de San Juan para la realización de todo el proceso de consulta e identificación de escenarios actuales y proyectivos que permitieran el cumplimiento de los objetivos planteados en la BPM.

Con los insumos obtenidos en el diagnóstico, se procedió de manera participativa a hacer un reconocimiento del terreno en hojas cartográficas y posteriormente en terreno, logrando una mayor comprensión de los sitios, las referencias y las colindancias; posteriormente se elaboraron los mapas respectivos en donde queda prácticamente definido su territorio, haciendo énfasis en la elaboración de mapas temáticos como de co-

bertura forestal, uso del suelo, red hídrica y una propuesta de desarrollo urbano en la comunidad más importante como es San Juan.

La Gestión Participativa fue fundamental en virtud que tanto el gobierno central como la municipalidad de Orica y el pueblo Tolupan realizaron una intervención conjunta, compartiendo decisiones, responsabilidades, costos y beneficios, todo orientado a que se reconozca sus derechos legales sobre sus tierras.

3.6 Resultados

El Gobierno Local ha puesto de manifiesto su interés por mantener el patrimonio cultural y preservar la identidad de los Tolupanes; de igual forma se cuenta con una definición clara de su territorio y sus comunidades tienen delimitados su radio de aldea; se han reducido los intentos por apropiarse de sus terrenos y de igual manera la población Tolupan tiene conocimiento pleno de la cantidad de hectáreas que poseen y sus colindancias.

Se elaboró un mapa del territorio étnico como área protegida múltimunicipal y un diagnóstico biofísico y socioeconómico que orienta el desarrollo ambiental y socioeconómico de la Etnia. Se destaca que la Municipalidad y comunidad implementan acciones coordinadas para preservar la Montaña de la Flor cuyos resultados se traducen en una restauración progresiva del ecosistema y de las áreas degradadas.



Con relación a la participación de la Mancomunidad de Municipios del Norte de Francisco Morazán, su gestión se tradujo en beneficios tangibles para el pueblo Tolupan ya que sirvieron de enlace para acercar a más instituciones públicas, privadas, y de cooperación al desarrollo quienes apoyaron y continúan realizando inversiones en infraestructura social y productiva en base a los proyectos identificados en el POT.

Es importante destacar que el nivel de respuesta de los Tolupanes en la defensa de su territorio se ha incrementado con la puesta en marcha de la BPM; ahora existe mayor respeto sobre sus tierras y sus actuaciones son apoyadas por la Municipalidad de Orica.

Las movilizaciones constantes a nivel municipal y en las diferentes instituciones del gobierno central en Tegucigalpa, se han incrementado y por lo tanto ahora cuentan con más insumos e información que les permite defender sus tierras con conocimiento pleno ya que cuentan con la cartografía básica que delimita su territorio; sin embargo no se puede afirmar que el problema de usurpación de tierras se ha eliminado por completo, todavía existen personas que tienen en su poder alrededor de 12 manzanas de terreno.

La participación directa de la Etnia, en las diferentes fases de decisión y ejecución de las actividades previstas en la BPM, permite que exista

mayor sostenibilidad en el proceso, aspecto que se ha fortalecido con la voluntad política expresada por el Gobierno Municipal en apoyarles no solo en la defensa de su territorio si no también en mantener sus costumbres y mejorar su nivel de vida.

En términos de replicabilidad, podemos afirmar que efectivamente la **BPM** es viable en otras regiones como ser en la zona occidental y norte del país en donde grupos étnicos como los Chorti, Lencas y Garifunas entre otros, reclaman al Estado de Honduras mayor atención para que se les legalice sus tierras; de igual forma los beneficios obtenidos hasta el momento por parte del Pueblo Tolupan tienen un impacto positivo y gradualmente están consiguiendo recuperar el 100% de su territorio; está claro que hace falta más recorrido para completar su aspiración, pero hasta el momento su nivel de incidencia y movilización es clave para preservar su patrimonio.

3.7 Presupuesto y Recursos

Para el desarrollo de la **BPM**, la Municipalidad designó una comisión de Ordenamiento Territorial integrada por representantes de la comunidad Tolupan y técnicos municipales con quien se coordinó el trabajo de planificación y las actividades en campo; La Mancomunidad de Municipios del Norte de Francisco Morazán y el Centro de Estudios Ambientales de Honduras fueron los encargados de la prepa-



ración de los respectivos diagnósticos biofísicos y la preparación de los diferentes mapas territoriales .

Los fondos provenientes del Gobierno Central (Sin precisar, información no disponible) sirvieron para el pago de los servicios de consultoría en que incurrió la preparación de la documentación para la definición del territorio Tolupan. De igual forma con el aporte del Proyecto Bosque y Productividad Rural, la MANOFM y Municipalidad se preparó el Plan de Protección ambiental de la Reserva Antropológica de la Montaña de la Flor el cual está en su fase de implementación con un costo aproximado de LP 250,000.00

Colateralmente a estos esfuerzos y considerando la precariedad de la Etnia Tolupan, a raíz de los resultados exitosos de la “BPM” y de la puesta en marcha del POT, La Municipalidad de Orica, con Fondos de la Estrategia de Reducción para Pobreza “ERP” asignó la cantidad de Lp. 400,000.00 para la modernización de los sistemas de producción y de caña de azúcar y de esa manera afianzar sus inversiones en su territorio.

3.8 Análisis e interpretación de los Resultados

Haciendo un balance general de los resultados de la BPM, se concluye que efectivamente el Gobierno Local ha realizado un trabajo efectivo en términos de defender la territorialidad de un grupo étnico vulnera-

ble que constantemente es amenazado para quitarles sus tierras.

Un hecho sobresaliente lo constituye los esfuerzos que realiza la Municipalidad de Orica en buscar recursos adicionales para mejorar la calidad de vida a nivel de las cinco comunidades; la movilización de recursos técnicos y financieros de instituciones del Gobierno Central y de la Cooperación internacional, ha servido para que el pueblo Tolupan se capacite, tenga mas capacidad de incidencia y pueda elevar su índice de desarrollo humano.

La BPM, ha permitido que las exigencias y los reclamos de la Etnia Tolupan se incrementen a fin que se respete el estatus legal de sus tierras y procurar que a corto plazo, sean indemnizados las personas que ilegalmente ocupan parte de sus tierras; por otra parte el Gobierno Central a través del Presidente de la Republica, conoce de sus reclamos y demandas lo que constituye un elemento clave para resolver a corto plazo el problema de tenencia de la tierra.

Con relación al manejo sostenibles de los recursos ambientales de la Reserva Antropológica de la Montaña de la Flor y la definición del territorio Tolupan, ambos aspectos constituyen un paso significativo en virtud que esta reserva biológica es una zona productora de agua que abastece a mas de 18 comunidades y por lo tanto en la medida que haya un posicionamiento efectivo de la Etnia en su conjunto y que



a corto plazo se resuelva sus problemas de tierra , en esa medida las cinco comunidades tolupanes , seguramente implementaran acciones sostenibles para el manejo de sus micro cuencas y consecuentemente las comunidades aguas a bajo gozarán de ciertos beneficios ambientales como la provisión ininterrumpida de agua para consumo humano y para actividades agropecuarias.

En definitiva la BPM, por un lado permitió a la Etnia Tolupan tener mayor capacidad y comprensión en términos de conocer realmente sus situación con relación a sus tierras y las acciones que se deben realizar para mejorar las condiciones agroecológicas de la reserva antropológica, y por otro lado la municipalidad está cumpliendo con sus atribuciones tipificadas en la Ley de Municipalidades en el sentido de dar apoyo y protección a los grupos excluidos y vulnerables que demandan una atención especial .

3.9 Ficha de Contacto Institucional

Nombre:

Alex Salgado Villalta

Puesto:

Director Ejecutivo

Institución:

Mancomunidad de Municipios del Norte de Francisco Morazán
"MANOFM"

Tel. institución:

775-82-42

Correo institución:

alvillalta98@yahoo.com

Nombre:

José Reyes Chirinos

Puesto:

Director

Institución:

Centro de Estudios Ambientales de Honduras "CEAH "

Tel. Institución:

(504) 255-4350

Correo institución:

ceah98@yahoo.com.mx



Nicaragua

Logros de la Asociación de Municipios Integrados por la Cuenca y Territorios de la Laguna de Apoyo de Nicaragua (AMICTLAN)

Carlos Fernando López

1. Resumen de la Experiencia

En el año 2005, tras la elaboración -por iniciativa de la Alcaldía de Catarina y la ONG española Geólogos del Mundo-, de un estudio de zonificación del área de la Reserva Natural Laguna de Apoyo, correspondiente al Municipio de Catarina (Departamento de Masaya, Nicaragua) y, la valoración de la importancia de impulsar un estudio completo de toda el área de la laguna, las autoridades de los municipios de Catarina, San Juan de Oriente, Masaya, Diriá, Diriomo y Granada deciden asociarse para establecer mancomunadamente lineamientos de protección y ordenamiento territorial que regulen las actividades dentro del área protegida.

Dado el interés común, estos municipios proceden a hacer la solicitud a la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de financiar a la asociación y los trabajos que a través de ésta se pretenden impulsar. Hecho el trabajo de cabildeo político, y obtenida la aprobación, se realizan las gestiones correspondientes para que nazca la Asociación de Municipios Integrados por la Cuenca y Territorios de la Laguna de Apoyo de Nicaragua (AMICTLAN).

El programa con el que se inicia el trabajo como AMICTLAN es conocido bajo las siglas PGAISLAN (Programa para la Gestión Ambiental, Integral y Sostenible de la Laguna de Apoyo de Nicaragua). Éste se lleva a cabo en el año 2006 y deja como resultados el fortalecimiento y capacitación de las autoridades de los gobiernos municipales participantes (en lo relacionado a gestión ambiental y temas similares), sus unidades técnicas, organizaciones comunales y la población en general.

Otros resultados relevantes fueron además del establecimiento y equipamiento de la oficina de la asociación, la firma de convenios con instituciones estatales como el Ministerio de Educación, Ministerio de Recursos Naturales, el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres, el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, INETER; centros de investigación como la Universidad Centroamericana, UCA, el Centro para la Investigación de Recursos Acuáticos, CIRA-UNAN; y un aspecto a destacar es el fortalecimiento de la relación con la Agencia Catalana, quien decide financiar por tres años más el Programa, dados los pronto resultados y el interés de-



mostrado por las municipalidades para la preservación de la Reserva Natural Laguna de Apoyo.

El año 2007 da inicio el Programa Integral por el Ordenamiento Ambiental de Apoyo (PIXOA) con el cual se logra la caracterización del medio físico con mapas muy detallados, realizados siempre con el financiamiento de la ACCD y con el apoyo técnico de Geólogos del Mundo, estudiantes de la UNAN y por supuesto con la aprobación del ente correspondiente sin cuya aprobación el trabajo no tendría validez en tanto reconocimiento institucional INETER. La cartografía resultante es: Mapa de Geología General, Mapa de Amenazas por Deslizamiento, Mapa de Amenazas por Inundación y un Mapa Hidrológico completo de toda la reserva.

Sin dudas, uno de los principales logros de esta iniciativa es llevar el ejercicio asociativo entre municipios a un nivel que no se había podido realizar nunca antes en el país. AMICTLAN con su trabajo logra poner en el espectro del sistema asociativo municipal de Nicaragua una perspectiva de trabajo poco o casi nula abordada con anterioridad a su creación (si bien ya existían esfuerzos similares, estos no habían alcanzado los resultados que esta asociación presenta), el manejo de cuencas y áreas protegidas como motivo de asociatividad entre municipios pertenecientes a expresiones territoriales distintas (Masaya y Granada).

2. Contexto

La laguna de apoyo se encuentra ubicada en una extensión territorial de 3,314 ha. y forma parte de la reserva natural del mismo nombre; comprende siete municipios (Masaya, Catarina, San Juan de Oriente, Niquinohomo, Diriá, Diriomo, Granada) de dos departamentos del pacífico de Nicaragua (Masaya y Granada) y se trata de una laguna cratérica parte del sistema volcánico nicaragüense. El área protegida que rodea la laguna se divide en dos zonas:

- La zona de reserva que incluye la caldera y una franja exterior de protección.
- Y la zona de amortiguamiento, considerada la extensión que reduce el impacto de las actividades desarrolladas alrededor del área protegida.

Por el elevado valor paisajístico y el atractivo turístico de la zona, en los últimos años se han incrementado las actividades de parte de iniciativas privadas para tratar de convertir el área protegida en foco de desarrollo de proyectos urbanísticos y turísticos. Lo anterior ha supuesto un avance en los niveles de degradación ambiental en la zona de la reserva, afectando negativamente en fauna, flora, suelo y aguas.

Un factor determinante en la situación negativa de la zona ha sido el otorgamiento de permisos (por parte de entes del nivel central) para



construcción de infraestructura turística, omitiendo el marco legal que regula el uso del suelo en este tipo de territorios, ésta situación aunada a la ausencia de herramientas apropiadas para la gestión del territorio de parte de los gobiernos locales integrados en la zona, impulsó la necesidad de identificar un mecanismo que proporcionara a los municipios elementos para una gestión conjunta que regularan las actividades desarrolladas y las de futuro, y la conformación de una asociación de municipios resultó en el mecanismo propicio para el trabajo pretendido.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del Problema

La AMICTLAN nace ante la necesidad urgente de una gestión apropiada y mancomunada para proteger la Reserva Natural Laguna de Apoyo. Compartida territorialmente por los municipios de Masaya, Catarina, San Juan de Oriente, Diriá, Diriomo y Granada, ya que a pesar que Apoyo fue declarada Área Protegida desde el año 1991, no existían coordinaciones suficientes para hacer cumplir las normativas que regularan abusos en la reserva como la promoción y desarrollo urbanístico dentro y fuera del cráter de Apoyo, problemática que aún continúa presente en la zona.

3.2 Objetivos

- Aumentar las capacidades municipales (políticas y técnicas) y

promover la creación de una Asociación de Municipios que permita lograr un desarrollo integral del área mediante una adecuada gestión ambiental de los recursos naturales existentes.

- Dotar de instrumentos técnicos (caracterizando el medio físico, los recursos naturales y amenazas geológicas, cartografía geoambiental) que permitan la gestión ambiental sostenible de la reserva y el ordenamiento territorial.
- Promover el involucramiento y participación de la ciudadanía en los procesos de construcción de las herramientas técnicas, y procurar la apropiación de los elementos de gestión ambiental sostenible.

3.3 Metas Propuestas

En todos los documentos consultados encontramos que la meta propuesta u a vez definida ésta, ha sido la siguiente:

- Promover la participación ciudadana, el manejo sostenible de los recursos naturales y la conservación de la Reserva Natural Laguna de Apoyo, para mejorar la calidad de vida de la población mediante la adecuada gestión del riesgo, la mejora en las relaciones con el medio ambiente y la gestión de proyectos de desarrollo económicos.



3.4 Actores Principales Involucrados

Los principales actores involucrados en la formación y desarrollo de la AMICTLAN y mayores pilares para su trabajo son:

La Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), quien subvenciona programas en la Reserva Natural Laguna de Apoyo desde el año 2003. La ACCD gestiona las políticas de cooperación al desarrollo, construcción de paz y acción humanitaria.

Geólogos del Mundo, acompaña el desarrollo de los programas de gestión ambiental y gestión del riesgo en la Reserva Natural Laguna de Apoyo desde el año 2003.

Gobiernos municipales de Catarina, San Juan de Oriente, Masaya, Diriá, Diriomo, Granada, y desde inicios del 2009 Niquinohomo, están al frente de los trabajos en pro de la preservación de la Reserva Natural Laguna de Apoyo, actuando en su calidad de autoridades locales para dar mayor peso a las acciones realizadas.

INETER, brindando asistencia técnica y acompañamiento en los procesos de capacitación. Su principal rol es la aprobación de los planos resultantes de los estudios desarrollados desde y por la AMICTLAN.

MARENA, acompañamiento técnico en los programas desarrollados por AMICTLAN, y asistencia en

procesos de formación y divulgación de las normativas medio ambientales.

SINAPRED, acompañamiento y asistencia técnica en la conformación de los COMUPRED, en los procesos de formación a los y las integrantes de los comités municipales.

Comités Municipales de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, COMUPRED, expresiones de participación ciudadana involucradas desde un inicio para la sostenibilidad de las acciones.

3.5 El Desarrollo Metodológico

El punto de partida para el desarrollo de las actividades es la identificación por parte del municipio de Catarina, de hacer un proceso de cabildeo con las autoridades locales de los municipios con los que se comparte territorio en la reserva de la laguna, para generar un llamado de atención ante la necesidad de atender de manera conjunta el problema de degradación ambiental de la zona de la reserva.

La utilidad derivada de la elaboración de la zonificación territorial para el municipio de Catarina (apoyado por Geólogos del Mundo) resultó un referente importante para el trabajo de cabildeo ante los otros gobiernos locales.

Inicia entonces un proceso de presentación ante las autoridades de los municipios incluidos en la re-



serva, de los problemas que están sucediéndose en el territorio de la laguna de apoyo. Expuesta la situación e identificadas las posibilidades de intervención, la complejidad del manejo del territorio conduce a tomar la decisión de asociarse entre los municipios para atender de manera inmediata la problemática.

Obtenido el compromiso político, se dispone a un equipo para que realice el trabajo de elaboración de la propuesta de proyecto a la Agencia Catalana de Cooperación (denominado Programa para la Gestión Ambiental Integral y Sostenible de la Laguna de Apoyo, PGAISLAN), cuyo objetivo fundamental era el de elevar el nivel de vida de los habitantes de la Reserva Natural Laguna de Apoyo, por medio del desarrollo de acciones conjuntas en el ámbito de la protección del medio ambiente en la Reserva.

Dentro de los lineamientos del proyecto se contempló todo lo relacionado a las acciones para la conformación y fortalecimiento de la asociación, al igual que acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los y las pobladores de la zona tomando como punto de partida la gestión ambiental y la gestión del riesgo.

La propuesta es presentada a la Agencia Catalana de Cooperación y una vez aprobada esta solicitud, se creó el equipo de trabajo que desarrolló las actividades para la creación de la AMICTLAN. El primer paso del equipo técnico fue

presentar el programa PGAISLAN a los concejos municipales respectivos (al principio no se encontraba participando el municipio de Niquinohomo), explicando los objetivos del programa y los compromisos que como autoridades debían de asumir para llevar adelante las distintas acciones para la conformación de la asociación.

Aceptando las responsabilidades colectivas e individuales, se decide en reunión de concejo asociarse para organizarse como asociación, y para esto emiten una resolución municipal donde aprueban que el municipio sea socio de la asociación, decidiendo organizarse como tal después de haber estudiado la legislación municipal sobre éste particular. Se elaboraron los estatutos de la organización, y se convocó a Asamblea General de socios donde se aprobaron los estatutos y se constituyó, en éste mismo evento el voto de los concejales eligió a las autoridades de la asociación (Presidente, Vicepresidente, tesorero, secretario, fiscales y vocal,).

El siguiente paso fue inscribir la asociación en el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal -INIFOM- para obtener una certificación donde se les asignó un número perpetuo. Una vez inscrita la asociación, se publicaron los estatutos y el acta constitutiva en La Gaceta.

Lo anterior nos permite obtener una perspectiva del proceso de conformación de la AMICTLAN, principal foco de atención de éste ejercicio



por sistematizar una buena práctica municipal en ordenamiento territorial. Explicar de manera exhaustiva el trabajo posterior a la conformación de la asociación no es el punto en este momento, puede tenerse una apreciación de las acciones desarrolladas cuando se aborden los resultados alcanzados.

Sin embargo es necesario reflejar que desde el inicio de las acciones para la conformación de la AMICTLAN, y luego para la ejecución de las actividades de los proyectos, la asociación trabajó como línea constante la creación y consolidación de alianzas con actores clave en diversos aspectos relacionados con la naturaleza del trabajo que desarrolla, en este sentido primordial resultó el lograr establecer relaciones con los entes gubernamentales competentes, sin cuya cercanía y colaboración no hubiese sido posible alcanzar los resultados planteados. Dentro de estas instituciones la relación con el INETER es más que necesaria pues es quien institucionaliza los instrumentos que se generaron (mapas y planes).

3.6 Resultados

Los resultados alcanzados los podemos desglosar por logros obtenidos de los dos programas que se han llevado a cabo:

- Programa de Gestión Ambiental Integrada y Sostenible de la Laguna de Apoyo, PGAISLAN:

A través de este programa se

logró darle vida a la AMICTLAN, y permitió encaminarla hacia su posicionamiento una asociación de municipios sólida. Los fondos permitieron que se instalara y equipara la oficina de la asociación con sede en el municipio de Catarina.

La génesis del trabajo asociativo fue y es el manejo del área de la reserva, una vez lograda la formación de la asociación, se desarrollaron acciones concretas encaminadas a profundizar en la sensibilización a las autoridades locales sobre la importancia de atender desde las acciones locales conjuntas lo referido a temas ambientales.

Un producto primordial resultó ser la elaboración del Plan de Manejo de la reserva. Este plan propone la catalogación de la Laguna de Apoyo como reserva natural. Un aporte del plan fue el establecer los límites del espacio protegido y de su zona de amortiguamiento.

Durante el programa la creación de alianzas con instituciones clave determinó el éxito de las iniciativas impulsadas. Podríamos señalar como resultado el amplio número de actores que se sumaron a las tareas del programa. Estas alianzas permitieron la realización de ciertos estudios, como el *Diagnóstico de los residuos sólidos y líquidos de la Reserva, Estudio hidrogeológico y gestión de los recursos hídri-*



cos en la cuenca de la laguna, en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Otro resultado decisivo fue el lograr que la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, apostara por apoyar tres años más la ejecución del programa.

Programa PIXOA 2007

Al igual que el PGASILAN, el PIXOA apuntaba la mejora de las condiciones de vida de los pobladores de los municipios de la alguna a partir de la optimización de la gestión ambiental, orientando sus acciones hacia el fortalecimiento de AMICTLAN como ente coordinador y gestor de las acciones mancomunadas de gestión de la zona de reserva, fortalecer las organizaciones sociales del territorio, a las autoridades locales para mejorar sus capacidades en la toma de decisiones y a las unidades técnicas municipales.

Dentro de los principales logros, se destaca la firma del convenio de cooperación institucional con el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA). Esto supuso como resultado inmediato la contratación de dos guardaparques para la reserva. La relación institucional entre el MARENA y AMICTLAN, ha permitido que la asociación se convierta en un referente de consulta obligada (aún cuando no se establece en ninguna disposi-

ción de tipo legal) al momento de evaluar propuestas de proyectos de intervención directa en el territorio de la reserva (urbanísticos y turísticos principalmente), a la fecha se ha negado permiso a 6 proyectos que pretendían instalarse en la reserva.

La profundización en el trabajo de fortalecimiento de las expresiones organizadas de participación ciudadana para la atención, prevención y mitigación de desastres naturales, como actores para el trabajo de gestión del riesgo sin duda ha resultado en uno de los logros más significativos en el trabajo de AMICTLAN. Con el trabajo de la asociación se logró la reactivación y refuerzo de los comités municipales para la atención a desastres, en los municipios de Catarina, San Juan de Oriente, Diríá y Diríomo.

El eje de educación ambiental como herramienta para llevar el tema a los espacios de educación formal en los centros de la reserva, resultó en una constante dentro de las acciones desarrolladas.

La relación y coordinación con centros y diversas entidades académicas permitieron la realización de una serie de investigaciones que aportaron mayor contenido al trabajo de la AMICTLAN, y además contribuyeron a sentar las bases del ordenamiento territorial municipal en Granada, Diríomo, Diríá,



San Juan de Oriente, Masaya y Catarina. Los estudios realizados fueron *Cartografía geológica y geomorfológica de Apoyo*, *Susceptibilidad por inestabilidad de laderas*, *Susceptibilidad por inundación*, *estudio Hidrogeológico*, estas investigaciones permitieron conocer, entender y contribuir a gestionar la reserva. Es importante señalar que en estos estudios el equipo de AMICTLAN contribuyó a generar capacidades en los equipos técnicos de las cinco municipalidades, pues se realizaron de manera conjunta.

Con todos los resultados alcanzados y las metodologías utilizadas para llegar a tal fin, esta experiencia cuenta con seis de los siete criterios de una BPM, ya que no se puede dejar de resaltar que hasta la fecha la asociación ha dependido financieramente de la ACCD, pues en los planes de Inversión de los Municipios aún no se ha destinado una partida para apoyo al trabajo de la asociación, sino que el apoyo se ha limitado al Recurso Humano y de legitimización de las actividades realizadas y esto no permite calificarla como sostenible en ese sentido porque depende totalmente de recursos externos.

3.7 Presupuesto y Recursos

El presupuesto para la implementación del PGAISLAN, y el desarrollo de las acciones en el año 2006, fue de 286,147.41 euros. Ese monto contó con los aportes de la Agen-

cia Catalana de Cooperación al Desarrollo, geólogos del Mundo y los Gobiernos Locales. Dividiéndose el presupuesto de la siguiente manera: ACCD aportó el 59.40% con €170,000. Geólogos del Mundo, el 9.61% con € 27,494.56, y finalmente los gobiernos locales con € 88,677.86, que representa el 30.99%. Durante este período se fortaleció el equipo técnico de la asociación, contando con un total de 8 técnicos y técnicas.

Respecto a los fondos del PIXOA, no logramos obtener el dato preciso, pero según estimaciones hechas por las personas a las que se entrevistaron, podemos decir que en el caso de las acciones impulsadas desde el año 2007, la agencia Catalana aportó un aproximado de 200 mil dólares anuales, que han permitido financiar el desarrollo de las actividades desde ese año.

Actualmente AMICTLAN cuenta con un equipo técnico conformado por: coordinador ejecutivo AMICTLAN, coordinador PIXOA, coordinador técnico PIXOA, técnica geóloga, técnica ambiental, técnica en riesgo, técnica en sistema de información geográfica (SIG), asesor legal, comunicador, administradora Financiera, contador, administradora RRHH y logística, técnica de catastro, educadora ambiental y técnicos en áreas protegidas.

En esta parte es importante señalar que en los estatutos de la asociación se contempla el aporte de un porcentaje (el 1% de los ingresos



corrientes de los municipios miembros) del presupuesto municipal para el funcionamiento y desarrollo de actividades de la AMICTLAN, y de momento los municipios realizan aportes para costear la realización de los estudios y acciones, aún no se ha hecho efectivo el pago de los montos estipulados.

3.8 Análisis e interpretación de los Resultados

Considerando que la experiencia de gestión mancomunada de la reserva de la laguna de apoyo es un trabajo demasiado reciente (un poco más de dos años a la fecha), y a la vista de los resultados concretos obtenidos en este lapso de tiempo, podríamos asumir que de momento la iniciativa sin duda a resultado en una experiencia que debe de tomarse como referente en el tema de gestión municipal del territorio de manera asociada. Si bien en Nicaragua se han desarrollado experiencias en el tema de gestión ambiental (desde un abordaje de municipios asociados para tales efectos), AMICTLAN viene a sentar un referente a razón de los siguientes aspectos:

- Primeramente logra por primera vez hacer efectiva la participación de municipios grandes y medianos (en extensión territorial y tamaño de población) en una iniciativa promovida por una ciudad pequeña (Catarina posee una población 7,524 habitantes y tiene una extensión territorial

de 11.49 km²) y deriva en la conformación de una asociación de municipios.

- Esta expresión asociativa logra integrar a más de dos departamentos del país e incluye a municipios que a la fecha no cuentan con una asociación territorial propia (caso particular el del departamento de Granada, cuyos cuatro municipios son los únicos que no están asociados).

- La movilización de apoyos y recursos (principalmente con la Agencia Catalana de Cooperación, de Geólogos del mundo y de entidades de investigación y docencia superior nacionales y extranjeras) ha permitido la realización de estudios y planes que permiten tener un conocimiento objetivo de las realidades geofísicas, de la flora y fauna, de los recursos hídricos, en resumen de todos los elementos medioambientales de la zona de reserva. Sin dudas el contar con estas herramientas ha permitido una gestión más oportuna, eficiente y eficaz del territorio compartido por estos municipios, y aquí radica uno de sus aspectos más innovadores, pues antes no se había desarrollado un ejercicio de estas magnitudes y con estos alcances.
- El trabajo realizado con el objetivo de caracterizar el territorio permitió a los municipios contar con las capacidades técnicas para extender el ejercicio de ca-



racterización de su territorio más allá del área de la reserva. Esto ha servido para muchos de los municipios como punto de partida para el inicio de sus propios procesos de ordenamiento del territorio.

Sin duda el factor que más debe de preocupar a las autoridades es la sostenibilidad de la asociación, si bien los fondos administrados en la primera etapa permitieron costear la realización de los estudios y en éstos se invirtió cantidades considerables de los recursos y el hecho de que ésta situación permite tener un escenario para los próximos años (al menos para los próximos 5 a 10 años) donde no será necesario realizar inversiones fuertes, el equipo de AMICTLAN depende mucho de los fondos externos, poniendo en riesgo la institucionalización de la asociación. El equipo deberá de realizar un trabajo de posicionamiento ante las actuales y recientes autoridades electas para que asuman con fondos propios el funcionamiento de la asociación.

Correo institución:
coordinacion@amictlan.com

Nombre:
Álvaro Lenin Gutiérrez

Puesto:
Comunicador

Institución:
AMICTLAN

Tel. institución:
2558 - 0456

Correo institución:
info@amictlan.com

3.9 Ficha de Contacto institucional

Nombre:
Eddie Gallegos

Puesto:
Coordinador Ejecutivo

Institución:
AMICTLAN

Tel. institución:
2558 - 0456



PANAMÁ

Catastro Urbano y Legalización de la Tierra de la Barriada La Cruz a Través del Apoyo y Gestión del Municipio de Pesé, Provincia de Herrera, Panamá.

José Gaitán

1. Resumen de la Experiencia

La Barriada la Cruz un barrio del corregimiento de Pesé Cabecera, Distrito de Pesé, sus moradores preocupados por la legalización de la tierra donde han vivido por muchos años, solicitan al gobierno local en el 2004 apoyo, el mismo se da por esa administración con ciertas limitaciones ya que la propiedad en ese instante no pertenecía a la municipalidad, entregándose títulos que legalmente no estaban a nombre del municipio y por consiguiente no estaban a nombre de los afectados.

Empieza desde este momento una nueva lucha con la nueva administración municipal, quienes inician en conjunto con los afectados organizados a realizar gestiones para que el municipio adquiera la propiedad, esto es debido a que los herederos renuncian al derecho de heredar la propiedad facilitando así la adquisición de la misma por parte del municipio.

Empiezan los conflictos por la condonación del impuesto y el apoyo del gobierno central en el pago del mismo, montando estrategias conjuntas comunidad y municipio, y así se encuentra una respuesta positi-

va por parte del municipio como lo es la condonación de parte de la deuda y recibiendo un subsidio del Gobierno Central de B/.99,551.00. Pero la historia no termina aquí, ahora quien segregaba y realizaba la medición al igual que los trámites de legalización y del resto del dinero que hacía falta, se gestiona a través del Programa Nacional de Administración de Tierra (PRONAT) las segregaciones, escritura pública y registro, y el resto del dinero que asciende a B/1,500.05 fue aprobado en un acuerdo el 10 de Octubre de 2008 a través de un crédito extraordinario del Consejo Municipal de Pesé.

Para la segregación a través de PRONAT el consejo aprueba el acuerdo #23 del 5 de septiembre de 2008, además el acuerdo #24 del 9 de septiembre 2008 el cual realiza la titulación en forma masiva para estas familias estipulando en este acuerdo el precio de B/1.00, cerrando de esta manera la gestión para estas familias pertenecientes a la comunidad la cual si no se realiza de esta manera nunca hubiesen podido tener su título de propiedad.



2. Contexto

La Barrida en mención recibe el nombre de Barrida la Cruz, ubicada entre las dos calles que conducen al Ciruelo y la otra al Pedregoso, perteneciente al corregimiento de Pese cabecera, Municipalidad Pese, Provincia de Herrera, ubicada a 267,7 km y 4 horas en automóvil de la de la ciudad de Panamá, latitud 7° 54' 26" Norte, longitud 80° 36' 55" Oeste, con una superficie 288,9 km² limita al norte con el distrito de Parita, al sur con el Distrito de Los Pozos y Las Minas, al este con Distrito de Chitré y al oeste con el Distrito de Ocu. Su división político territorial consta de 8 corregimientos: Pese Cabecera, El Pedregoso, El Ciruelo, El Barrero, Rincón Hondo, Las Cabras, Sabana Grande, El Pájaro.

Su máxima fuente de trabajo es la producción de caña de azúcar ya que con este producto se abastece dos grandes ingenios, El Ingenio de Las Cabras y el de Varela Hermanos que son altos productores de alcohol.

Su población total es de 12,471 habitantes, teniendo una población económicamente activa 4,835 habitantes, se dan además actividades agropecuarias en donde existen áreas tituladas y otras sin titular que son parte de la problemática de gestión de la tierra y en donde se trabaja para dar orientación a la misma y erradicar así este problema social de futuras generaciones. Esto permitirá y conducirá a tener

un ordenamiento territorial ordenado y consiente de la importancia de legalizar la tierra y acudir a las instancias de apoyo que puedan ayudar a gestionar al interesado facilitando toda estrategia prevista.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del Problema

La venta de lotes de terreno a de forma irregular ha llevado a la ocupación de tierras sin ningún tipo de planificación, esta práctica se da con cierta regularidad en la zona, lo que genera situaciones de inestabilidad y conflictos entre ocupantes de las tierras y las propias instituciones locales.

En el caso de Pesé esta situación se planteó en el momento en el que algunos de los habitantes del lugar plantearon la posibilidad e legalizar su status sobre todo en el contexto de compra venta de los terrenos para nuevas edificación en que se planeaban realizar. En este contexto la municipalidad de Pesé lidero un proceso de concertación con otras instituciones del Estado y Programas como PRONAT, para buscar soluciones a la problemática. Si bien la experiencia afecta a 50 familias de la municipalidad, es bien vierto que los resultados de la misma han sido notables por lo que se ha considerado oportuno destacar algunos de los pases más relevantes levados a cabo en este proceso con el objetivo de disponer un referente en la materia.



3.2 Objetivos

- Garantizar la entrega de los títulos de propiedad a las 50 familias sin gravamen de impuestos alguno y el registro de los mismos.

3.3 Metas Propuestas

La meta que resulta de toda esta gestión es la legalización de los 50 predios o lotes de cada familia involucrada, pues cada uno de ellos tenía una situación social y económicas muy particulares, es por eso que se toma la decisión que el pago al Municipio de Pese por la legalización fuese totalmente simbólico de un balboa (B/.1.00), para así no poner otro obstáculo más a la situación social de legalización de la tierra y por supuesto dar una solución a estas familia de este entorno urbano. Lógicamente este no hubiese sido posible si cada actor no se traza metas para la solución de la situación urbana tan especial que presenta este caso y la perseverancia de la comunidad y todos los actores involucrados en el tema.

3.4 Actores Principales Involucrados

Los principales actores son las 50 familias afectadas, la municipalidad de Pesé, quien gestiona toda las acciones con el Gobierno Central y la consecución de varios acuerdos que apoyan toda la gestión para la legalización de la propiedad de estas 50 familias.

El Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) quienes brindan el apoyo técnico de la medición de los predios, segregación y legalización de los mismos. El Ministerio de Economía y Finanzas brinda la gestión del apoyo económico requerido. Cada uno de estos actores pone empeño en toda la gestión que le corresponde para así dar respuesta a los afectados.

Con objeto de dar solución a esta problemática todos los actores involucrados: Gobierno Central, Municipio de Pese y la comunidad, actuaron de manera positiva llevando todas las actuaciones de una manera coordinada y así encontrando soluciones a cada obstáculo que se le presenta, dando como solución un resultado positivo a favor de la comunidad.

3.5 El Desarrollo Metodológico

El municipio realiza el primer paso legal el 20 de mayo del 2004 con la firma del acuerdo #10 tasando la propiedad por lote en la suma simbólica de B/.1.00, para así favorecer las 50 familias afectadas, pero esto no fue legalizado como se debía y final la situación no se pudo subsanar. Luego la nueva administración municipal toma el caso y lleva a cabo una investigación exhaustiva y análisis de la solución del problema. Coordina con El Programa Nacional de Administración de Tierra (PRONAT) el cual es financiado y apoyado por el BID y Banco Mundial, los mismos se encargan del



levantamiento catastral y los procesos de legalización de los propietarios de cada lote con su respectivo propietario para la realización de gestión de titulación es necesario hacer el acuerdo #23 (5 de septiembre 2008), por la cual se adopta los procedimientos establecidos en la ley 24 de 5 de julio del 2006 y el decreto 228 del 27 septiembre de 2006 con los criterios ajustados por el Municipio de Pesé para adjudicación de los lotes en la Finca 978, tomo 186, folio 436. También fue requerimiento hacer el acuerdo #24 del 9 de septiembre del 2008 en donde se aprueba la adjudicación de los lotes ubicados en el corregimiento de Pesé, Distrito de Pesé.

Se provoca la renuncia de los herederos de la propiedad para que la misma pase al Municipio de Pesé, con el inconveniente del gravamen del impuesto de bien inmueble, que haciende a la suma de B/.101,051.05, logrando hacer una gestión para un subsidio a través del Gobierno Central con Ministerio de Economía y Finanzas, quien aporta la suma de B/. 99,551.00, y el Municipio de Pesé realizó un esfuerzo en gestión económica aportando la suma de B/.1,500.05 de los fondos municipales para lo cual se hace un acuerdo de crédito extraordinario y suplementario (Acuerdo #30 del 10 de octubre del 2008).

3.6 Resultados

El resultado es la legalización de los 50 predios o lotes y la satisfacción de cada familia de contar con

su título de propiedad pagando solo la suma de B/.1.00 a la Municipalidad, el cumplimiento de todo un municipio en apoyar a sus contribuyentes, la organización de las familias afectadas practicando la unión con un fin específico en este caso la legalización de su propiedad y por ende entender lo importante de la tenencia de la tierra y traspaso legalizado a sus herederos.

Esta situación contribuye a un ordenamiento del entorno urbano, pues aplicando en este caso el derecho de límite de propiedad de cada familia y reorganizando de esta manera toda área que este caso representa 34,045.1 m² legalizados. Esto es replicable en otras situaciones similares.

Para este mismo municipio se ha pensado replicar esta experiencia en la Barriada El Carrizal, la cual presenta características parecidas para 22 familias, que no tiene su tenencia de tierra legalmente establecida.

El otro resultado positivo es la unión de la comunidad y el Municipio de Pesé, y la disposición del Gobierno Central en realizar el aporte económico que representó un valor a la gestión establecida y para así concluir con la legalización de los lotes de cada familia.

La metodología de coordinación, comunidad, municipio, gobierno central y los canales utilizados para dar respuesta a cada obstáculo encontrado en la buena práctica de



apreciación excepcional por el interés mostrado por cada actor en búsqueda de soluciones para alcanzar el éxito de la gestión.

Es una práctica totalmente sostenible ya que las familias luego de esta lucha han valorado la importancia de tener una tenencia de tierra legalizada para ellos y los sucesores, pues cada familia que existía en un limbo legal de su propiedad puede decir ahora que tiene una propiedad debidamente legalizada e inscrita en El Registro Público de Panamá.

3.7 Presupuesto y Recursos

Los recursos municipales tuvieron dos vertientes el aporte de las familias afectadas quienes realizaban a través de su directiva actividades para recaudar dinero para viajar a la ciudad de algunas delegaciones al igual que el aporte municipal que era sufragar los gastos de viaje a la capital del señor Alcalde, y el porte del Crédito Extraordinario aprobado por el consejo Municipal de pese por un Monto de B/.1,500.05 y el aporte de Gobierno Central del subsidio a través del Ministerio de Economía y finanzas de B/.99,551.00, además del aporte técnico por parte de PRONAT en la medición de todos los lotes o predios, y la legalización de la propiedad con la escritura pública y el registro de la misma.

3.8 Análisis e Interpretación de los Resultados

Aunque en algún momento se sin-

tieron defraudados por la administración del 2004, esto no les debilitó, pues encontraron un verdadero respaldo en la siguiente administración fortaleciendo de esta manera toda la gestión, teniendo la oportunidad de ser atendidos y escuchados por las autoridades locales como primera instancia, teniendo en cuenta que fueron respaldados por el Consejo Municipal de Pese y el Señor Alcalde.

No podemos dejar de lado la labor realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas quienes le atendieron cada vez que se requirió, para escucharles y gestionar así el subsidio hacia el Municipio de Pese como ente rector en este caso y quien asumió toda la responsabilidad.

Cabe destacar el desprendimiento de los herederos que ha sabiendas que tenían una responsabilidad hacia quienes sin ninguna mala intención les vendiera estos terrenos a las 50 familias, no fueron egoístas permitiendo al municipio adquirir así la propiedad para que a través de ellos se pudiese hacer más fácil la gestión.

El Consejo Municipal de Pesé respaldo cada acción que se estableciera para llegar a un feliz término de esta historia, pues como parte de la municipalidad realizaron un rol importante promulgando acuerdos en vía de solucionar cada obstáculo que se presentara y donde ellos tenían competencia, cada acuerdo promovido y promulgado implicaba



acciones rápidas e inmediatas por la urgencia notoria del asunto.

La capacidad técnica del Programa Nacional de Administración de Tierra (PRONAT) de realizar los levantamientos de los lotes de cada familia para dar una respuesta rápida y por ende tener una plataforma de actuación para cuando todo estuviera listo para el proceso de legalización y realizarlo de forma expedita.

3.9 Ficha de Contacto Institucional

Nombre:

José A. Correa

Puesto:

Alcalde

Institución:

Municipio de Pese

Tel. institución:

Correo institución:



Diseño e Implementación de un Proceso de Regulación de Usos de Suelos en el Distrito de Las Tablas mediante la Consolidación de la Junta de Planificación Local. Provincia de Los Santos, Panamá.

José Gaitán

1. Resumen de la Experiencia

Para la aprobación de proyectos de edificaciones de alta densidad, los inversionistas o dueños, deben realizar una consulta ciudadana abierta a la comunidad, tanto en el tema ambiental como en el urbanístico específicamente en el uso de suelos, y después hacer la solicitud del uso de suelo al Ministerio de la Vivienda y por ende a la autoridad urbanística local (Junta de Planificación Municipal de Las Tablas). Las personas que forman parte de esta Junta de Planificación Municipal de Las Tablas están representando varios sectores de la comunidad. Toda esta experiencia permite tener un sistema totalmente interactivo, pues cada recomendación hecha por la Junta de Planificación Municipal de Las Tablas hacia la inversión es resuelta a la mayor brevedad demostrando así una gran capacidad de gestión del inversionista.

Este proceso se realiza para dar cumplimiento a cada requisito necesario para la aprobación de cada anteproyecto, si cumple con las condiciones técnicas establecidas por la Junta de Planificación Municipal y todos los cuestionamientos

de la misma, este es aprobado en su primera etapa (Pre aprobación), para luego continuar en segunda etapa, que es la aprobación del proyecto propiamente dicho, estando a cargo de la Junta de Planificación Municipal de Las Tablas para la aprobación final.

Para el éxito de la propuesta se requiere la disposición política del señor Alcalde y por ende también el apoyo del Consejo Municipal de Las Tablas, otorgando competencias a la Junta de Planificación fortaleciendo de esta manera el componente técnico. La Junta de Planificación se compone de personal profesional idóneo para los requerimientos específicos de la misma y con un componente de compromiso a nivel comunitario. En la actualidad se está llevando a cabo una asistencia técnica para elaborar propuestas normativas bajo la supervisión de la Junta de Planificación, la misma será la encargada de revisar los aspectos que se requieren para aprobar estos parámetros que conducirían a un mejoramiento en el ordenamiento del territorio en el Distrito de Las Tablas.



2. Contexto

Las Tablas, Provincia de Los Santos (situado geográficamente a una distancia a 282 Km de la ciudad de Panamá y localizada a los 7 grados 45 minutos, 56 segundos de latitud norte, y a los 80 grados, 16 minutos, 40 segundos de longitud oeste). El Distrito de Las Tablas tiene una superficie de 698.5 km². Las Tablas es la capital de la provincia de Los Santos y es una ciudad situada en una extensa llanura a 12 kilómetros aproximadamente de la costa del Pacífico.

Las actividades económicas del Distrito de Las Tablas, en la Provincia de Los Santos, se basan principalmente en las faenas agropecuarias. En ella se practica, desde los tiempos precolombinos, la agricultura tropical primitiva conocida como agricultura de “roza”; sin embargo, las prácticas agrícolas mecanizadas toman cada vez más incremento en la región, en especial, en el cultivo de maíz, arroz, caña de azúcar, sorgo, entre otros.

Además, en la región también se desarrolla la ganadera, desde la llegada del elemento hispánico en el temprano siglo XVI. Ello ha traído como consecuencia graves y funestos desequilibrios ecológicos en la zona.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del Problema

Los planificadores de nuevas po-

blaciones en el Distrito de Las Tablas, consideran que el elemento de más importancia en una población correspondía al uso del terreno. Este elemento sigue siendo el más importante en la actualidad, sin embargo, ya se reconoce también el valor de otros factores. Una planeación eficiente de los usos del terreno requiere que se estudien tanto los componentes del medio ambiente anterior a la construcción de la nueva población, como los del medio que surgirá debido a ella. Sin embargo, el plan será ineficaz si la Junta de Planificación Municipal de Las Tablas y los planificadores analizan cada uno de los componentes en forma aislada, de manera que es necesario que dentro de un plan global de usos del terreno se interrelacionen todos los elementos que forman parte de una comunidad. Además, debido a que los terrenos tienen una forma muy bien definida, es necesario que cualquier plan de usos del terreno tenga la suficiente flexibilidad para modificar usos ya establecidos, ya sea para corregir errores o para adaptarse a medida que las necesidades vayan cambiando.

3.2 Objetivos

1. Actualizar la información sobre la categorización de usos de suelo en el Municipio.
2. Mejorar mecanismos de coordinación interinstitucional para el desarrollo de actividades en colaboración con la Junta Técnica de Planificación Municipal.



3. Creación de una estructura orgánica funcional a nivel local mediante la consolidación de la Junta Técnica Municipal de Las Tablas.

3.3 Metas Propuestas

- Regular y establecer la normativa sobre edificaciones, servidumbres y accesos, dando a las municipalidades las competencias necesarias para exigir el cumplimiento de las mismas.
- Estrategias de colaboración técnica entre la Instituciones de línea con la municipalidad para realizar modelos de construcción turística, revitalización urbana, conservación de áreas históricas y otros de importancia.

3.4 Actores Principales Involucrados

La Junta de Planificación Municipal, en virtud de la ley 6 del 1 de febrero del 2006 “Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano de Panamá”, se compone de 6 integrantes, la preside el director de obras del Municipio, un representante de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos(SPIA), un representante de la Facultad de Arquitectura de Universidad Nacional de Panamá, un representante de la sociedad Civil en este caso particular la Cámara de Comercio, un Representante del Consejo Municipal, un representante del Ministerio de la Vivienda con derecho a voz pero no a voto, esto permite te-

ner un balance técnico y ético para la toma de decisiones.

3.5 El Desarrollo Metodológico

La metodología empleada para el desarrollo de la propuesta se sustenta en una serie de pasos que se describen a continuación; primero se presenta el anteproyecto a la Junta de Planificación de Las Tablas en conjunto con el Ministerio de la Vivienda, luego se hacen todas las indicaciones de los procedimientos para la solicitud del inversionista para el uso de suelo, el mismo debe ser publicado en el periódico indicando la fecha y hora en la cual se realizará la consulta sobre el uso de suelo para el desarrollo de una obra de infraestructura de varios niveles, para cumplir con lo establecido en el Capítulo VII “Participación Ciudadana en las decisiones Administrativas y sus Modalidades” de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 en la que se dictan las normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establecer acciones de habeas data y Otras Disposiciones.

Luego de haber realizado esta consulta el director de desarrollo urbano del Ministerio de la Vivienda elabora un informe con todas las incidencias que se dieron en la reunión que se realiza en un local de la comunidad y se presenta el anteproyecto que se encuentra en la etapa de pre aprobación, este informe es sometido a la consideración de la Junta de Planificación de Las Tablas, para así emitir una opinión y su respectiva resolución firmada,



con objeto de dar continuidad a la propuesta de proyecto con todas sus proyecciones arquitectónicas y las líneas de desarrollo que este conlleva.

3.6 Resultados

Una política sostenible en el marco del ordenamiento territorial permite un uso de suelo que facilite la inversión y garantice el cumplimiento de las normativas existentes. Al sostenibilidad de una política de usos de suelo con perspectiva de desarrollo requiere de mecanismos de coordinación interinstitucional, así como la participación en los procesos de toma de decisiones de los actores de la sociedad civil.

Las pretensiones de coadyuvar un proceso de ordenación del territorio integrando a los actores protagonistas del desarrollo facilitarán las inversiones locales, así como su sostenibilidad en el tiempo. Una de las limitaciones derivadas de la debilidad institucional local plantea la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación, así como los espacios locales que permitan el intercambio de información para el monitoreo de las políticas públicas a nivel local.

La creación de la Junta de Planificación local en el municipio de Las Tablas, se considera un avance significativo para la realidad de las municipalidades en el caso de Panamá. Esta situación es la que ha motivado su elección para la sistematización y así poder recabar in-

formación que sea de interés para otras municipalidades en el ámbito nacional o regional.

Las instituciones centrales con competencias en el ámbito local coordinan directamente con la Junta de Planificación de Las Tablas, las cuestiones sobre las que versan dichas consultas hacen referencia en la mayor parte de los casos con cuestiones informativas y de intercambio de información dado el conocimiento de los actores locales.

3.7 Presupuesto y Recursos

Ante la falta de recursos propios para destinar a la Junta técnica de Planificación, la municipalidad facilita la logística y el tiempo de 5 funcionarios para dar seguimiento a las actividades de la misma.

Los gastos de las actividades de las reuniones de la Junta Técnica se llevan a cabo mediante aportes del municipio que facilita las instalaciones para realizar las reuniones y por otra parte, los demás gastos se cubren por parte de los inversionistas.

3.8 Análisis e Interpretación de los Resultados

La creación de la Junta de Planificación a nivel local es una oportunidad para el fortalecimiento de las capacidades técnicas a nivel local y el inicio de una etapa de institucionalización de procesos administrativos en los que intervienen actores locales.



El papel desempeñado por autoridades locales de Las Tablas como dinamizadores de la estrategia ha sido otro de los aspectos que puede servir de ejemplo para impulsar procesos de similares características en Panamá, todo ello bajo el amparo normativo de la Ley 6, en la que se establece la creación de las Juntas de Planificación.

Tel. institución:

994-8232

Correo institución:

josepana@hotmail.com

La integración de los actores de la sociedad civil en el proceso ha generado sinergias a favor de monitorear el uso de los espacios públicos, así como una contraloría social efectiva para las nuevas inversiones que se están llevando a cabo en la municipalidad. No hay que perder de vista el incremento de inversiones que se están llevando a cabo en la municipalidad, en parte motivadas por el incremento de la inversiones turísticas, por tanto, se ha considerado de gran interés este tipo de iniciativas ya que son mecanismos que garantizan un uso ordenado del suelo con la participación de los actores locales y al mismo tiempo se fortalecen las capacidades técnicas y normativas del ordenamiento territorial a nivel local.

3.9 Ficha de Contacto Institucional

Nombre:

José Isacc Gaitán

Puesto:

Director de Planificación Municipal

Institución:

Municipio de Las Tablas





República Dominicana

Recuperación de Nuevos Espacios Públicos para la Mejora de la Calidad de Vida de los Ciudadanos del Distrito Nacional en la República Dominicana.

José Gaitán

1. Resumen de la Experiencia

El ayuntamiento del distrito nacional inició un ambicioso programa de construcción, reconstrucción y rescate de espacios recreativos en diferentes puntos de la ciudad. El programa se enmarca dentro del reforzamiento de la política de rescate y uso del espacio público.

Lo novedoso de la práctica en el ámbito local dominicano es la creación de mecanismos de coordinación institucional y fortalecimiento de capacidades técnicas para la ordenación del territorio en función de intereses compartidos. Para ello se recuperó con la implicación de las autoridades locales y grupos organizados a nivel comunitario de zonas verdes que permitieran una nueva forma de ordenar el espacio urbano bajo parámetros de sostenibilidad.

La sectorización de los espacios para acercar la gestión de los mismos desde lo local, determina una nueva manera de reordenar el espacio urbano en función de los intereses comunitarios y al mismo

tiempo inciden en la necesidad de mejorar y adecuar los instrumentos de ordenación territorial existentes.

El programa que se sistematiza a continuación ha sido un referente en la materia en el caso de la República Dominicana, ya que el ordenamiento territorial en el país se encuentra en una etapa muy básica de su desarrollo, pero se ha podido comprobar la creciente preocupación e interés de las autoridades locales en la mejora de instrumentos básicos para su desarrollo y para que se convierta en un instrumento básico para garantizar políticas de sostenibilidad territorial.

Dentro de este marco se construyen los parques la Canquiña, cuyo objetivo es implementar políticas que promueven la realización de actividades de animación urbana y educación ciudadana.

2. Contexto

El Distrito Nacional es el nombre de la demarcación especial, siendo la ciudad de Santo Domingo de Guzmán la capital del mismo y a la vez



de la República Dominicana. Según la proyección Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPO-FA) para el año 2006 la población del Distrito Nacional era de 994.627 habitantes y una superficie de 104,44 km², es la demarcación de mayor densidad poblacional con 9,523.43 hab/km².

El Centro Histórico de Santo Domingo tiene entre sus legados obras que constituyen primicias de América y otras declaradas como Patrimonio de la humanidad.

Uno de los elementos paisajísticos más importantes del Distrito Nacional es la avenida George Washington. Esta avenida integra a través de toda su extensión diversos factores sociales, culturales y turísticos que la convierten en una de las vías panorámicas más importantes del área del Caribe, cuyo impacto visual es logrado gracias a la belleza del litoral y el componente urbano de la zona.

Es una de las áreas más importantes de la actividad económica de Santo Domingo con varias opciones dentro del sector formal de la economía como hoteles, restaurantes entre otros, con diversas opciones para el turismo y la recreación.

3. Descripción de la BPM

3.1 Situación del Problema

Siendo el Distrito Nacional, centro económico de la Provincia de Santo Domingo y del país sus espacios

públicos y áreas verdes han mostrado carencias básicas que afectan a la calidad de vida de la ciudadanía. Los problemas de seguridad, la débil institucionalidad, la falta de regulación normativa de los usos del suelo inciden de manera determinante en la falta de espacios públicos concertados a favor del uso de los espacios públicos urbanos.

Los espacios públicos de las zonas urbanas de la ciudad muestran una estructuración a escala barrial o sectorial y en menor medida de escala metropolitana. Estas diferencias a lo interno de la ciudad se reflejan de forma discontinua; esta situación se sintetiza en forma metafórica como una serie de islas flotantes en mar de concreto.

En el Distrito Nacional en los últimos años los municipios solo cuentan con espacios de juegos, diversión y entretenimientos en los centros comerciales, restaurantes de comidas rápidas y ferias mecánicas instaladas temporalmente; en estos espacios se realizan celebraciones de cumpleaños y fiestas, con la condición de consumir los artículos que mercadean.

Tenemos además los parques que son los pulmones y balances ecológicos (Parque Mirador Sur, Jardín Botánico Nacional y Zoológico Nacional el zoológico) y otros ubicados en los municipios aledaños Parque del Este y Mirador norte, que cuentan con kioscos, gazebos, instalaciones eléctricas y juegos infantiles, que requieren de un per-



miso y reservación para ser usados en eventos.

Ambas modalidades de espacios de recreación se encuentran ubicadas en los sectores de mejores ingresos, a grandes distancias de los sectores populares, por lo cual se requiere de desplazamiento vehicular.

En los sectores de menores ingresos se instan esporádicamente juegos mecánicos a bajos costo, pero de poca seguridad en sus instalaciones y espacios físicos, donde además se aglomera gran cantidad de jóvenes originando situaciones de riesgo.

La creación de los parques la Canquiñita viene a llenar un vacío entre la niñez y las familias dominicanas que no contaban con lugares para la sana diversión y la positiva convivencia.

3.2 Objetivos

Mejora de la calidad de vida a partir de la reordenación de los espacios urbanos y apoyo a la gestión local de los mismos.

3.3 Metas Propuestas

El proyecto se propone realizar el diseño y construcción de nuevos parques y su mantenimiento, tomando en cuenta tanto los espacios pertenecientes a la memoria urbana de la ciudad y de impacto a gran escala; como las áreas ver-

des que han sido tradicionales parques urbanos para transformarlos en lugares de convivencia, esta circunstancia permitiría mejorar la seguridad ciudadana y el mobiliario adecuado para dinamizar las actividades que puedan organizarse en los espacios públicos.

La idea de las autoridades edilicias es que los parques tengan nuevos elementos para optimizar el uso de los espacios públicos con la intención de que los visitantes le den un uso mucho más intenso.

3.4 Actores Principales Involucrados

Las acciones adoptadas en el marco de la mejora de los espacios urbanos fueron apoyadas en sus inicios por la Unión Europea, a través del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARMAE). Por medio de las asistencias técnicas contratadas para el desarrollo del proceso se realizó un levantamiento diagnóstico participativo de la situación de los espacios públicos del Distrito Nacional.

En el desarrollo del proyecto los trabajos estarán a cargo de la municipalidad a través de los departamentos de infraestructura urbana, espacios públicos, ornato y parques, alumbrado público, mantenimiento y del comité Intermedio del Partido de la Liberación Dominicana-PLD-(partido de militancia del síndico) de la zona y organismos comunitarios que den seguimiento y acompañamiento a la obra.



En este proceso se pretende fortalecer las capacidades institucionales que se puedan instalar para la ejecución del proyecto y fortalecer las capacidades de los departamentos encargados de la infraestructura urbana.

Además se planteó la posibilidad de integrar al proceso de mejora de gestión de los espacios urbanos mediante la coordinación con otros departamentos e instituciones que puedan fortalecer las capacidades de gestión pública local de los mismos, entre ellos cabe hacer referencia, a la integración de los departamentos de la policía municipal y de animación urbana, la dirección de comunicación y relaciones públicas.

3.5 El Desarrollo Metodológico

El Ayuntamiento del Distrito Nacional inició un ambicioso proyecto de construcción, reconstrucción rescate de parques recreativos, el proyecto, supuesto por el síndico se enmarca en la política del programa de Defensoría y uso del espacio público ejecutado en los últimos cuatro años en todo el Distrito Nacional que consisten en la planificación, recuperación y adecuación de los espacios públicos de la ciudad.

La metodología empleada en el levantamiento diagnóstico de los espacios públicos del Distrito Nacional con énfasis en su reordenación y progresiva recuperación permitió detallar de forma participativa las áreas que deberían ser recupera-

das. Esta experiencia fue una de las primeras que incorporó procesos de incorporación de procesos de coparticipación con actores clave de la ciudad, así como el fortalecimiento al mismo tiempo de las capacidades técnicas de los departamentos municipales.

El empoderamiento de la población beneficiada por el proyecto es uno de los ejes transversales a lo largo de la práctica que permitió a las comunidades beneficiarios coordinar acciones para la sostenibilidad del mismo.

El diseño del modelo se adecua según la superficie en la que se interviene y la población a la que se beneficia, la construcción se realiza a través de una contratación externa y una vez terminada la construcción se integran los departamentos municipales al mantenimiento, protección, animación y conservación de la obra.

3.6 Resultados

El marco normativo de la buena práctica municipal en la que se circunscribe la buena práctica en la gestión de espacios públicos tiene sus disposiciones legales en los artículos 19-20 de la Ley 176-07. En los mismos se plantea como competencias propias del ayuntamiento y los servicios municipales mínimos que debe ofrecer, el proveer y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas.

Los trabajos en los parques de



Canquiña se iniciaron en diez puntos distintos de la capital en sectores, la calificación de los parques se adecúan según la calse a la que se beneficia o la naturaleza de los mimos: paseo de la salud, adecuado para presentación de eventos, con iluminación especial denominados “Mirador de Noche, Mirador Seguro”, en lo que se ha instalado un nuevo sistema de iluminación. De acuerdo a su naturaleza se instala en los parques, kioscos para la venta de revistas y productos de la salud.

Se ha logrado construir espacios públicos que son utilizados por instituciones sociales y empresariales para la promoción de la cultura. Fortaleciendo de esta manera la incorporación de actores locales en la elaboración de estrategias de ordenamiento de espacios públicos en la esfera local.

Ante la creación de nuevos espacios públicos remodelados, la modalidad de involucrar a los beneficiarios en las fases de decisión y ejecución, la asistencia que se genera cada día a estos lugares y la variedad del uso de dichos espacios, expresa claramente un beneficio político, al igual que el efecto positivo que ha generado en el ámbito local.

3.7 Presupuesto y Recursos

El recurso humano utilizado son los obreros de los departamentos de las áreas de mantenimiento, limpieza y ornato, los policías municipales

y el personal técnico para dirigir y supervisar los trabajos y además el personal artístico para la animación urbana que se realiza en estos.

Se ha hecho una inversión de aproximadamente U\$ 7,479,709 (siete millones cuatrocientos setenta y nueve mil setecientos nueve pesos) incluyendo compra de terrenos y se obtienen ingresos anuales de aproximadamente RD\$ U\$ 33,886 (treinta y tres mil ochocientos ochenta y seis pesos) anuales.

3.8 Análisis e Interpretación de los Resultados

El éxito de la buena práctica en la ordenación y recuperación de espacios públicos municipales ha permitido crear una red de zonas que se complementan en la municipalidad. La recuperación del espacio público para la recreación de los ciudadanos, ha permitido una mejora significativa en la calidad de vida de los mismos, así como la dinamización de actividades que se han desarrollado, por ello el avance no sólo se ha dado en términos organizativos a lo interno de la institución. Sino que también ha trascendido a la esfera pública, en cuanto a la mejora de la calidad de vida y disfrute de nuevas zonas.

Tradicionalmente los parques urbanos no eran más que arboledas, glorietas, asientos de concreto y en algunos no más de 4 unidades de juego, a los que terminada la construcción se le daba muy poco mantenimiento. Era además el sec-



tor que les permitía a las autoridades locales darle alguna contrata a compañeros del partido, siendo estos remodelados por todas las gestiones. Los parques son ahora vistosos elementos urbanos que le dan vida al sector.

Una de las características de estos parques es la calidad de los mobiliarios, del pavimento y la topología de los árboles plantados; además de que por ser un proyecto basado en una política institucional y no coyuntural, los departamentos municipales que intervienen en su mantenimiento, están bien enfocados en su función al respecto.

Los principales parques están ubicados en avenidas principales de fácil acceso a varios sectores, por lo cual tiene un mayor radio de acción y lo convierten en puntos de encuentro de la población juvenil y hace de su visita una salida de distracción para sus visitantes.

La novedad del proyecto es la ubicación estratégica de los parques, la vistosidad y el tipo de mobiliarios utilizados lo cuales están confeccionados con troncos de madera, las actividades de animación urbana, los espectáculos que se presentan y las instalaciones que los componen, tales como una sala digital, kioscos y gazebos para las celebraciones de actividades, como también el haberlos convertido en espacios de actividades físicas.

3.9 Ficha de Contacto Institucional

Nombre:

Beatriz Alcántara Colón

Puesto:

Encargada de Gestión Territorial

Institución:

Federación Dominicana
de Municipios

Tel. institución:

809 567-5845

Correo institución:

territorialfedomu@gmail.com



Guía para el Ordenamiento Ambiental Urbano del Municipio de Santiago de los Caballeros, República Dominicana

Beatriz Alcántara

1. Resumen de la Experiencia

La Guía normativa para el ordenamiento ambiental urbano del municipio de Santiago de los Caballeros fue realizada en un período que abarcó los años 1995-1997, se trata de un ejemplo en el que se han transferido los conocimientos teóricos a la práctica urbana, incorporando novedades a la metodología empleada para su elaboración.

La normativa se fundamenta en una zonificación configurada en ambientes integrados (o unidades ambientales integradas) que definen un territorio, una población y una infraestructura específica, a partir de la interrelación dinámica de indicadores sociales, construidos y naturales que se comportan homogéneamente.

Es un proceso conceptual-metodológico aplicable tanto al área predominantemente urbana como a las zonas de interfases urbana-rural y urbana-natural con las que interactúa. Las normas que resultan de este análisis se orientan a la regulación del comportamiento entre los elementos de un ambiente y entre diferentes ambientes que se delimitan por su homogeneidad dada en el comportamiento de sus elemen-

tos y atributos y por su diferenciación con otra que se comporta de un modo distinto. Los límites entre una y otra unidad son precisamente aquellos puntos en los cuales se observa el fenómeno de este cambio. Por lo tanto, no es posible adoptar un criterio de zonificación en áreas morfológicas-funcionales, tal como se establece en los “códigos tradicionales” de planeamiento urbano (área residencial; comercial; industrial; de recreación; de reserva, etc.

2. Contexto

Santiago de los Caballeros es la ciudad capital y municipio de la provincia de Santiago. Está ubicado en el centro de la región del Cibao. El municipio tiene una extensión territorial de 524.03 km² (la ciudad tiene 75 km²) La ciudad cuenta con 535,362 habitantes y una densidad de 1,187 hab/km². Esto convierte a Santiago en la segunda ciudad de mayor importancia poblacional de la República.

En 1562, Santiago es destruido por un terremoto. Los sobrevivientes se instalan en terrenos pertenecientes a Petronila Jáquez Viuda Minaya, colindantes con el río Yaque del Norte, ubicación actual de la ciudad.



Santiago es exponente de todos los tipos de arquitectura desde la época colonial a la actual. Legado de la dominación española nos quedan las ruinas de Santiago Viejo en la localidad de Jacagua. La época victoriana fue el cenit de la arquitectura santiaguense. Se construyeron numerosas residencias en el elegante estilo neoclásico europeo que son las que actualmente conforman el Centro Histórico de Santiago.

Santiago tiene un total de 137 centros de salud, de los cuales pertenecen al sector público 5 hospitales, 10 clínicas periféricas y 13 consultorios médicos, y al sector privado 46 clínicas.

En el área de la educación cuenta con una amplia dotación de centros de enseñanza básica y media, así como dos centros de educación técnico-vocacional y dos importantes universidades privadas.

En el área cultural cuenta con un Teatro, una Casa de la Cultura, Centros y Casa de Arte y uno de los Centros Culturales más importantes de Latinoamérica y el Caribe. Entre sus atractivos urbanos sobresalen numerosos monumentos.

Las industrias, de todo tipo se concentran en Santiago de los Caballeros. Entre las principales actividades económicas y productivas se encuentran la industria tabacalera, las zonas francas, el comercio formal e informal y los servicios.

La ciudad de Santiago es el polo industrial y activo centro de intercambio de bienes y servicios en la Región del Cibao, rodeado por los suelos más fértiles del Caribe y abundantes recursos naturales. Se le conoce como la “Ciudad Corazón” porque ha propiciado importantes iniciativas en el plano social, económico, político y cultural del país.

3. Descripción de la BPM

La guía que define la normativa para el ordenamiento ambiental es un proceso conceptual-metodológico aplicable tanto al área predominantemente urbana como a las zonas de interfases urbana-rural y urbana-natural con las que interactúa. Incide en los siguientes aspectos: El ordenamiento territorial, La utilización racional de los recursos, La creación, protección, defensa y mantenimiento los espacios públicos, la normativa, Las iniciativas públicas y privadas que estimulan la participación ciudadana, el desarrollo físico-económico en el ámbito urbano y rural, con criterio de desarrollo sostenible.

3.1 Situación del Problema

El proceso de urbanización de la ciudad de Santiago, se aceleró a principios de la década de los 60. Durante el período 1960-1993 la población de la ciudad se cuadruplicó. Para el 2002 la ciudad tenía unos aproximados 690,534 habitantes y se estima actualmente en alrededor de 821,962 personas. Hoy, Santia-



go de los Caballeros tiene unos 45 kilómetros cuadrados de área urbanizada ininterrumpida y una influencia metropolitana de unos 90 Km.

El vertiginoso crecimiento de la Ciudad Corazón, la fiebre de construcciones de urbanizaciones, complejos de apartamentos y plazas comerciales se impuso sin la previsión de un plan de ordenamiento territorial, lo cual motivo al Ayuntamiento de Santiago por el interés de mejorar y ampliar la normativa de regulación y ordenamiento del desarrollo urbano vigente en esos momentos, a la elaboración de una guía normativa.

3.2 Objetivos

Orientar el ordenamiento espacial de la Ciudad de Santiago de los Caballeros, considerando patrones de sustentabilidad ambiental y desarrollo con equidad social para una mejor calidad de vida de sus habitantes.

3.3 Metas Propuestas

La elaboración y aprobación de un marco legal que establece pautas para la dinámica de expansión urbana; el uso y ocupación del suelo; la conservación ambiental y la participación ciudadana, entre otros tópicos.

La existencia de un ordenamiento específico que controla el proceso de crecimiento caótico que experimenta la ciudad y que contempla la situación actual y su desarrollo

futuro.

3.4 Actores Principales Involucrados

La Guía es el resultado de un trabajo conjunto realizado dentro del Acuerdo firmado entre el Ayuntamiento del Municipio de Santiago y el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR). Según los términos de ese acuerdo, el Centro de Investigaciones Urbanas y Ambientales (Tucumán-Argentina) ofrecería asistencia técnica al Ayuntamiento de Santiago bajo la coordinación del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, unidad académica de esta Universidad con sede en Santiago de los Caballeros.

El período de asesoría abarcó los años 1995-1997 y estuvo a cargo de los arquitectos Julio César Corral y Jorge Abelardo Montenegro, expertos del CIURBA y del Municipio de Córdoba respectivamente. La Arq. Marisela Crespo, de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento de Santiago, quien fungió como contraparte dominicana y las asociaciones e instituciones relacionada al área de la construcción.

3.5 Al Desarrollo Metodológico

La Guía Normativa se fundamentó en un Diagnóstico Expositivo Global, cuyos antecedentes principales son los documentos “Diagnóstico Ambiental de Santiago” y “Para la-



tir contigo Santiago” (CEUR, 1994-1996). Posteriormente se preparó un Esquema Director de Ordenamiento Ambiental Urbano (EDOUA) que sirvió de base para elaborar la Guía Normativa.

Antes de su aprobación, el instrumento normativo fue sometido a discusión y consenso con Regidores de la Sala Capitular, asociaciones de constructores y promotores, gremios profesionales, juntas de vecinos y asociaciones empresariales, en vista de que su aplicación incide sobre intereses de distintos agentes sociales y regula sobre la propiedad privada.

3.6 Resultados

El enfoque innovador adoptado para este tipo de zonificación urbana no sigue los lineamientos tradicionales sino que mantiene su coherencia con los principios que sustentan esta propuesta:

- La sustentabilidad ambiental, al considerar para cada unidad aquellas normas sobre impacto, protección y uso racional de los recursos ambientales urbanos;
- La equidad social, al definir unidades en función de los mecanismos que se implementan para una gestión ciudadana equilibrada en el territorio;
- La competitividad económica, al establecer unidades en relación con los requerimientos de eficientizar la productividad del

suelo urbano y la reducción de sus costos de mantenimiento, a través de la localización de actividades productivas y la promoción de un ambiente sano.

3.7 Presupuesto y Recursos

La guía fue realizada con los recursos económicos del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR) y con una contrapartida en especie de técnicos del ayuntamiento de Santiago y del Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR.

3.8 Análisis e Interpretación de los Resultados

La elaboración y puesta en vigencia de esta Guía Normativa se ha logrado por el interés del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Santiago de contar con un instrumento de regulación y ordenamiento del desarrollo urbano. Hasta el momento de su aprobación, en diciembre de 1997, Santiago contaba con normas y resoluciones urbanísticas desactualizadas y particularizadas, es decir, que no contemplaban a la ciudad en su totalidad. Estas resoluciones tampoco se habían elaborado a partir de un esquema director y no garantizaban un ordenamiento armónico en el territorio.

Luego de la aprobación de la Guía Normativa, el Ayuntamiento avanza históricamente en el proceso de ordenamiento y desarrollo de la ciudad, no sólo por su aporte a Santiago, sino también por tratarse de



un ejemplo normativo único de las ciudades dominicanas. Es un ejemplo piloto cuyos resultados servirán como puntos de referencia de estudios y proyectos similares a escala regional y nacional.

La guía no sólo ha significado un avance en materia reguladora y normativa, sino que por el contrario ha permitido institucionalizar las áreas relacionadas con el ordenamiento territorial local en las siguientes cuestiones, la estructura del POT, y sus instrumentos provisionales: El EOT (Esquema de Ordenamiento Territorial), el AOU (Avance de Ordenación Urbanística) y los PPS (Planes Piloto Sectoriales), pero ha servido para tener normas claras y orientadoras del crecimiento de la ciudad.

3.9 FICHA DE CONTACTO INSTITUCIONAL

Nombre:

Beatriz Alcántara Colón

Puesto:

Encargada de Gestión Territorial

Institución:

Federación Dominicana de Municipios

Tel. Institución:

809 567-5845

Correo Institución:

territorialfedomu@gmail.com