



ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Una Herramienta para la Sustentabilidad en el Municipio
de San Francisco Menéndez.
AHUACHAPÁN



ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Una Herramienta para la Sustentabilidad en el Municipio
de San Francisco Menéndez.
AHUACHAPÁN

PROGRESSIO

Progressio es el nombre de trabajo del
Instituto Católico de Relaciones Internacionales, CIIR
www.progressio.org.uk

Progressio El Salvador
Apartado Postal # 358
Centro de Gobierno
San Salvador, El Salvador

UNES, Unidad Ecológica Salvadoreña
Teléfono (503) 2260 1447 – 2260 1465
E-mail: alfredo.carias@unes.org.sv

Textos:
Marcos Cerra Becerra

Fotografía y diseño de la portada:
Marcos Cerra Becerra

Edición Gráfica:
ICONO Publicidad

Impresión:
ICONO Publicidad

1,000 ejemplares

Primera edición
Septiembre 2010

El Salvador, Centroamérica

Publicación realizada con fondos del
Proyecto "Retos Ambientales en El Salvador"
financiado con fondos de Irish Aid, Progressio y UNES

Presentación

La Unidad Ecológica Salvadoreña –UNES– es una organización no gubernamental, formada en 1987 por organizaciones ambientalistas, universidades y organizaciones de desarrollo. Su visión es: consolidarse como una institución federativa, amplia y comprometida con la defensa del medio ambiente y la promoción de la sustentabilidad. Y ha establecido como su misión: defender la naturaleza y mejoramiento de la calidad de vida de la población, potenciando la organización y participación de hombres y mujeres en el escenario nacional, regional e internacional. UNES cuenta con un Plan Estratégico 2009–2013 que contiene cuatro Áreas Programáticas: El Programa de Gestión de Política Ambiental; el Programa de Gestión Ecológica del Riesgo; el Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Institucional y el Programa de Género y Medio Ambiente.

Progressio¹, por su parte, ha coincidido con UNES en la necesidad de lograr un mayor nivel de beneficios sostenibles de los recursos hídricos, forestales y costeros presentados por las personas que viven en condiciones de pobreza y exclusión como resultado de la mejora del acceso, técnicas y gestión medioambientalmente sostenibles

Esta publicación es el resultado de la cooperación de Progressio, a través de la cual, el especialista en análisis geográfico territorial de nacionalidad española, **Marcos Cerra Becerra, Cooperante en Ordenamiento Sustentable del Territorio**, ha fortalecido a UNES en la visión y las estrategias en el tema mismo de ordenamiento ambiental territorial.

En la publicación se sistematiza paso a paso el proceso participativo que da origen y sustenta la elaboración del Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio (POST) para el municipio de San Francisco Menéndez, en el departamento de Ahuachapán, ubicado al Occidente de El Salvador.

La importancia de esta publicación es que recoge tanto el contexto teórico, los problemas y conflictos que motivan el trabajo desde la Ecología Política que sustenta la UNES, incluyendo los lineamientos teóricos y metodológicos del Ordenamiento Sustentable del Territorio (OST) que promueve en su trabajo institucional, así como las alternativas para superarlos. Una de estas alternativas es la metodología y las herramientas que se han validado para la elaboración del POST del municipio de San Francisco Menéndez y que se constituyen en un aporte único para los acuciantes problemas ambientales que enfrenta el país.

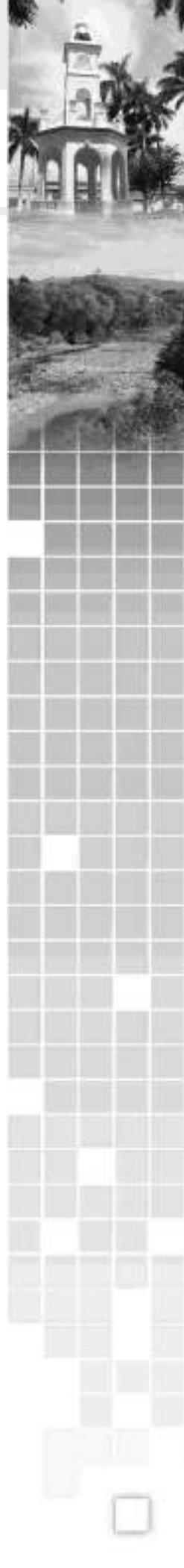
Este material ha sido realizado con fondos del Proyecto "Retos Ambientales en El Salvador" financiado a Progressio por Irish Aid. El proyecto tiene una duración de tres años (Junio 2008 - 2011), con la participación de cuatro Organizaciones Contrapartes: Fundación Segundo Montes, Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), Asociación de Desarrollo Económico Social de Santa Marta (ADES) y Patronato de Comunidades de San Miguel y Morazán (PADECOMSM).

En cada una de las Organizaciones mencionadas, han trabajado Cooperantes de Progressio, compartiendo sus experiencias a través de la capacitación y el quehacer cotidiano. Las personas Cooperantes de Progressio –como Marcos en este caso– provienen de muchos países, del norte y del sur, pero tienen en común la habilidad profesional, la experiencia técnica, así como la capacidad y la disposición para compartir sus conocimientos con las Organizaciones Contrapartes en los países donde Progressio trabaja.

Esperamos que esta publicación sea de utilidad para Ustedes.

Carmen Medina
Representante de Progressio en El Salvador.

¹ Progressio es el nombre actual del Instituto Católico de Relaciones Internacionales. Organización internacional dedicada a trabajar por el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, a través de tres Ejes Temáticos: Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Sostenibilidad Ambiental y VIH SIDA. También transversaliza su trabajo con una visión hacia la Equidad de Género y la Dimensión de Fé.



Índice

Introducción.	1
1. Ordenamiento del Territorio.	2
1.1. Sustentabilidad Ambiental.	3
1.1.1. <i>Diversidad.</i>	4
1.1.2. <i>Autosuficiencia y Autocontención.</i>	5
1.1.3. <i>Visión holística: La propuesta ecosistémica.</i>	5
1.1.4. <i>Responsabilidad compartida pero diferenciada: Equidad, Justicia socioambiental y Decrecimiento.</i>	7
1.1.5. <i>Participación social y política frente al individualismo consumista.</i>	8
1.2. El Ordenamiento del Territorio como herramienta para la sustentabilidad.	9
1.2.1. <i>¿Qué es el Territorio?</i>	10
1.2.2. <i>Concepto y características del Ordenamiento Sustentable del Territorio.</i>	12
1.2.3. <i>Herramientas para aplicar el Ordenamiento Sustentable del Territorio.</i>	15
2. Contexto nacional y local para el Ordenamiento Territorial en El Salvador.	19
2.1. El Ordenamiento Territorial y las políticas sectoriales en El Salvador.	19
2.2. El contexto sociopolítico para el Ordenamiento Territorial.	20
2.3. El enfoque local para la intervención en el territorio: Problemas y oportunidades.	22
3. Condicionantes previos para la elaboración del Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio en San Francisco Menéndez.	24
3.1. La institucionalidad pública a nivel local y el enfoque de desarrollo de la alcaldía de San Francisco Menéndez.	24
3.1.1. <i>El elemento práctico.</i>	25
3.1.2. <i>El enfoque local de la municipalidad y su desarrollo institucional.</i>	25
3.1.3. <i>La capacidad de los técnicos municipales.</i>	26
3.1.4. <i>El tratamiento transversal del medioambiente en el trabajo de la alcaldía.</i>	26
3.2. Las características geográficas y socioambientales del municipio de San Francisco Menéndez.	27
4. Metodología del proceso para la elaboración del Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio en San Francisco Menéndez.	31
4.1. La estrategia de intervención de la UNES en San Francisco Menéndez y el Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio.	31
4.2. Los primeros pasos para el Ordenamiento Sustentable del Territorio.	33
4.2.1. <i>La decisión de ordenar el territorio en San Francisco Menéndez.</i>	33
4.2.2. <i>Elaboración de la ruta metodológica.</i>	34
4.2.3. <i>Capacitación de los técnicos municipales y elaboración de la metodología participativa.</i>	36
4.3. El proceso participativo de diagnóstico y definición de acciones.	40
4.3.1. <i>El proceso de participación de las comunidades para la elaboración del Diagnóstico Territorial.</i>	40
4.3.2. <i>La Comisión Municipal de Ordenamiento Sustentable del Territorio (CMOST).</i>	42
4.3.3. <i>Propuestas de acción para el POST.</i>	43
4.4. El Documento de Análisis Territorial.	43
4.5. Definición de la zonificación territorial y producción cartográfica.	44
4.6. Definición de líneas de actuación, objetivos y acciones.	52
4.7. Producto final y devolución de insumos.	55
4.8. El Cambio Climático dentro del POST de San Francisco Menéndez.	56
4.9. El enfoque de género.	58
4.10. Limitaciones y dificultades del proceso de Ordenamiento Sustentable del Territorio en San Francisco Menéndez.	59
5. Bibliografía.	60
6. Anexos	61

Introducción

La publicación que aquí se presenta es resultado de la cooperación directa entre la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), la Alcaldía Municipal de San Francisco Menéndez y Progressio, para promover el Ordenamiento del Territorio como herramienta para alcanzar la Sustentabilidad; una propuesta alternativa al paradigma del desarrollo promovido por el sistema socio económico imperante en nuestras sociedades y que ha dado muestras a lo largo de las últimas décadas de no ser la solución, más bien todo lo contrario, a los problemas sociales, ambientales y económicos que nos afectan.

Esta condición es especialmente evidente para El Salvador, un país que tras largos años de perseguir este paradigma económico ve como la situación social es cada vez más compleja y difícil, con altos índices de delincuencia y violencia y con grandes sectores de la población excluidos y viviendo en condiciones de vulnerabilidad social insostenibles; en el que el sistema económico está empobreciendo cada vez más a los más pobres y enriqueciendo a los más ricos aumentando la brecha de la desigualdad hasta unos niveles como nunca antes se habían visto; y todo ello en un país de reducidas dimensiones donde el medioambiente y los recursos naturales están sometidos a una presión tal que el deterioro es ya casi imparable.

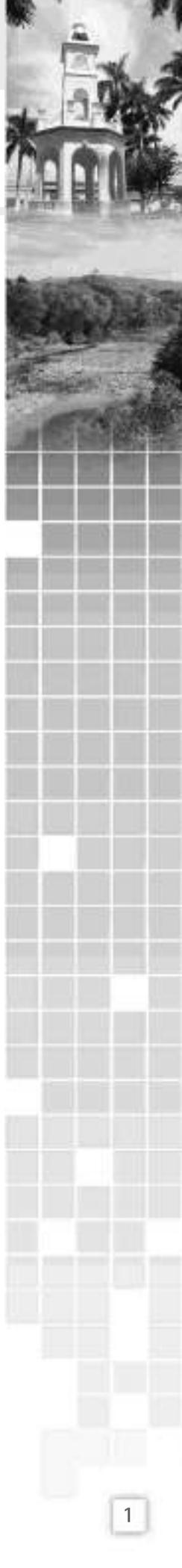
A lo largo de este texto se describe la experiencia en la elaboración del Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio (POST) para el municipio de San Francisco Menéndez que se ha realizado en conjunto con la Municipalidad y cuáles son los fundamentos que sustentan el trabajo de la UNES en este tema. Este trabajo quiere ser una presentación y una declaración de intenciones y, a la vez, una forma de exponer qué es lo que nos mueve como institución y cómo estamos haciéndolo. Pero también esta publicación pretende mostrar cómo es posible avanzar hacia la sustentabilidad y realizar Ordenamiento Territorial, tomando en cuenta la dimensión ambiental como eje vertebrador, aunque no se disponga de grandes medios técnicos y económicos y la iniciativa política nacional no avance en este sentido.

El presente texto se divide en tres partes. En la primera se desarrolla el contexto teórico, los problemas y conflictos que motivan nuestro trabajo desde la Ecología Política y las alternativas para superarlos. También podemos incluir en esta parte los lineamientos teóricos y metodológicos del Ordenamiento Sustentable del Territorio (OST) que promueve la UNES como institución.

El segundo bloque aborda, de forma general, la coyuntura actual en El Salvador sobre el Ordenamiento Territorial y cuáles son las bases que la mueven, tanto a nivel nacional como a nivel municipal. Se resaltan, para el ámbito local, cuales son las oportunidades para llevar a buen término una propuesta de Ordenamiento Sustentable del Territorio pese a la tendencia dominante.

La tercera parte es la que se refiere concretamente al proceso del OST en el municipio de San Francisco Menéndez. En esta parte describimos la metodología y las herramientas sobre las que se ha trabajado para la elaboración del POST. Comprobarán que hay algunos de los productos finales del plan que no se han incluido como ejemplo de los resultados de la aplicación de la metodología descrita. Esto se debe a que, a día de hoy, todavía no están validados ni por la población ni por el Concejo Municipal de San Francisco Menéndez por lo que creemos que su publicación no es todavía pertinente.

Con este trabajo queremos mostrar cómo ha sido el proceso de elaboración del POST en San Francisco Menéndez, que pasos hemos seguido y que instrumentos hemos utilizado para que pueda servir como base de referencia para futuras iniciativas, pero también queremos exponerlo para que pueda ser mejorado. Somos conscientes de las limitaciones pero creemos en la eficacia del trabajo colectivo y la creatividad a la hora de enfrentar retos como el del Ordenamiento Sustentable del Territorio, por lo tanto este texto queremos que sea una puerta abierta a la discusión y a la mejora de la metodología aquí expuesta para enriquecer nuestro trabajo desde la iniciativa ciudadana y los movimientos sociales.



1 Sustentabilidad y Ordenamiento Ambiental del Territorio.

El trabajo que desarrolla la UNES en todos sus programas, proyectos y acciones está definido por una base ideológica y teórica, por una visión de una sociedad que debe y puede ser justa, equitativa para todas las personas y respetuosa con nuestro entorno ambiental que es, en definitiva, la base sobre la que se sustenta la vida en el planeta y la fuente de todo lo que el ser humano necesita para tener una buena vida.

Sin tener una visión clara del futuro que deseamos, cualquier acción realizada pierde gran parte del potencial transformador y acaba destinada a ser un hecho puntual intrascendente. Para la Unidad Ecológica Salvadoreña –UNES– es fundamental que las acciones desarrolladas como institución sean entendidas como un camino hacia la transformación de la relación disociada que el ser humano tiene con la naturaleza.

La evolución de los diferentes sistemas socioeconómicos desde la revolución industrial hasta la actual globalización capitalista que ha conseguido prácticamente universalizarse, ha supuesto una clara *ruptura individuo/sociedad que está íntimamente relacionada con la ruptura de la naturaleza/individuo* (SANTA MARÍA CAMPOS, 2006). Vivimos en una sociedad en la que la naturaleza se concibe como algo externo a nosotros, exclusivamente como proveedora de recursos valorables económicamente, como si los seres humanos no formáramos parte de la misma naturaleza y su disfunción o destrucción no nos afectase. Un mundo que se rige por un individualismo nihilista² promovido por la incuestionable economía de mercado basada en la asignación de valor monetario (precio) a los recursos, convirtiéndolos en mercancías, frente su valor real y anteponiendo la acumulación frente al derecho al acceso a los recursos de la mayoría de las personas.

Este sistema económico se basa en la explotación máxima de los recursos (naturales, humanos, tecnológicos, etc...) para generar acumulación, por lo tanto es un sistema que depende directamente del abuso y de la desigualdad. El hecho de que el 20% de la población consume más del 80% de los recursos y genere más del 80% de los residuos, sólo es posible a costa de la explotación del otro 80% de la población y de la restricción a esta del acceso a los recursos.

Pero, además, este sistema debe también, en aras de la generación y acumulación de capital en el más breve periodo de tiempo posible, explotar los recursos naturales al máximo de tal forma que no sólo se limita el acceso a la gran mayoría de la población mundial sino que se está superando la capacidad de regeneración en aquellos recursos que son naturalmente renovables y dilapidando aquellos que no lo son sin importar las consecuencias que esto tiene para el planeta y, consecuentemente, para la gente.

En la tierra todo lo que ocurre está relacionado con todo lo demás, es un gran ecosistema complejo formado por miles de ecosistemas interconectados e interdependientes. Con la forma que hemos establecido de relacionarnos con el planeta estamos generando graves impactos negativos llegando a provocar impactos de niveles globales como es el caso del cambio climático, cuyos efectos futuros, pese a tener ya evidencias en la mayor parte del planeta, son muy poco conocidos tanto en forma como en intensidad.

Ante estas circunstancias la Unidad Ecológica Salvadoreña se posiciona, en sintonía con muchos otros movimientos sociales, científicos, académicos, étnicos, etc... a nivel internacional, con una propuesta para alcanzar el *buen vivir* para todas las personas, *la sustentabilidad*.

² Según el diccionario de la real academia de la lengua española nihilismo, significa la negación de todo principio ya sea religioso, político o social. El término individualismo nihilista se refiere a que la falta de valores sociales hace de la búsqueda del beneficio propio un objetivo tal que los efectos negativos del mismo sobre los demás o sobre el medioambiente no tengan relevancia alguna.

1.1 Sustentabilidad Ambiental.

Se lleva hablando del Desarrollo, como paradigma para superar las condiciones de pobreza en el mundo, desde los años 40 del siglo XX. Son ya más de 70 años en los que no sólo no se ha conseguido reducir la pobreza a nivel mundial, sino que las cifras son cada vez peores tanto en lo que se refiere a los índices de pobreza como, también, en todo lo referente a la destrucción y/o dilapidación de los bienes y bondades naturales y las restricciones cada vez mas fuertes para que las personas empobrecidas accedan a ellos; además de la contaminación, la pérdida de biodiversidad, los efectos en la salud, etc.

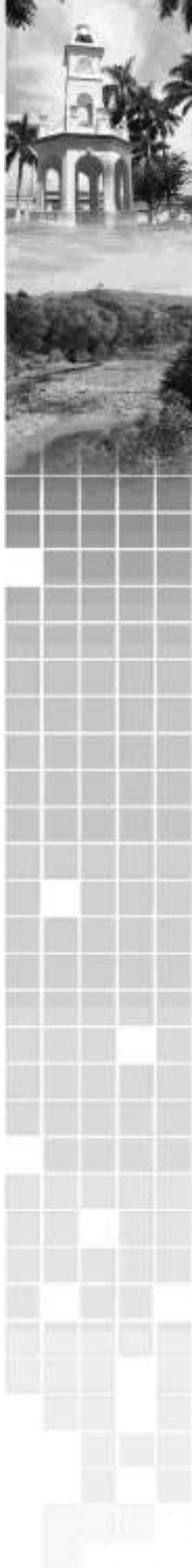
Décadas de un concepto ambiguo basado en *la manera en que en una persona (o un conjunto de personas) se representa(n) las condiciones ideales de existencia social* (RIST, G. 2002), o lo que es lo mismo la sociedad, la cultura y, sobre todo, el sistema económico occidental como paradigma de la felicidad, como objetivo máximo de las sociedades humanas. Y en base a esta premisa es como se ha materializado el avance hacia el "desarrollo" en los países definidos como "subdesarrollados". *Pero, en el fondo ¿El "desarrollo" no es otra cosa que la extensión planetaria del sistema de mercado?* (RIST, G. 2002).

Después de todo este tiempo trabajando por el "desarrollo" de los países "pobres" sus deudas han aumentado vertiginosamente; no sólo hay más gente pobre sino que la diferencia entre los pobres y los ricos es cada vez más grande; los recursos naturales de estos países se encuentran en manos y son dilapidados por corporaciones extranjeras, venden sus producciones agrícolas a precios irrisorios para después comprar los productos agroindustriales hechos con estas a precios descomunales; las producciones agrícolas y ganaderas intensivas para la exportación ocupan las mejores tierras dejando a los pequeños agricultores marginados; promoviendo sistemas de explotación industrial y de servicios que hacen de los trabajadores y trabajadoras individuos explotados y sin derechos; contaminación, violencia, exclusión, etc.

Es obvio que este enfoque está equivocado dado su carácter intrínseco. Ya se ha aludido anteriormente a la necesidad de que exista "subdesarrollo" de una mayoría para que una minoría tenga "desarrollo" pero en el hipotético caso de que esto no fuera así es del todo imposible que toda la población mundial viva con el nivel de consumo de recursos y generación de residuos con los que se vive en los países desarrollados, nuestro planeta, sencillamente, no lo soportaría.

Ante este argumento y ante todos los que hablan de los grandes impactos ambientales de nuestra sociedad como el Cambio Climático, (innegables ya pese a los esfuerzos en el sentido contrario) las respuestas que surgen del modelo de desarrollo fruto de la Globalización Capitalista van siempre encaminadas hacia una *huida hacia delante* (RIECHMANN, 2009) explotando la confianza, casi sacralizada, en que la regulación de los mercados y los avances tecnológicos y científicos encontrarán una salida a la situación. Sin embargo, tal y como se puede comprobar en base a las condiciones actuales, una *sociedad construida sobre la base de una economía, y una economía construida sobre la negación tenaz de la realidad* (RIECHMANN, 2009) no es la respuesta a los problemas sino la causa y una ciencia y una tecnología que fundamentalmente responden a las directrices del mercado, que en gran medida se encuentran subyugadas y patentadas por los países dominantes ("Desarrollados") y, por lo tanto, se dirigen básicamente a la generación de más ingresos para estas, no parece que vayan a ser la solución actual a los problemas.

Si además tenemos en cuenta que es la aplicación de estos avances tecnológicos y científicos la que ha generado los mayores impactos y suponen las amenazas más graves a la sustentabilidad del planeta (armas de destrucción masiva, desarrollo de la energía nuclear, transporte, transgénicos, etc.) las dudas sobre la función actual de la ciencia y la tecnología como salvadoras dentro de este sistema son, cuanto menos, fundadas. Es la globalización capitalista, como evolución de los modelos de desarrollo capitalistas, una paradoja que lleva implícita la desigualdad social, la acumulación



de capital en pocas manos y la destrucción del medioambiente, por lo tanto lleva consigo la generación constante de conflictos y su insostenibilidad.

La opción es ir cambiando, pese a las trabas y el poder de este modelo, la forma en que el ser humano se relaciona con la naturaleza y, por consiguiente, se relaciona dentro de su sociedad. La propuesta de cambio debe ir dirigida hacia la **sustentabilidad** como sistema dinámico para conseguir la mejora de la vida para todos los seres del planeta, para que los seres humanos obtengamos de la naturaleza todo lo que necesitamos para la supervivencia de forma equitativa sin alterar su equilibrio, entendiendo que somos parte de ella y ella es la que posibilita nuestra existencia. *Sustentabilidad (sostenibilidad) no quiere decir (sólo) protección de una muestra de biotopos selectos: quiere decir cambiar nuestra forma de producir, consumir, trabajar, divertirnos... Son palabras mayores. Quiere decir, sin duda, transformación revolucionaria* (RIECHMANN, 2009).

El punto de partida es claro, *si las actividades productivas humanas constituyen un subsistema dentro del sistema terrestre de la biosfera (...) entonces los principios rectores del subsistema (económico) no deberían contradecir los del sistema englobante* (RIECHMANN, 2009). Es, por tanto, necesario redefinir las prioridades de la sociedad, pasar de este sistema de exceso de consumo, acumulación y derroche desmedido, basado en que la economía es la base de la sociedad, hacia un sistema en el que la economía se incluya dentro del sistema biosfera, adecuando su funcionamiento a la dinámica de esta, respetando sus límites y restricciones y pasando de enfocarse en la acumulación y el consumo al acceso equitativo a los recursos; de la generación encadenada de plusvalías en el comercio mundial al comercio e intercambio a escala local. En definitiva, transitar de la concepción del planeta como fuente de recursos para generar capital a entenderlo como base y aporte esencial para una buena y digna vida.

Al contrario que el desarrollo cuya meta es la pretensión de alcanzar, como panacea, el estatus de vida y consumo y los valores que imperan en los países desarrollados, de tal forma que los países empobrecidos sean iguales a ellos, la propuesta de sustentabilidad no supone un estado final ni un modelo copiado. La sustentabilidad es un estado dinámico en el que la sociedad se reinventa continuamente a sí misma para mejorar la vida de las personas en armonía con su medio.

Son muchas las propuestas surgidas para conseguir un planeta sustentable y es precisamente esta variedad de propuestas la esencia fundamental de la sustentabilidad ya que, por su misma naturaleza, no se trata de un modelo uniforme y único sino la constatación, el reconocimiento y la expresión de la rica diversidad social, cultural y ambiental del planeta.

Los elementos comunes pueden sintetizarse en los cinco grandes pilares de la sustentabilidad:

1.1.1. Diversidad.

El funcionamiento del planeta a lo largo de su historia geológica ha estado basado fundamentalmente en la diversidad. La tierra es un planeta formado por millones de especies y materiales que ha venido funcionando como un gran ecosistema compuesto, a su vez, por miles de ecosistemas en un equilibrio dinámico pero altamente eficiente y funcional.

La sociedad humana es, como parte de este gran ecosistema, tremendamente rica y diversa en sus múltiples expresiones. Una diversidad cultural que ha surgido como fruto de la relación directa del hombre con los ecosistemas de los que forma parte. En el proceso actual de creciente globalización capitalista, con una tendencia a la uniformización cultural basada en los paradigmas occidentales, se corre el riesgo de perder esta gran riqueza con la infinidad de posibilidades que tiene para la mejora de la vida y la supervivencia del ser humano.

Es importante el reconocimiento de la diversidad como un elemento primordial para el futuro y fundamental para lograr una sociedad basada en la sustentabilidad. Vivimos en un mundo diverso y son diversas las formas de relacionarse con él de una forma armoniosa; diversas sociedades, diversas culturas, diversas economías en una enorme diversidad de ambientes. Cada sociedad, cada cultura debe profundizar sus propias bases.

La sociedad occidental, con su cultura y su economía está imponiendo un sistema que es no sólo ajeno al resto de las sociedades del mundo sino ajeno ya a su propio origen, validando un solo saber, un solo enfoque, de tal forma que no se valoran los conocimientos tradicionales de las diferentes culturas desarrollados a lo largo de milenios de relación directa con la naturaleza.

Rescatar el conocimiento tradicional como válido y reconocer la diversidad social y cultural como una riqueza es un elemento clave para conseguir un planeta sustentable para el ser humano.

No quiere esto plantear una negación de la ciencia y la tecnología moderna, sino la propuesta de una revisión del papel que la ciencia y tecnología modernas juegan en nuestra sociedad y la valoración y uso en complementariedad de los saberes tradicionales.

En este punto es importante abordar un concepto filosófico que debe ser asumido, tanto grupal como individualmente, dentro del complejo ideológico como una característica fundamental. Nos referimos a la *Alteridad* que no es otra cosa que la intención y la capacidad de cambiar la propia perspectiva por la del "otro", es decir, el desarrollo de la capacidad de considerar y tener en cuenta el punto de vista, la concepción del mundo, los intereses, la ideología del otro; y, por supuesto, no dando por supuesto que la "de " es la única posible. Es, en definitiva el respeto por lo diferente y por lo propio.

La Alteridad es, por tanto, un elemento de vital importancia dentro de la sustentabilidad que debe estar en la base de las relaciones humanas, a todos los niveles, y en las relaciones del ser humano con la naturaleza. Sin la Alteridad no es posible la diversidad y la diversidad es la base sobre la que se asienta la vida en el planeta incluyendo al propio ser humano.

1.1.2. Autosuficiencia y Autocontención.

En un sistema basado en la economía de mercado como el actual el ser humano vive en una condición de absoluta dependencia. Dependencia de los precios del mercado, de la ayuda humanitaria o para el desarrollo, de la disponibilidad de empleo, de la propiedad de los recursos, del petróleo, de los insumos agrícolas, etc. Una dependencia que en una altísima medida se sustenta en lugares y órganos de decisión muy alejados de tal forma que las personas hemos perdido la capacidad de autodeterminarnos.

Estamos en un planeta cada vez más globalizado y, por lo tanto, cada vez más interdependiente en el que el acceso a los recursos está restringido y sólo contamos,

básicamente, con el acceso a los mercados lo que supone no sólo una dependencia frente a decisiones ajenas a nuestra realidad sino una dependencia del sistema monetario que nos ata a una suerte de esclavitud en la que el trabajo se vuelve el centro de la existencia humana y la explotación una práctica común.

Para lograr cambios sustantivos en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población del planeta es fundamental desarrollar el camino hacia la autosuficiencia y esto sólo es posible reduciendo la escala, pasando de lo global a lo local tanto en los procesos y formas de toma de decisiones como en las relaciones económicas y los intercambios comerciales.

Sin embargo no es posible la autosuficiencia si no tomamos conciencia de la necesidad de avanzar hacia una *sobriedad y simplicidad voluntaria (...), vivir con menos, consumir de forma responsable y examinar nuestras vidas para así determinar lo que es importante y lo que no lo es* (TAIBO, 2009). Se trata, pues, de alcanzar el dominio de nuestra vida, de valernos por nosotros mismos pudiendo utilizar (acceder) a los recursos de la naturaleza que por derecho de supervivencia nos corresponden para poder llegar a tener una buena vida, para alcanzar un grado aceptable de autosuficiencia. Pero sólo aquellos recursos que nos corresponden, sólo aquellos que permitan que el sistema natural y los seres que lo integran tengan también una buena vida, es, por tanto, necesaria también una *autocontención* (RIECHMANN, 2009) de los instintos acumulativos y consumidores del ser humano.

1.1.3. Visión holística³: La propuesta ecosistémica.

Para comprender la realidad es necesario someterla a un análisis parcial de los múltiples elementos que la conforman, sin embargo este sistema analítico presenta el peligro de ver sesgada la comprensión del conjunto ya sea por darle un peso mayor a alguno de los elementos analizados, por obviar alguno o varios de ellos o simplemente por no tener en cuenta o no darle el peso suficiente a las múltiples relaciones que se establecen entre ellos. En definitiva hacemos un análisis parcializado de la realidad.

³ **holismo.** (De *holo-* e *-ismo*), m. *Fil.* Doctrina que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen. (Diccionario de la lengua española, Real Academia Española de la lengua)



Sin embargo la naturaleza que se organiza en base a ecosistemas no funciona parcializada en diferentes elementos sino que se trata de un sistema complejo con relaciones de múltiples vías e interdependencias. Es por tanto de vital importancia no perder la visión ecosistémica desde un punto de vista holístico, en el que el todo, la realidad natural, es algo más que el conjunto de las partes que lo forman por lo que las repercusiones sobre el sistema de la intervención en un elemento determinado son altamente complejas de prever.

La búsqueda del entendimiento integral del medio natural es fundamental para dirigir las acciones humanas ya que los efectos negativos para el medioambiente que puede tener una interpretación parcial pueden ser muy graves. Ejemplos de impactos negativos que la tendencia a la segmentación y parcialidad que el ser humano aplica a sus acciones son fáciles de identificar. Quizá el ejemplo más claro y reconocido sea el del cambio climático fruto de un desarrollo energético basado en la utilización de combustibles fósiles que ha provocado uno de los problemas más importantes y que afecta al mundo en su conjunto haciendo que cambien, nada menos, que las condiciones climáticas.

El enfoque ecosistémico nos lleva a definir dos conceptos esenciales que deben asumirse como parte decisiva en la relación del ser humano con el entorno, por un lado el **principio de precaución** y, por otro, lo que se conoce como **biomímesis**.

El primero hace referencia a la responsabilidad de prevenir los efectos negativos de la actividad humana y a limitarla o transformarla en función de estos, aunque no haya una constatación científica determinante. O lo que es lo mismo, si sobre una actividad humana hay cualquier sospecha, aunque no esté científicamente probada, de que puede generar impactos socioambientales negativos la sola posibilidad de riesgo debe primar sobre los beneficios económicos de la misma.

Siguiendo con el ejemplo del cambio climático cabría suponer que conociendo los perjuicios del sistema energético y de transporte (sobreexplotación de recursos no renovables, conflictos armados, contaminación,

conflictos sociales, pérdida de biodiversidad, contaminación, etc) este ha seguido siendo desarrollado por motivos económicos sin tener en cuenta el principio de precaución para ninguna de sus expresiones negativas. Esto ha dado como consecuencia un problema de implicaciones muchísimo mayores que no se había previsto y cuyo reconocimiento, pese a las evidencias, ha tardado años en producirse.

Teniendo en cuenta el principio de precaución que se acaba de comentar y que la naturaleza se organiza en base a ecosistemas es lógico comprender que cualquier actividad humana, fundamentalmente los sistemas productivos y de aprovechamiento de recursos, así como el modo de consumo, *deben hacerse imitando los procesos de la naturaleza para hacerlos compatibles con la ecosfera* (GÓMEZ –BAGGETHUM, E. Y RICO GARCIA-AMADO, L⁴. 2009). Esta imitación consiste en *comprender los principios del funcionamiento de la vida en sus diferentes niveles (y en particular el nivel ecosistémico) con el objetivo de reconstruir los sistemas humanos de manera que encajen armoniosamente en los sistemas naturales, en definitiva, la reinserción de los sistemas humanos dentro de los sistemas naturales* (RIECHMANN, 2004). A esta propuesta de reorientación de la actividad humana haciéndola coherente con la naturaleza de la que forma parte se la conoce como **biomímesis**.

En este sentido es importante señalar que, al contrario que el sistema económico de desarrollo humano actual, *la naturaleza no opera maximizando valores y eliminando derroches; sino que apreciamos múltiples redundancias y bucles de retroalimentación del sistema que tienden a preservar la integridad del sistema. Una estrategia biomimética trataría de introducir tales rasgos en los sistemas humanos* (RIECHMANN, 2009).

La sustentabilidad parte, tal y como hemos visto, de una propuesta ecosistémica de definir la actividad humana en la que esta regresa al estado de armonía con el entorno adecuándose a la dinámica del mismo de tal forma que los flujos de materia y energía sean renovables y asimilables por el sistema natural. Es decir, la actividad humana ha de estar en concordancia y consonancia con la **biocapacidad** de los sistemas naturales, que no es otra cosa que la capacidad de un

4 GÓMEZ –BAGGETHUM, E. Y RICO GARCIA-AMADO, L. **Sostenibilidad: Cultura de los límites**, en ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (VARIOS AUTORES). Claves del ecologismo social. Colección ENSAYO n°1. Pp. 119-124. Ed. Libros en acción, Ecologistas en acción. Madrid 2009.

ecosistema biológicamente productivo de generar un abastecimiento regular de recursos renovables y de absorber los desechos resultantes de su consumo sin que se vea superado el **Factor Límite** que es el punto máximo (o mínimo) de tolerancia de un sistema tras el cual los cambios introducidos sobre este son irreversibles.

1.1.4. Responsabilidad compartida pero diferenciada: Equidad, Justicia Socioambiental y Decrecimiento.

Como ya se ha apuntado anteriormente la actual globalización capitalista y el sistema económico que la sustenta no sólo llevan implícitos como pilares de su funcionamiento la destrucción ambiental y la sobreexplotación de los recursos, sino también una gran desigualdad social tanto a escala planetaria como a escala local.

Si el objetivo es alcanzar la sustentabilidad es necesario que esta se base en la equidad entre las personas. Mientras que el control económico y de los recursos esté concentrado en unas pocas manos no se podrá avanzar hacia una buena y digna vida para todos los habitantes del planeta. Y esto pasa por establecer mecanismos de justicia socioambiental en la que todas las personas obtengan los mismos derechos de acceso responsable a los recursos.

No es una opción que la mayor parte de la población del mundo, forzada al empobrecimiento, siga en una situación de dependencia y abandono en la que no existe posibilidad de acceder a los recursos para su supervivencia.

Otro factor vital es que, si bien la población empobrecida es el porcentaje más alto de población del planeta y sin embargo es la que en menor medida explota los recursos en su beneficio contribuyendo al deterioro del planeta, es esta población la que más directamente se relaciona con el medio y la que más directamente sufre los efectos negativos de la globalización capitalista. Por lo tanto es este gran sector de la población, altamente vulnerable, el que tiene, por derecho propio, que ser ampliamente compensado.

Está fuera de duda que todos los seres humanos (en las múltiples formas que vivimos) somos responsables de las condiciones en las que se encuentra el planeta,

de una forma más o menos directa formamos parte de este sistema depredador por lo que es obvio que existe una **responsabilidad compartida** en la génesis de la situación actual y, por lo tanto, en la responsabilidad de corregirla. Aún así, es evidente que los países desarrollados y los nodos de desarrollo existentes en los países del sur han tenido a lo largo de muchos años un impacto socioambiental mucho mayor, además de apropiarse de los recursos en beneficio propio. Por lo que, si se trata de establecer un sistema justo, es necesario asumir que existe una **responsabilidad diferenciada** que es la base para determinar quiénes son los que tienen que compensar a quienes y sobre que grupos humanos debe recaer el peso fundamental en el impulso del cambio necesario.

En este punto el ejemplo del cambio climático (entre muchos otros) vuelve a ser representativo si tenemos en cuenta que han sido los nodos de desarrollo que engloban a poco más del 20% de la población mundial los directamente responsables de la inmensa mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero que han provocado la situación climática actual.

Teniendo en cuenta esta diferenciación en las responsabilidades, las compensaciones necesarias para avanzar hacia una **justicia socioambiental** deben surgir de estos nodos de desarrollo que disponen de los recursos y la capacidad para hacerlo. Y como paso ineludible hacia esta justicia han de volcarse *de manera casi inexorable (...) a la defensa de un proyecto de decrecimiento de la producción y del consumo. (...) En el buen entendido, naturalmente, de que los cambios que deben operarse en nuestro estilo de vida no están llamados a ser los mismos en el caso de las clases pudientes que en el caso de las clases que padecen (...) la explotación y la exclusión* (TAIBO, C. 2009).

Es importante matizar que al hablar de decrecimiento *hay que rehuir cualquier tipo de percepción cuantitativa de lo que este acarrea: no se trata de hacer lo mismo pero en menos cantidad* (TAIBO, C. 2009). Se trata de que, sobre todo, los nodos de desarrollo deben hacer un esfuerzo mayor para alcanzar la sustentabilidad por su determinante responsabilidad en cuanto al deterioro ambiental se refiere, siendo los que están viviendo por encima de las posibilidades del planeta a costa de este y de la explotación del resto de las personas y porque es de justicia que, además, compensen por esa responsabilidad apoyando en el logro de la sustentabilidad a los nodos subdesarrollados.



1.1.5. Participación social y política frente al individualismo consumista.

Todo lo argumentado hasta el momento no tiene un sentido real sin la participación de la gente, no es posible ningún sistema social equitativo, solidario y respetuoso social y ambientalmente sin la participación directa e implicada de las personas que forman parte del mismo, es decir, una democracia real.

La sociedad que propone la globalización capitalista es una sociedad basada en el individualismo egoísta y el consumo justificado bajo un concepto de democracia determinado por *un falso dilema entre la libertad y la igualdad, donde la apuesta por el impulso de la primera compromete gravemente la segunda* (ALGUACIL GÓMEZ, JULIO⁵. 2009), de tal forma que, bajo este sistema, se entiende la democracia bajo la premisa de que la búsqueda de la igualdad y el bien común atentan contra las libertades individuales.

No es posible la democracia en mayúsculas en un sistema que (des)regula sus relaciones sobre la base de las desigualdades, de las separaciones, de la generación de entropía, de la explotación y de la dominación (sea de grupos humanos o de los recursos naturales); y cuando prevalecen estas asimetrías se destruye la libertad de acción y la libertad política. Así, la democracia de mercado está fundamentada en dos o tres principios culturales subjetivos como la propiedad, la competitividad y la acumulación ilimitada, tanto de intangibles (poder, conocimientos, dinero), como de objetos, materiales y bienes económicos. Son principios excluyentes e insostenibles que inhiben la satisfacción de las necesidades humanas para la mayoría, entre ellas la necesidad de libertad y de participación (ALGUACIL GÓMEZ, JULIO. 2009).

Si el sistema económico que es la base de la actual globalización capitalista es necesariamente desigual y depredador ¿Qué nos hace pensar que el sistema político que lo sustenta no adolezca de los mismos defectos?

Como afirma Julio Alguacil Gómez hay una gran diferencia entre el deber ser de la democracia y su realidad bajo el dominio del mercado. Pero aún es más dramático si se corrobora que la globalización capitalista

está traspasando los límites del sistema político democrático actual, de tal manera que en importantes parcelas de decisión e influencia los estados y sus gobiernos han pasado a un segundo plano.

De esta forma no sólo nos encontramos con estados en los que el sistema político relega la participación ciudadana a la emisión de un voto de forma regular, sino que estos estados han perdido en gran medida la capacidad de decidir sobre sus ciudadanos y sus territorios. Lo anterior implica que la inmensa mayoría de la población está fuera de cualquier decisión de cualquier tipo (política, económica, social, ambiental, etc...) que le afecta directa o indirectamente. Así que no es aventurado decir que no sólo los recursos naturales se encuentran en manos de unos pocos, que no sólo su acceso está restringido para la gran mayoría, sino que el poder para decidir está también caracterizado por una gran desigualdad. Una desigualdad que es aún más marcada que en los otros aspectos, puesto que esta capacidad está también restringida para la inmensa mayoría de la población de los países "desarrollados".

Las decisiones de envergadura que nos afectan se toman en lugares alejados y por personas ajenas a la vida local. Este distanciamiento de la toma de decisiones está cada vez más alejado del territorio y depende de estamentos que muchas veces ni se conocen y, en gran medida, dependen de intereses privados ajenos a la realidad local (cuando no son directamente instituciones privadas) y, por lo tanto, la posibilidad de participación y la capacidad de incidencia se reducen cada vez más y más.

La sustentabilidad, como base para vivir bien, amerita como principio fundamental la participación directa y activa de todas las personas. No es posible mejorar nuestra sociedad si no existe la posibilidad de ejercer el derecho de decidir sobre las acciones que afectan a nuestras condiciones de vida de la forma más directa posible, si no ejercemos el derecho a ser los protagonistas de la gestión de nuestros recursos ⁶.

El concepto de la escala es también fundamental para que se pueda ejercer una democracia activa y participativa. No es posible la participación si, como hemos visto antes, los procesos de decisión tienen un carácter global, regional e incluso nacional (y sus

5 ALGUACIL GÓMEZ, JULIO. Democracia directa, colectiva y cooperativa en ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (VARIOS AUTORES). Claves del ecologismo social. Colección ENSAYO n°1. Pp. 135-142. Ed. Libros en acción, Ecologistas en acción. Madrid 2009.

6 Unos derechos, que como tales, llevan implícito el deber de hacerlo de la forma adecuada.

delimitaciones administrativas intermedias en muchos casos) ya que esto supone la concentración de estos procesos en pocas manos, el alejamiento geográfico y vivencial y el cambio de criterios de decisión desde la perspectiva de la vida cotidiana, en su relación con el territorio de la escala local, hacia otro tipo de intereses cada vez más alejados de la realidad.

Las personas han de tener el derecho a deliberar y a decidir sobre las acciones que afectan a sus condiciones de vida de la forma más directa posible. La ciudadanía no será plena si los ciudadanos no tienen la oportunidad de participar activamente en la consecución de la satisfacción de sus necesidades. No podremos alcanzar el grado de autosuficiencia necesario ya que este proceso se inicia y se proyecta desde la esfera de la vida cotidiana. El acceso a la política comienza en el propio cuerpo, en el territorio, en el ámbito de la vida cotidiana y se proyecta a lo universal, que, a su vez, debe favorecer la emancipación de la comunidad territorial. Es, por tanto, en el ámbito local, en un

contexto de proximidad, de contacto directo, de confianza, de conocimiento mutuo, donde los sujetos pueden entrar en estrategias de construcción conjunta.

Para lograr ocupar las parcelas de participación que nos corresponden como ciudadanos lo primero que debemos hacer es superar el mayor impacto que la globalización capitalista ha causado en la sociedad, el individualismo egoísta. *La libre expansión del motivo de lucro a todas las esferas de la vida humana ha creado enormes injusticias, discriminaciones, abandonos y abusos. Hay que reconocerlo para no permitir que el individualismo nos lleve a la ruina y el caos. Toda sociedad necesita tener valores compartidos. Los valores del mercado no sirven para este propósito, porque sólo reflejan lo que un participante está dispuesto a pagar a otro, en un intercambio libre. Los mercados reducen todo, incluidos los seres humanos y la naturaleza, a mercancía. Puede haber una economía de mercado, pero no una sociedad de mercado.* (IBISATE, F.J. 2004)

1.2 El Ordenamiento del Territorio como herramienta para la sustentabilidad.

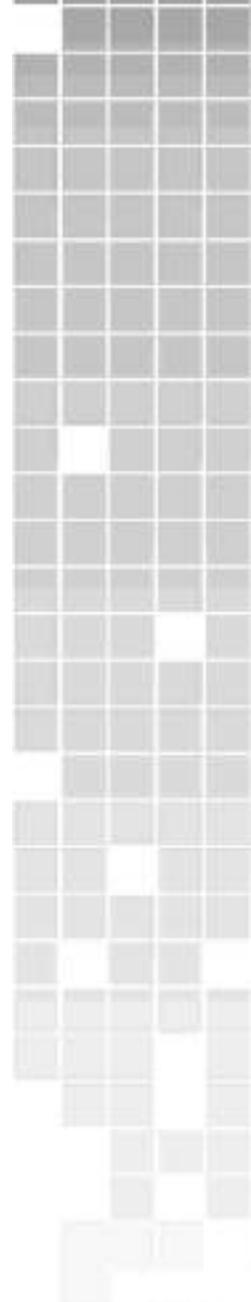
En la búsqueda de herramientas válidas para el avance socioambiental hacia la sustentabilidad, la UNES apuesta de forma clara por el Ordenamiento Sustentable del Territorio (en adelante también OST) como una de las metodologías más apropiadas ya que en sus mismas bases teórico-prácticas se abordan los elementos fundamentales de la propuesta de sustentabilidad expresados en los cinco pilares descritos en el apartado anterior.

Son muchas las definiciones que sobre el Ordenamiento Territorial podemos encontrar, tanto en tratados teórico-prácticos como en legislaciones a diferentes escalas. Son muchas, también, las interpretaciones y enfoques que se le han dado a esta temática en función de los intereses y circunstancias específicas tanto del lugar como del grupo o sector social interesado.

El Ordenamiento Territorial en la práctica está sujeto y definido, por tanto, a múltiples enfoques e interpretaciones que, a veces, poco o nada tienen que

ver con el sentido que esta propuesta ha tenido desde sus inicios. Es por tanto de vital importancia conocer cuáles son sus bases metodológicas para poder así diferenciar la práctica real del Ordenamiento Territorial, de otra serie de prácticas con base en la incidencia territorial que muchas veces se acogen a este concepto para adquirir validez pero que no cumplen los requisitos para ello.

Dentro de la amplia gama de conceptualizaciones y definiciones del Ordenamiento Territorial, con diferentes puntos de vista perfectamente válidos, hay dos que tienen un reconocimiento general y que aglutinan los elementos definitorios básicos y comunes a la mayoría de las propuestas, fundamentalmente en los países de habla hispana. Por un lado está la definición de Domingo Gómez Orea, catedrático de medio ambiente y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid, que es un reconocido investigador y profesional con una extensa bibliografía sobre el tema y por otro tenemos la Carta Europea de Ordenación



del Territorio que define las bases de esta materia para la Unión Europea y que ha servido de referente para la legislación acerca de esta materia en muchos otros países (Cuadro 1).

El objeto de utilizar estas dos definiciones se debe a que, por un lado, son ampliamente reconocidas y recogidas en sus trabajos por múltiples autores lo que les concede cierta importancia en el desarrollo teórico

del Ordenamiento Territorial y, por otro, la complementariedad entre ambas ya que una proviene del estudio científico y la experiencia técnica de un reconocido catedrático a nivel internacional, dándole un fuerte valor teórico, y la otra surge de la normativa comunitaria de la Unión Europea, lo que supone una traducción directa en las políticas públicas de los países miembros.

DOMINGO GOMEZ OREA.

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

Carta europea de ordenación del territorio.

La OT es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como una actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización del espacio como un concepto rector".

Cuadro1: Definiciones de Ordenamiento Territorial (GOMEZ OREA, D. 1994 y CARTA EUROPEA DE OT).

Sin embargo, antes de adentrarse en la definición del Ordenamiento Territorial es fundamental comprender qué es lo que se entiende por territorio y cuáles son sus características principales.

1.2.1. ¿Qué es el Territorio?

Dada la necesidad constatada de que el ser humano ejerza una intervención planificada sobre el territorio para corregir los impactos negativos que el desarrollo del sistema socioeconómico ha tenido a lo largo de la historia (y más concretamente en la historia reciente) sobre el planeta, hemos de partir de la premisa de que el concepto de **Territorio** es un concepto básicamente antropocéntrico que se podría definir de una forma sencilla como la manifestación espacial del sistema de relaciones que se establecen entre la sociedad y el medio físico. Por lo tanto el *territorio es, sin duda, la construcción social por excelencia. Esta, refleja la interacción hombre-naturaleza en un equilibrio dinámico con lo cual deja de ser un objeto para pasar a ser un sujeto* (FAILDE DE CALVO, V., ZELARAYÁN, A. y FERNÁNDEZ, D., 2009).

Intervenir en el territorio no es, por tanto, intervenir sobre un ente estático y absolutamente definido sino intervenir sobre una dimensión social y natural que

es directamente determinada por la acción humana pero que es también determinante sobre la sociedad por sí mismo. Es definible sólo partiendo de una visión holística del mismo en la que el territorio es más que la suma de las partes por lo que adquiere una entidad propia que requiere una comprensión integral. Este aspecto es de vital importancia porque se establecen relaciones de doble vía que son básicas. Si entendemos que el territorio es el efecto de la intervención humana sobre el medio es fácil comprender que este será el resultado de las estrategias de desarrollo aplicadas; sin embargo, es importante asumir que el territorio por sí mismo es también un agente que define la evolución en los resultados de estas estrategias.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta ahora, si entendemos el territorio como una construcción social la intervención sobre el mismo no debe basarse en un conocimiento espacial del mismo sino que ha de implicar un conocimiento profundo del proceso de su creación (y recreación) y tener en cuenta sus complejidades y múltiples relaciones.

El territorio no es un elemento estático, muy al contrario, es un elemento cambiante, variable y desequilibrado que requiere constantemente un esfuerzo de adaptación a nuevas formas de organización territorial. Es un

elemento en el que la capacidad de intervenir de los diferentes actores es diferencial, en el que se superponen y coinciden diferentes territorialidades (mundiales, nacionales, regionales, locales, étnicas, etc...) cuyos intereses, percepciones, valoraciones y actitudes son distintas generando relaciones de complementariedad pero también de conflicto⁷. Muy relacionado con esto último y como elemento fundamental del territorio es que existe un sentido de pertenencia e identidad con respecto a este que es el que determina el ejercicio de la ciudadanía y de la acción ciudadana⁸ en gran medida.

No es difícil llegar a darse cuenta de que toda esta complejidad dinámica que caracteriza al territorio, en la que se relacionan directamente los elementos propios de la sociedad humana con los del medio natural, es una fuente constante y continua de conflictos y problemas. Unos conflictos y unos problemas que se caracterizan porque se interrelacionan entre sí, tienen causas compartidas, efectos comunes o superpuestos o coincidencia de actores.

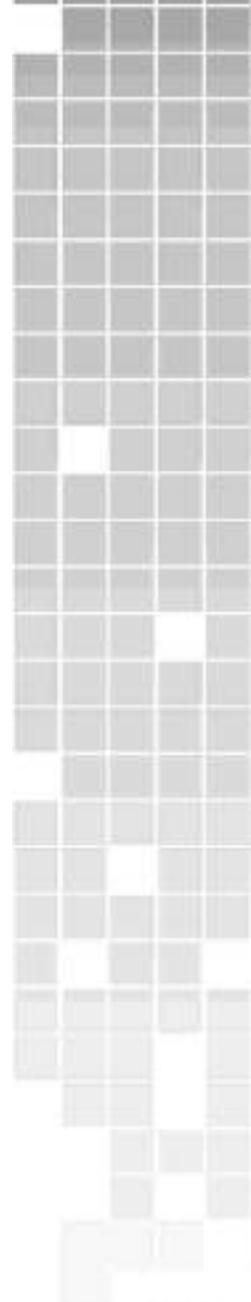
Asumiendo esta complejidad propia del territorio a la hora de abordar de forma sistemática los procesos que lo conforman, los conflictos que se dan en el mismo y, por consiguiente, los problemas derivados de ellos pueden aglutinarse en cuatro grandes choques fruto de la divergencia de intereses:

- **CONSERVACIÓN/DESARROLLO:** La necesidad de conservar el medioambiente, los recursos naturales y las tradiciones culturales choca directamente, dados los modelos actuales de desarrollo, con la perspectiva de explotar al máximo los recursos naturales para sacar el máximo beneficio económico y la necesidad de estos sistemas de contar con mano de obra asequible y dependiente
- **INTERÉS PÚBLICO/INTERÉS PRIVADO:** Este tipo de conflictos surgen del choque entre el beneficio para la comunidad, el bien común, los espacios compartidos y la equidad social frente al deseo individual y/o individualista, el beneficio propio y el espacio privado y/o privativo.
- **PERSPECTIVA GLOBAL/PERSPECTIVA LOCAL:** La multiplicidad de territorialidades que se dan sobre un mismo espacio son también fuente de variados conflictos, sobre todo cuando estas territorialidades vienen definidas por la escala. En este sentido los choques se suelen dar entre los intereses locales, más directamente relacionados con un determinado espacio y los intereses supra-locales, entre una perspectiva local y una perspectiva más amplia. Dada la perspectiva economicista del sistema social actual a todas las escalas, el conflicto surge de los intereses económicos y productivos de los medios de vida locales frente a los intereses de las economías de escala superior que se orientan, en la mayoría de los casos, a los mercados internacionales, maximizando la explotación de los recursos, acaparando tierras y construyendo grandes infraestructuras.
- **SECTOR PRIMARIO/SECTOR SECUNDARIO/SECTOR TERCIARIO:** Los conflictos que surgen de los intereses de los diferentes sectores económicos por el acceso a la explotación de los recursos y la mano de obra. En este aspecto los conflictos más numerosos están muy relacionados con el punto anterior ya que se suelen dar entre sectores económicos de ámbito local frente a intereses de

7 Un ejemplo de esta superposición de territorialidades lo tenemos en la influencia que las divisiones administrativas que el estado salvadoreño tiene en cualquier punto del territorio. Por un lado está la municipalidad como institución pública local con una serie de competencias, funciones e intereses; En un rango superior se encuentran los departamentos y el gobierno central también con sus propias competencias, funciones e intereses. No son pocos los casos de conflicto entre municipalidades y el gobierno central por temas como los permisos de construcción, tala, construcción de megaproyectos (represas, carreteras, puertos,...), etc...

En este aspecto también podemos tomar como ejemplo la existencia de otros países, otras territorialidades, que son ajenas o alejadas espacialmente de nuestro territorio pero que influyen en el cómo es el caso de la política económica estadounidense a través de los tratados de libre comercio, la dolarización, la presencia de sus empresas transnacionales, los medios de comunicación y la gran cantidad de salvadoreños que allí residen. Vemos pues como el factor internacional influye y se manifiesta no solo a nivel nacional en El Salvador sino que llega a hacerse presente a nivel local.

8 Todos los seres humanos pertenecemos y nos sentimos parte de algún lugar y en el ejercemos nuestro papel como parte de la sociedad ya sea ganándonos la vida, ejerciendo nuestro derecho al voto, relacionándonos con el resto de las personas, criando a nuestros hijos e hijas, etc... Este sentido de pertenencia puede verse desde múltiples dimensiones y escalas y tiene que ver con donde nacimos y/o donde vivimos o de donde procede nuestra familia. En El Salvador todas las personas se sienten Salvadoreñas, pero dentro de los salvadoreños los hay que son de Santa Ana, de San Miguel, de San Salvador, etc... en incluso dentro de estos últimos hay barrios, cantones, comunidades, etc... con los que cada persona se identifica. Incluso a una escala supranacional no es aventurado decir que gran parte de los salvadoreños tienen una clara conciencia de ser centroamericanos y se identifican como tales con personas de otros países de la zona a través de un sentimiento común.





sectores con miras a un espacio de mercado más global, de tal forma que los conflictos no son sólo entre sectores productivos diferentes sino dentro de los mismos sectores⁹.

Desde este punto de vista en el que se entiende el territorio como sujeto y no objeto para la intervención se hace patente el alto grado de complejidad que implica el conocimiento del mismo y de los conflictos y desigualdades que en él se producen. Abordar el comportamiento de los elementos que lo conforman y el sistema de relaciones que se establecen entre ellos supone, por tanto, un análisis que ha de hacerse desde una visión multidisciplinaria y un enfoque lo más integral posible, intentando superar la parcialidad temática que es común en el modelo de conocimiento científico occidental.

Es por esta razón por la que, para efectuar una aproximación lo más coherente al estudio y

conocimiento del territorio desde el Ordenamiento Territorial, se utiliza generalmente el denominado enfoque de sistemas. Desde esta visión se aborda el territorio considerándolo como un *sistema, que como tal, forma parte de un sistema más amplio y que está, a su vez, formado por un conjunto de subsistemas. Estos sistemas no son conceptos rígidos sino que su definición será arbitraria en base a los objetivos del estudio de que se trate* (FABO, M).

Este enfoque sistémico supone una visión global que es inherente al propio concepto de territorio en el que se vuelven elementos fundamentales las *interrelaciones dialécticas existentes entre los distintos elementos, atributos y relaciones definidas del mismo y la historicidad del sistema, es decir, el sistema en un momento dado va a venir explicado por la dinámica histórica seguida por el sistema* (FABO, M).

COMPONENTES GENERALES PARA EL ESTUDIO DEL TERRITORIO

SISTEMA RELACIONAL		SISTEMA RELACIONAL
SISTEMA NATURAL	SISTEMA SOCIAL	
Geósfera	Divisiones Administrativas	
Biósfera	Economía	
Atmósfera	Historia	
Hidrosfera	Población	
	Gobernabilidad	
	Infraestructuras	
	Asentamientos	
	Etc...	

Cuadro2: Componentes generales para el abordaje sistematizado del estudio territorial.

1.2.2. Concepto y características del Ordenamiento Sustentable del Territorio.

Habiéndonos acercado al concepto de Territorio y al enfoque desde el que se aborda el estudio, conocimiento e intervención sobre el mismo, la definición del Ordenamiento Territorial y el objeto del mismo se hacen más fácilmente comprensibles y la diferenciación entre el "deber ser" y "el ser" de las prácticas que se denominan Ordenamiento Territorial se clarifica ya que, con toda seguridad, han surgido y (...) *surgirán quienes recojan*

la expresión, se encandilen con ella formalmente, la jaleen a diestra y siniestra y, a fuerza de ofrecerla como solución vagamente tecnocrática y moderna, la pulvericen para siempre" (SAENZ DE BURUAGA, G. 1981).

El Ordenamiento Territorial debe ser *la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad* (GÓMEZ OREA, D. 1994), lo que supone la intención de hacer integral la intervención en el espacio, de tal forma que lo que se

⁹ Ejemplos de este tipo de conflictos, que son muy comunes en El Salvador, lo tenemos en el municipio de San Francisco Menéndez (Ahuachapán) donde las grandes explotaciones de caña de azúcar están desplazando a las pequeñas explotaciones familiares de subsistencia. En este mismo municipio se han dado conflictos también entre el sector pesquero y agrícola tradicional de la zona costera que pretendían ser desplazados por el sector turístico de grandes hoteles.

procura es la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de estas políticas para superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial integrando la planificación socioeconómica con la física.

Esta definición incluye varios elementos que son de gran importancia cuando se habla de Ordenamiento Territorial y que hay que contextualizar. En primer lugar es preciso indicar el carácter integral del Ordenamiento Territorial que en esta definición viene dado por los cuatro grandes elementos a los que hace referencia (políticas social, ambiental, cultural y económica), que abarcan todos los componentes que afectan y son afectados por la sociedad y que son básicos para el funcionamiento de la misma. El Ordenamiento Territorial se basa en establecer un medio equilibrado en el que estos elementos adquieran valor por sí mismos pero, sobre todo, adquieran valor como conjunto en base a la sustentabilidad del sistema territorial. Otro matiz importante es que hay que entender el concepto de políticas en un sentido amplio referido a la acción definida y decidida por una sociedad, suponiendo que la acción de los estados y sus instituciones se ejerce en función de la sociedad y no al contrario, como comúnmente se entiende.

En la mayoría de los países (independientemente del sistema político dominante) el modelo territorial se ha definido básicamente como la expresión en el espacio de las políticas económicas y productivas, y este elemento ha sido el dominante de tal forma que el resto de las políticas aplicadas (sociales, ambientales y culturales) se han hecho desde este enfoque. Esta priorización de lo económico-productivo ha dado como resultado una sociedad del desequilibrio, fuertemente polarizada. Un desequilibrio que, además, sigue incrementándose cada vez más y que tiene su expresión en todas las escalas geográficas.

Entendiendo el territorio como un sistema integral y definiendo el Ordenamiento Territorial como la intención de intervenir en este medio de tal forma que se resuelvan y se prevean los desequilibrios, las desigualdades y los impactos producto de la ocupación y uso desordenado del territorio así como los efectos que provoca un insustentable crecimiento económico, podemos comprender que lo que se pretende es incorporar la coherencia a través de una planificación que ha de ser fruto de un conocimiento profundo del territorio; un conocimiento que ha de ser científico, si entendemos este término en el sentido occidental,

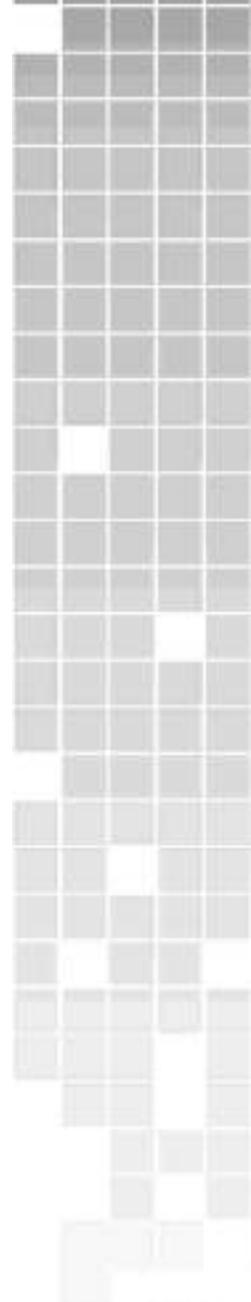
pero que también debe tener como pilar elemental los conocimientos tradicionales, fruto de una interrelación milenaria con el territorio, para sostener sus propuestas.

Otro elemento fundamental dentro del Ordenamiento Territorial está directamente ligado a la capacidad de intervenir y normar sobre el territorio. Esta capacidad descansa en los estados y sus instituciones. Por lo tanto el Ordenamiento Territorial es, *a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como una actuación interdisciplinaria y global* (CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO). Si bien hay ejemplos de ordenamiento fruto de la iniciativa comunitaria llevados a cabo sin la participación y aval de las instituciones públicas, es muy difícil conseguir una sostenibilidad de los mismos sin que las instituciones del estado sean parte del proceso, establezcan normativas legales al respecto, asuman la aplicación del mismo o, en su defecto, validen legalmente la aplicación por otras organizaciones de la sociedad.

El Ordenamiento Territorial parte, por tanto, de la determinación de organizar el territorio de forma coherente para resolver los problemas existentes y prevenir los problemas futuros y así conseguir una vida digna y sostenible planificando y regulando las actividades humanas sobre el medio físico para la gestión responsable, eficaz y eficiente de los recursos naturales y protegiendo el medioambiente como base de la vida.

Todo dicho hasta el momento no tiene sentido si no se tienen en cuenta, además, ciertos elementos claves que lo definen:

- **Participación ciudadana:** La participación ciudadana es un pilar central dentro del Ordenamiento Territorial, intentar organizar las actividades en el territorio y planificar para el futuro sin que la gente que es la que lo vive, lo conoce y lo siente, participe directamente en todo el proceso, hace que dicha intervención deje de ser Ordenamiento Territorial para convertirse en una imposición autoritaria. El Ordenamiento Territorial ha de partir de las necesidades y expectativas de las propias personas basándose en sus propuestas y participación en todo el proceso.
- **Global e integrador:** El Ordenamiento Territorial debe ser integrador, es decir debe incluir la





armonización de todas las políticas sectoriales. El funcionamiento sectorial de las políticas en los estados implica intervenciones parciales dirigidas exclusivamente a cuestiones concretas (agua, infraestructuras, áreas naturales protegidas, tratados de comercio, uso de la tierra, agricultura, etc...) pero que pueden tener implicaciones a otros niveles. El papel del Ordenamiento Territorial es el de armonizar estas políticas sectoriales dentro de una visión integradora para corregir los efectos que esta intervención parcializada en el territorio pueda tener.

En este aspecto es de gran importancia el concepto de **Jerarquía y Complementariedad**. Este concepto se refiere a la forma de integración de los diferentes niveles de estructuración territorial. La inmensa mayoría de los estados en el planeta se organizan en base a un sistema de divisiones administrativas que van desde la escala local hasta la escala nacional, pudiendo existir variados niveles intermedios en función del país e incluso algún nivel supraestatal derivado de procesos de integración de estados (ej. Unión Europea). Las diferentes escalas territoriales requieren enfoques de Ordenamiento Territorial que han de ser necesariamente complementarios dada la superposición de territorialidades. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta superposición tiene un carácter jerárquico que implica la integración de varios territorios dentro de una escala mayor y así sucesivamente. De forma general, el centralismo de los estados, antes integradores de los territorios locales e intermedios, establecen las pautas y marcan las líneas fundamentales, es decir, se establece una relación jerárquica unidireccional que va de arriba abajo. La lógica del Ordenamiento Territorial requiere que la relación de jerarquía sea de doble vía, una relación en la que las directrices que emanan de las escalas superiores que rigen el conjunto se hagan en base a los aportes de los procesos de ordenamiento a escala local. La complementariedad entre las diferentes escalas sólo es posible de forma armónica teniendo en cuenta esta reconstrucción jerárquica.

- **Funcional:** Si bien el Ordenamiento Territorial tiene un marco conceptual y metodológico específico, esta disciplina ha de tener también un alto grado de flexibilidad en su aplicación si

queremos que sea una herramienta funcional. El territorio, por su propia concepción, no es un elemento fijo ya que depende de multiplicidad de elementos y relaciones por lo tanto la práctica del ordenamiento en un determinado territorio ha de adaptarse necesariamente a las características culturales regionales y locales. Sin esta capacidad de adaptación el Ordenamiento Territorial no sólo pierde su propia esencia sino que se hace inviable.

- **Prospectiva:** El Ordenamiento Territorial no sólo consiste en plantear como se deben organizar los diferentes elementos del territorio para corregir los desequilibrios, desigualdades e impactos para el momento actual. El Ordenamiento Territorial debe tomar en consideración las tendencias y evoluciones a largo plazo de los aspectos que inciden en el territorio haciendo especial énfasis en los elementos estructurales que causan los problemas. Por lo tanto la visión de futuro, la previsión y la prevención, mirar al futuro que las personas de un determinado territorio desean para actuar en consecuencia ahora, es básico dentro de esta disciplina.

Desde un punto de vista más técnico hay que mencionar que es fundamental plantear el Ordenamiento Territorial desde el enfoque de la eficiencia y de la eficacia, o lo que es lo mismo la coherencia en el gasto de energía interna del sistema territorial y en sus relaciones con el conjunto de sistemas territoriales en sus diferentes escalas. Un sistema tendente a la eliminación del despilfarro, la sobreexplotación, la acumulación y la importación. Para avanzar en este proceso de coherencia territorial es necesario que se trabaje desde un enfoque dirigido hacia el equilibrio y la equidad disminuyendo los desequilibrios y desigualdades territoriales.

Atendiendo a esta búsqueda del equilibrio territorial y teniendo en cuenta la importancia de tomar una visión prospectiva para hacer que la intervención en el territorio sirva para avanzar hacia esta situación deseada, es importante señalar que nada será posible si no se reconocen los límites que la naturaleza impone al crecimiento económico, que se deben combinar y armonizar todos los valores (sociales, ambientales, culturales y económicos) en el uso del territorio y que todo esto debe hacerse teniendo en cuenta la ya necesaria adaptación a los efectos del cambio climático.

Así pues podemos concluir que en la base de los

objetivos que definen el Ordenamiento Territorial la mejora de la calidad de vida, entendiendo calidad de vida como "buena vida" no como poder adquisitivo exclusivamente, es el fin último y que esto nunca será posible sin la conservación y mejora del medioambiente como elemento indisoluble de una vida plena para el ser humano aplicando la racionalidad y la coherencia a la creación de territorio, a la gestión responsable de los recursos naturales y al acceso universal a los mismos.

De un modo práctico, en el que se es consciente de la organización y función de los diferentes sistemas políticos basados en el concepto de estado-nación, debemos tener en cuenta que sin una adecuada y efectiva coordinación político-administrativa, entre los diversos organismos del mismo rango y entre los distintos niveles políticos y administrativos de decisión el impacto real del Ordenamiento Territorial va a verse reducido en gran medida en la mayoría de los casos.

1.2.3. Herramientas para aplicar el Ordenamiento Sustentable del Territorio.

Partiendo de la base de que el Ordenamiento Territorial, en sentido práctico, busca el pasar de un sistema territorial desequilibrado e insatisfactorio para la mayoría de la población, hacia un sistema más equilibrado y satisfactorio, es necesario crear las herramientas adecuadas para que se tomen las medidas precisas de regulación, intervención, inversión y gestión para llevar a buen término el proceso.

Para ello, la metodología para llevar a cabo de forma práctica el Ordenamiento del Territorio se basa en un proceso integral de planificación territorial. Este proceso guarda grandes similitudes con la metodología general para la planificación aunque incluye ciertos elementos propios del Ordenamiento Territorial definidos por las características del territorio como sujeto de intervención y del ordenamiento como marco conceptual.

Todo el proceso de planificación se recoge en un documento que será el marco de referencia para la intervención y la Gestión Territorial y que se conoce como Plan de Ordenamiento Territorial. El proceso para llegar a ejercer una Gestión Territorial basada en el ordenamiento se puede sintetizar en tres grandes fases:

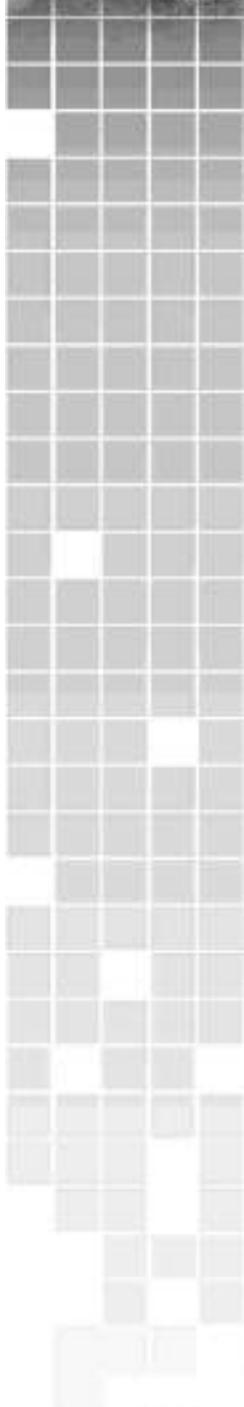
a) Análisis Territorial.

Como ya se ha apuntado con anterioridad es imprescindible adquirir un conocimiento profundo del territorio en el que se tengan en cuenta no sólo los elementos que lo conforman sino también las múltiples relaciones que se establecen entre estos hacia el interior y el exterior del sistema. Conociendo estos elementos podemos llegar a conocer la naturaleza de los problemas y evaluar el estado del mismo.

Para comenzar a elaborar un Análisis Territorial el primer paso es la definición del ámbito territorial que abarcará el plan. Si bien este parece un paso sencillo, su importancia radica en las múltiples territorialidades que pueden definirse en base a un espacio. Esta determinación del ámbito nos da las pautas para enfocar los pasos posteriores en el proceso de análisis del territorio.

Una vez determinado el ámbito territorial dentro del cual vamos a efectuar el proceso de ordenamiento, el siguiente paso es el de la recolección y/o elaboración de la información sobre el mismo. Es en esta parte en la que empieza a tomar una importancia determinante el enfoque sistémico para la recolección y/o generación de la información ya que esta será la base sobre la cual descansará el *Diagnóstico Territorial* que será el elemento que defina lavase sobre la cual descansará la regulación de los usos y aprovechamientos del medio físico y la construcción de objetivos para la planificación territorial.

La metodología para acercarse a la realidad dentro de un sistema es la determinación o identificación de subsistemas. Existen muchas propuestas que identifican los diferentes subsistemas. La gran mayoría presentan claras similitudes que se basan en conceptualizaciones más o menos generalizadas, sin embargo, hay que tener en cuenta que es necesario un proceso de adaptación de los mismos en función de las particularidades del lugar y la escala de la planificación.





Subsistemas del Sistema Territorial: Elementos Básicos para un OST

MEDIO FÍSICO	Medio Inerte	Clima		Riesgos. Cambio Climático. Género. Cultura. Participación. Transparencia.
		Aire		
		Agua		
		Suelo		
		Subsuelo		
	Medio Biótico	Vegetación		
		Fauna		
	Degradaciones y amenazas			
	Medio Perceptual	Base Paisajística		
		Potencial de Vistas		
Incidencia visual				
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES DE PRODUCCIÓN, CONSUMO Y RELACIÓN SOCIAL	Sistema Económico	Producción	Recursos Naturales	
			Mano de Obra	
			Tecnología	
			Empresa	
		Consumo	Privado	
		Público		
	Sistema Social	Grupos Sociales		
		Demografía		
	Sistema Cultural/Ideológico	Escala de valores Sociales		
SISTEMA DE ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS	Estructura	Canales de Relación		
		Infraestructuras		
		Núcleos		
	Funcionamiento	Flujos		
		Actividades		
MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	Legislación			
	Poderes	Judicial		
		Legislativo		
		Ejecutivo		
	Organización Institucional			

Cuadro 3: Propuesta de subsistemas dentro del Sistema Territorial. Elementos básicos para la OST.

b) Planificación Territorial.

La planificación territorial es el elemento fundamental para el desarrollo de un proceso de ordenamiento. En esta fase se han de definir los dos elementos fundamentales que componen un Plan de Ordenamiento Territorial y es donde comienzan a trasladarse a la práctica los directrices conceptuales, detalladas en apartados anteriores, referidas a la sustentabilidad y al propio Ordenamiento Territorial.

Para ello, teniendo como base el diagnóstico territorial realizado, han de definirse los **Objetivos** para lograr una mejora en todos aquellos aspectos identificados como problemáticos o disfuncionales dentro del sistema territorial. Este proceso se realiza en base a la determinación de un **Modelo Territorial** futuro para un periodo de tiempo establecido.

El modelo, básicamente se establece en base a las necesidades y deseos de la población y teniendo



en cuenta los factores sociales, ambientales, económicos, culturales y políticos para verse logrado. En el proceso de determinación del modelo territorial es importante definir las posibles alternativas para evaluar cual es la más adecuada a las necesidades de ese momento. Es en este punto donde la variable prospectiva inherente al Ordenamiento del Territorio adquiere especial protagonismo.

Una vez definidos los objetivos y el modelo territorial al que se quiere llegar se entra de lleno en la fase de instrumentación para lograr los resultados previstos. Esta instrumentación se puede dividir en dos grandes elementos que forman el cuerpo del Ordenamiento Territorial en su aspecto práctico: La definición de usos y aprovechamientos sobre el territorio a través de una zonificación normativa del mismo y la determinación de acciones concretas y planes parciales para incidir en los elementos estratégicos que nos llevarán a la consecución de los resultados acordados.

La zonificación ha de hacerse teniendo en cuenta la vocación del territorio para sostener las actividades productivas, la sostenibilidad de los recursos y el acceso a los mismos, la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, los asentamientos humanos y los servicios, etc. Es decir, definir el uso (o las limitaciones de uso) del territorio para asegurar las condiciones para una buena vida de la población, la fortaleza del medioambiente como fuente de vida y recursos y la disminución de las desigualdades y desequilibrios. Esta zonificación ha de ser por tanto un elemento validado y aplicado de forma legal.

La determinación de acciones y la elaboración de planes parciales atienden a la necesidad de actuar sobre el territorio para potenciar los cambios necesarios para la consecución de los objetivos y alcanzar el modelo territorial deseado. El abanico de elementos sobre los que se ha de incidir en este apartado es muy amplio y va desde la modificación, cambio o creación de instrumentos normativos (leyes, ordenanzas, etc...) hasta la ejecución de obras puntuales de infraestructuras, gestión de espacios protegidos, reforestaciones, etc.

c) Gestión Territorial.

Una vez determinadas las problemáticas y definidos los componentes para la acción la fase lógica es la de implementación de estos elementos. Esta es la parte del ordenamiento conocida como Gestión Territorial y es, sin lugar a dudas, el factor de mayor importancia en este proceso.

Por un lado la Gestión Territorial supone llevar a la práctica los componentes de diagnóstico y planificación, que si bien ya tienen un nivel de incidencia importante por sí mismos puesto que se han realizado con la participación directa de la población, lo que supone ya un proceso de aprendizaje y reflexión, no implican una intervención directa en el territorio.

No obstante la Gestión Territorial no es sólo la puesta en práctica de acciones concretas sino un proceso de gestión completo que supone la asimilación del Plan de Ordenamiento como una herramienta legal y administrativa para el seguimiento y control del mismo.

El elemento de gestión tiene también una característica propia que va ligada directamente al mismo concepto del territorio. Si este supone la expresión de una realidad social y ambiental que es cambiante e influida por múltiples factores, tanto internos como externos, si asumimos la complejidad del sistema territorial, la comprensión integral de sus componentes y las relaciones internas y externas que se establecen, debemos asumir que en todo el proceso de Planificación y Gestión Territorial ha de haber una retroalimentación y una evaluación constante de todo el ciclo.

Este es un aspecto fundamental en el Ordenamiento Territorial. Si no entendemos el territorio como un elemento vivo y en constante cambio y asumimos que un plan territorial debe convertirse, por tanto, en un elemento vivo en constante adaptación a las condiciones del territorio corremos un alto riesgo de que este se transforme en una herramienta rígida que no implique los cambios que deseamos.



Figura 1: Fases de desarrollo de un plan de Ordenamiento Territorial.

2 Contexto nacional y local para el Ordenamiento Territorial en El Salvador.

2.1 El Ordenamiento Territorial y las políticas sectoriales en El Salvador.

Como se ha visto hasta este momento el Ordenamiento Sustentable del Territorio es una herramienta técnica y política de carácter integral basada en una visión holística de los componentes, procesos y relaciones que se dan en un territorio. Teniendo en cuenta esto cabría pensar que un apartado dedicado a definir su relación con temas y políticas sectoriales de incidencia territorial no sería necesario. Sin embargo esta publicación, si bien comienza con unos conceptos teóricos generales es un trabajo dirigido fundamentalmente al análisis de este tema en El Salvador por lo que se hace necesario señalar la importancia de esta disciplina en algunos temas de vitales para este país que vayan introduciendo la parte aplicada de este texto.

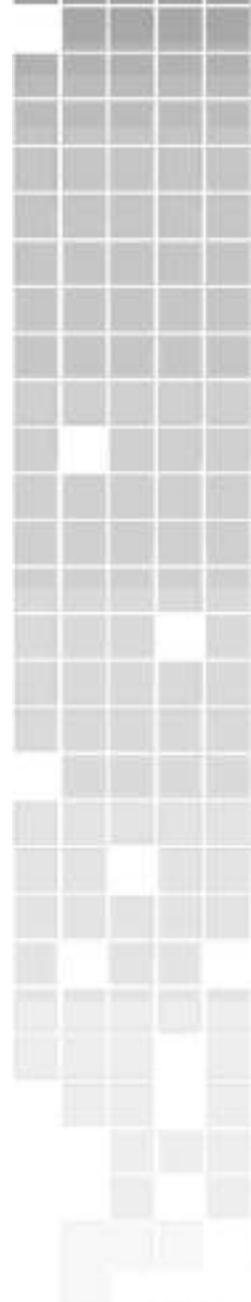
Los problemas y conflictos ambientales en El Salvador son de una gran magnitud y provocados por una notable diversidad de causas. Sin embargo, en la base de toda esta problemática se encuentra el modelo de desarrollo adoptado por el país a lo largo de su historia y que ha sido promovido por los intereses económicos de un sector de la sociedad que ha definido la situación de desigualdad social y territorial y las dinámicas degradación ambiental que se padecen actualmente, situando a la población salvadoreña entre las más vulnerables del continente.

Entre los muchos aspectos que afectan negativamente a la población salvadoreña está la falta de acceso a recursos básicos como son el agua y la tierra, recursos que son utilizados como mercancía de cambio especulativa para promociones inmobiliarias,

construcción de megaproyectos de infraestructuras o para la producción agrícola industrial para la exportación; de tal forma que el acceso al agua, como elemento vital, no está garantizado en cantidad y calidad para la mayor parte de la población que, además ha de vivir de economías locales de subsistencia en áreas marginales por la falta de tierras. Estos graves problemas en un país tan reducido en espacio y tan poblado se hacen especialmente graves y es, en base a esto, por lo que el Ordenamiento Sustentable del Territorio se convierte en una herramienta clave para mejorar la situación de la mayor parte de los habitantes.

Íntimamente relacionado con el Ordenamiento Sustentable del Territorio, uno de los problemas que más impactos causan a la población, es el de los desastres. Unos desastres recurrentes en el país que tienen graves consecuencias todos los años y que se producen, más que por la virulencia de los eventos naturales extremos por el elevado nivel de vulnerabilidad socioambiental de la población del país. Una vulnerabilidad multicausal y fundamentalmente antrópica que no se aborda de manera integrada sino, a través de políticas sectoriales que, finalmente, priorizan los elementos e intereses económicos de grupos reducidos.

Existe una ley y una política de protección civil y gestión de riesgos enfocada en la respuesta a la emergencia en lugar de incidir en la prevención y mitigación de los desastres; no existe legislación sobre el recurso hídrico que garantice una gestión y un acceso universal y adecuado al agua; las normativas de urbanismo no



regulan el crecimiento de las ciudades bajo criterios de seguridad e interés social lo que provoca graves problemas urbanos que incrementan los riesgos, la exclusión, el hacinamiento y la contaminación, entre otras muchas cosas; se planifican y construyen infraestructuras de mala calidad para atender demandas de energía y transporte innecesarias para la población a costa de recursos vitales; etc.

Otro factor de importancia en un territorio como el salvadoreño, catalogado como uno de los países más deforestados del planeta, es la preservación de la biodiversidad como base de la riqueza del país y como recurso fundamental para una gran parte de la población que depende de ella como garante de sus medios de vida y que sin embargo está viéndose rápidamente reducida sin ningún control efectivo.

El Ordenamiento Sustentable del Territorio, correctamente legislado y aplicado, puede ser una herramienta para la armonización de estas políticas

sectoriales, bajo criterios de interés común, organizando el territorio en función de su vocación y definiendo las actividades óptimas sobre el mismo en función del interés común, priorizando las necesidades de la mayoría y asegurando la protección y recuperación de la biodiversidad.

Se hace necesario, por tanto, desarrollar un proceso de Ordenamiento Sustentable del Territorio en El Salvador que haga especial énfasis en la relación de este con ciertas políticas sectoriales relevantes que abordan o debieran abordar temas básicos con consecuencias negativas importantes para el país y a los cuales no han sabido darle la respuesta adecuada (agua, gestión de riesgos, urbanismo, biodiversidad, etc...) o políticas que desarrollan temas que no son prioritarios para el país (energía, minería, transporte, etc...) y que sin embargo suponen inversiones considerables de tiempo y dinero por parte del Estado y tienen efectos desastrosos para muchas comunidades.

2.2 El contexto sociopolítico para el Ordenamiento Territorial.

En El Salvador los patrones históricos de ocupación y transformación del territorio han provocado una presión sobre los espacios y los recursos naturales que han multiplicado los impactos ambientales sobre, prácticamente, la totalidad del territorio. Se han generado así altos niveles de vulnerabilidad socio-ambiental, que agravan aún más las condiciones de pobreza y marginalización socioeconómica de grandes contingentes de la población.

Esta ocupación y transformación territorial se ha hecho, generalmente, sin una intención integradora, sin vistas a la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población y sin atender al componente ambiental, tanto en lo referente a la protección de la biodiversidad como en lo que tiene que ver con la protección de recursos naturales y la exposición o vulnerabilidad de las comunidades a desastres.

No ha habido, ni hay, una legislación sobre Ordenamiento Territorial adecuada a nivel nacional que articule una Planificación Física destinada a dirigir

la ocupación y uso del territorio con la finalidad de corregir los desequilibrios y desigualdades territoriales, asegurar la protección de los recursos naturales y los bienes y servicios ambientales, proteger la diversidad biológica, reducir los impactos ambientales de la actividad humana y responder a las necesidades de prevención de riesgos y a la adaptación de las poblaciones a los cambios que se están produciendo en el sistema climático.

Los instrumentos en materia de OT que están funcionando actualmente no ofrecen una respuesta en este sentido sino que, desde un punto de vista sectorial, priorizan otros elementos de carácter fundamentalmente económico que se concretan en el desarrollo de infraestructuras para el transporte de mercancías, el impulso de polos de desarrollo empresarial y turístico y la promoción inmobiliaria que están más destinados a la captación de divisas y la creación de grandes complejos sujetos a una legislación menos restrictiva, que al desarrollo local.

No existe, por tanto, una legislación específica sobre Ordenamiento Territorial que regule este aspecto encontrándose el país, de esta forma, con un marco legal disperso con referencias en la Ley de Urbanismo y Construcción, la Ley de Patrimonio Cultural, la Ley de Catastro, la Ley de Medioambiente, la Ley de Riego y Aprovechamiento, etc. Esto implica una reducida presencia institucional pública coordinada en el territorio que redunde en acciones desordenadas y sin control.

En El Salvador urge una Ley de Ordenamiento Territorial y son varios los actores internos y externos en el país que demandan la aprobación de una ley de este tipo. Sin embargo los intereses de estos actores no necesariamente buscan la aplicación de un planeamiento territorial con una vocación ambiental y de equidad socioespacial, sino más bien buscan instaurar las condiciones legales e infraestructurales para el desarrollo de sus actividades económicas. Ejemplo de este interés externo es el que se muestra por parte de Estados Unidos de América, que para la entrega de los Fondos del Milenio exige la aprobación de una ley de Ordenamiento Territorial que asegure las condiciones para el óptimo desarrollo de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio (TLC) que colocan a El Salvador como un polo de logística y transporte a nivel regional.

En El Salvador existe ya una amplia normativa que regula el uso del territorio y define herramientas de planificación, sin embargo toda esta cantidad de regulaciones son de carácter parcial y/o sectorial y si, en alguna parte de ellas, se alude al Ordenamiento Territorial es casi siempre con esta visión restringida, sin tener en cuenta el carácter integral e integrador que ha de tener.

La base legal que en la actualidad regula ciertos aspectos de lo que se pretende dar a entender por Ordenamiento Territorial en sentido amplio, comienza con la Constitución nacional y se concreta de forma más operativa en la Ley de Urbanismo y Construcción, a través de la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural, la Ley de Medio Ambiente a través de la incorporación de la dimensión ambiental en planes de desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Código Municipal, a través de la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad, entre otras.

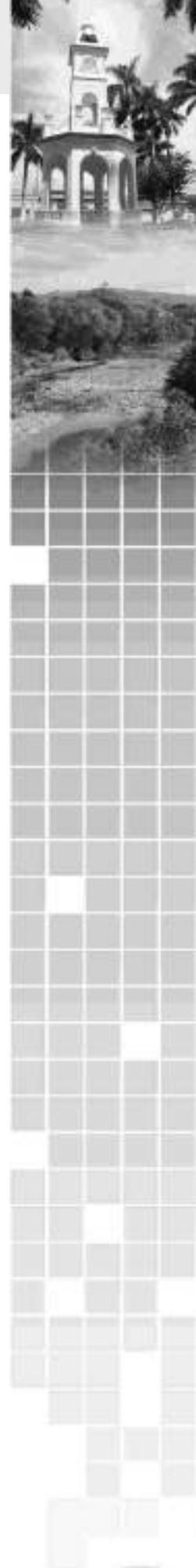
La Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños es el único ejemplo de legislación específica sobre el tema, sin embargo geográficamente está restringida al Área Metropolitana de San Salvador y establece un área de planificación que se superpone a las delimitaciones administrativas por departamentos. Otro elemento destacable de esta ley es que, pese a que incluye ciertos aspectos de integralidad, es fundamentalmente una ley de Ordenamiento Urbano que regula las instituciones y procesos de asignación de usos del suelo para el desarrollo urbanístico de forma casi exclusiva.

No obstante, a pesar de no existir una legislación exclusiva a nivel nacional, en el año 2004 se aprobó el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) que fue desarrollado por el Vice Ministerio de Vivienda (VMVDU) y el Ministerio de Medio Ambiente (MARN). Este proceso de implementación de un Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Nacional incluía elementos encaminados a institucionalizar este tema a nivel nacional, como son la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, además del propio Plan Nacional, que incluía:

- Una nueva regionalización intermedia del país que no atendía a la actual división en departamentos.
- Estrategias, programas y proyectos nacionales.
- Estrategia de desarrollo regional y sub regional.
- Sistema de información territorial.

Teóricamente el PNODT es un plan que está vigente, sin embargo sólo ha servido para dar justificación a determinadas obras de grandes infraestructuras y megaproyectos sin que se hayan aplicado las herramientas ni creado las instituciones de Ordenamiento Territorial que se preveían para el país.

Esto se debe a múltiples factores, aunque se basan todos ellos en que existe una contradicción entre el modelo económico neoliberal planteado para El Salvador por sus sucesivos gobiernos y la necesidad de que el estado intervenga y planifique estratégicamente el territorio a través del Ordenamiento Territorial. Se puede decir que el Plan se orienta por un modelo económico que en sí mismo provoca muchos de los desequilibrios y desigualdades que el mismo plan debiera corregir. Estas afirmaciones quedan en



evidencia cuando se comprueba que en este plan existe un claro sesgo hacia la infraestructura económica frente a la inversión social territorial y deja fuera elementos de redistribución de recursos y funciones, fuentes de financiamiento, reducción de desequilibrios espaciales, conservación, desarrollo local, seguridad alimentaria, etc. que son básicos en la práctica del Ordenamiento Territorial.

Así mismo esta iniciativa tiene una visión completamente jerárquica, es decir concentrada en el gobierno nacional, de manera que se crea un marco legal muy rígido que supedita cualquier iniciativa de planificación local a las directrices nacionales.

Tenemos así una Política y un Plan Nacional de ODT que no plantean un verdadero modelo de gestión del territorio sino que establecen elementos para afianzar el control territorial por parte del Gobierno Central.

Otro de los elementos de crítica, respecto al PNOTD ha sido que en ningún momento ha existido una adecuada discusión y socialización pública ni de la política, ni del el plan, ni de la propuesta de ley emanada del mismo, que actualmente se encuentra en punto muerto.

De esta forma se puede ver que El Salvador se encuentra con verdaderos problemas en lo referente a la regulación legal del Ordenamiento Territorial. No existe un marco legal de referencia claro por lo que las actuaciones que a este respecto se producen están siempre justificadas en base a intereses partidarios, sectoriales y, principalmente, económicos. Intereses que, además, tienen un carácter muy centralista por parte del estado

salvadoreño que basa el desarrollo económico en un sistema neoliberal, acaparando y adaptando las competencias en materia de Ordenamiento Territorial en función de la coyuntura macroeconómica y obviando el desarrollo local.

Así pues hay múltiples leyes sectoriales que tienen componentes de planificación territorial, sin que haya ningún tipo de regulación específica a nivel nacional, contando únicamente con una Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que es absolutamente disfuncional puesto que sólo se aplica para justificar grandes infraestructuras y megaproyectos que favorecen a los grandes emporios empresariales.

Es importante señalar que elemento socioambiental, básico dentro de El Salvador por las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de la gran mayoría de la población, es tratado de forma tangencial y siempre supeditado a las directrices macroeconómicas y, muy posiblemente, a intereses de ciertos sectores económicos. Se aborda el tema ambiental desde la perspectiva del recurso explotable y no del bien común y se promueve la recuperación y/o reconstrucción en caso de impactos en lugar de la prevención en base al principio de precaución. Además se enfoca sobre un desarrollo agrícola e industrial basado en la producción para la exportación lo que supone que el motor fundamental de la economía de la mayoría de la población salvadoreña, que es la agricultura de subsistencia, la manufactura a pequeña escala y el pequeño comercio no cuentan en el modelo de "desarrollo" que se ha promovido y se promueve desde los diferentes gobiernos para El Salvador.

2.3 El enfoque local para la intervención en el territorio: Problemas y oportunidades.

Las propuestas surgidas en los diferentes gobiernos de El Salvador dejan patente que está muy lejos de sus intenciones implementar una estructura nacional del Ordenamiento Territorial que cumpla con las bases metodológicas que ha de tener para poder ser llamado así. En este sentido es especialmente destacable, por la importancia decisiva que tiene el hecho de que las posibilidades de planificación y Gestión Territorial de los municipios se vean restringidas de forma clara.

No obstante hay ciertas normativas ya existentes que pueden ser rescatadas y utilizadas por las municipalidades para variar esta tendencia aunque hay ciertos escollos que deben ser salvados ya que se requiere de ciertas capacidades técnicas y disponibilidad de recursos a los que, ciertamente, la gran mayoría de los municipios tienen limitado acceso.

No obstante si lo que se pretende es promover el Ordenamiento Territorial hay que tener muy en cuenta que en El Salvador la institución del estado que tiene una relación más cercana al territorio es la municipalidad y, por lo tanto, es la institución que tiene la incidencia más directa en el desarrollo local.

En base a esta cercanía el Código Municipal otorga a los Concejos Municipales la competencia y obligación de elaborar planes de desarrollo para alcanzar el fin último de esta institución que es el de lograr el bienestar de sus habitantes.

Como parte de las atribuciones que tienen otorgadas las municipalidades a través de esta Ley tenemos la de la titularidad de los bienes de uso público y, como consecuencia de esto, la responsabilidad de su cuidado así como la planificación, la ejecución y mantenimiento de obras de servicios básicos, la promoción y financiamiento de programas de vivienda o renovación urbana y la autorización y fiscalización de parcelaciones, lotificaciones, urbanizaciones y demás obras particulares; todo esto siempre y cuando en el municipio exista un instrumento de planificación y la capacidad técnica instalada para poder cumplir con tal fin.

Así pues nos encontramos con que hay ciertas atribuciones importantes en materia de Gestión Territorial que pueden asumir los municipios. Sin embargo, en la práctica, esto no funciona así y la gran mayoría de los municipios no son capaces de ejercer las atribuciones que el Código Municipal les otorga, ya sea por falta de capacidad técnica y recursos o por la forma sistemática en que los sucesivos gobiernos nacionales han ignorado estos elementos fundamentales del código.

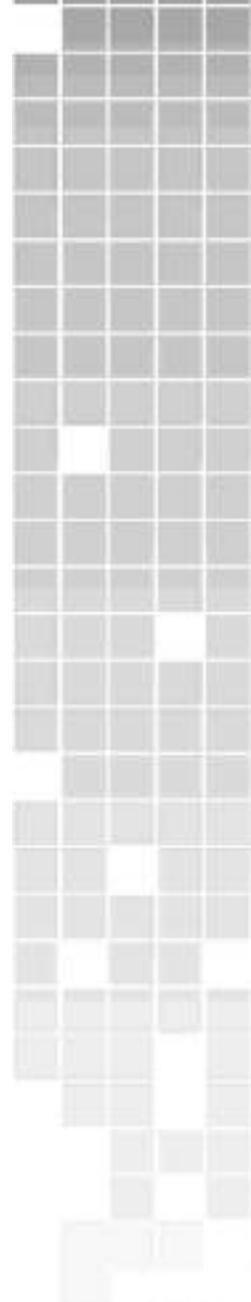
Por lo tanto, mientras el municipio no cumpla con estos requisitos y el traspaso de las competencias municipales desde el gobierno central no sea completo, las municipalidades estarán limitadas en su labor y supeditadas a decisiones de técnicos y políticos que no están en el territorio municipal y que atienden a objetivos, necesidades e intereses que, en muchas

ocasiones, son ajenos a este y, por tanto, ajenos a las necesidades particulares de su población.

La iniciativa de elaborar el Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio se convierte, por tanto, no sólo en un instrumento para buscar una mejora en la calidad de vida de los habitantes a nivel municipal y en un medio para proteger el medioambiente, la biodiversidad y los recursos naturales del municipio, también es el elemento que permitirá a la municipalidad asumir las competencias en las materias antes descritas avanzando en los procesos de descentralización y potenciando el desarrollo a nivel local. Así mismo se convierte en un proceso de acercamiento de la democracia a la población que verá como su participación será más importante y determinante, al ser dentro del espacio local donde se empiecen a tomar las decisiones que incumben a su espacio de vida.

No hay ninguna prueba que nos asegure que la existencia de una Ley de Ordenamiento Territorial o que la municipalidad tenga un Plan de Ordenamiento Territorial vaya a suponer que las municipalidades asuman las competencias en el ámbito regulatorio y de promoción territorial que el Código Municipal les otorga bajo las condiciones antes mencionadas. Sin embargo esto no debe ser un factor que detenga estos procesos ya que avanzando en la planificación territorial local, en el hipotético caso que no se lleguen a asumir estas atribuciones por las municipalidades por la presión gubernamental, se estará entrando en una situación de ilegalidad ante la cual siempre se puede recurrir.

Por lo tanto, con la elaboración del POST para San Francisco Menéndez, se pretende comenzar un proceso de desarrollo humano y territorial que respete y proteja el medioambiente, los recursos ecológicos y la biodiversidad como medio para mejorar la calidad de vida de los habitantes reforzando, además, las capacidades y acción del gobierno local, que es la institución pública más directamente ligada al territorio y reforzando la democracia al potenciar los procesos de participación local de la población.



3 Condicionantes previos para la elaboración del Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio en San Francisco Menéndez.

Teniendo en cuenta cuales son las oportunidades legales y prácticas para que se lleve a cabo una planificación territorial a nivel municipal dentro de El Salvador, que sirva como ejemplo de buena práctica a este respecto, hay que garantizar unas condiciones previas. Si bien es cierto que muchos de los municipios del país no cumplirían estas condiciones en el caso de pretender replicar una práctica como la que aquí se describe para San Francisco Menéndez, es necesario señalar que esto no es necesariamente un obstáculo insalvable ya que el alcance de las mismas puede ser también parte del proceso de Gestión Territorial que se busque con el Plan de Ordenamiento.

Así mismo es importante señalar, en consonancia con lo desarrollado en la conceptualización del

Ordenamiento Territorial, que los territorios son diferentes entre sí y que las características específicas de cada uno de ellos varían; por lo que es necesario entender que las condiciones previas marcadas para el caso de San Francisco Menéndez son, fundamentalmente, una indicación para encaminar los primeros pasos de un Plan de Ordenamiento Territorial que necesariamente ha de adaptarse a las características ambientales, sociales, económicas, culturales y políticas de cada lugar.

Las razones por las que se empezó a trabajar en este esfuerzo dentro de San Francisco Menéndez se definen por tres elementos fundamentales: La institucionalidad pública a nivel local, el enfoque de desarrollo de la alcaldía y las características geográficas y socio ambientales del municipio.

3.1 La institucionalidad pública a nivel local y el enfoque de desarrollo de la Alcaldía de San Francisco Menéndez.

Como se ha visto en el apartado en el que se define el Ordenamiento Sustentable del Territorio, esta materia es, además de una disciplina científica, una función que ha de ser necesariamente pública, ya que son las instituciones del estado las que tienen la capacidad de normar sobre los usos y aprovechamientos en el territorio, y es, por tanto una técnica administrativa que ha de ser gestionada por estas instituciones.

Teniendo en cuenta lo anterior es básico, para que este proceso se desarrolle de la mejor forma posible, que haya un interés directo por parte de alguna de las instituciones públicas del Estado en desarrollarlo. El ideal sería que todas y cada una de estas instituciones

se involucraran en la iniciativa desde sus diferentes ámbitos y escalas para hacer del Ordenamiento Sustentable del Territorio una herramienta, una política de Estado. Las circunstancias hacen que este ideal sea enormemente difícil de conseguir habida cuenta de los diferentes intereses económicos, partidarios e ideológicos, sin embargo es posible avanzar en su desarrollo y ejercer una incidencia clara hacia esto si se cuenta con el interés y la iniciativa de las instituciones públicas locales.

Aunque es importante contar con el apoyo de instituciones de rango superior, desde la UNES entendemos que la iniciación de un proceso como este

debe abonar directamente al **cambio en la concepción jerárquica institucional y al avance hacia la complementariedad** del mismo, es decir, a la construcción de un Ordenamiento Sustentable del Territorio integrado a nivel nacional pero construido desde el ámbito local y de participación directa de la ciudadanía. Por estas razones es por las cuales se inició esta acción desde una escala municipal y se concretó en el Municipio de San Francisco Menéndez que presenta unas características propias sumamente interesantes dentro del contexto nacional:

3.1.1. El elemento práctico.

Es fundamental, a la hora de afrontar un trabajo de Ordenamiento Territorial y sea cual sea la institución que decida hacerlo, tener muy en cuenta cuales son las necesidades específicas de trabajo, las ventajas con las que se cuenta para llevarlo a buen término y los medios de los que se dispone. En el caso de San Francisco Menéndez la decisión de integrarse en este proceso por parte de la UNES se debe fundamentalmente a la experiencia de trabajo conjunto con la actual corporación municipal así como los años de trabajo comunitario que, como institución, se lleva desarrollando en la zona.

Esta experiencia de trabajo y coordinación con la municipalidad asegura, primero, una sostenibilidad de la acción a largo plazo y segundo una funcionalidad de los procesos que facilitan el trabajo a todos los niveles. La presencia de la UNES en la zona como territorio de intervención se consolidó tras las inundaciones del huracán Mitch en 1998, año en el que, tras los trabajos de recuperación y reconstrucción, se comenzó a colaborar con las comunidades en la protección y conservación del medioambiente y la reducción de las vulnerabilidades socioambientales de las mismas.

Con la llegada del actual equipo de gobierno a la Alcaldía Municipal, la apertura de la municipalidad a la colaboración con ONGs dio pie a que la UNES comenzase un largo periodo de estrecha colaboración que dura ya más de cuatro años. Durante este periodo se han desarrollado diversos programas y proyectos junto con la Alcaldía que van, desde la elaboración del Plan de Gestión Ambiental de la cuenca del río Paz a la gestión de ecosistemas marino costeros y medios de vida de sus pobladores, pasando por el programa

binacional Alianzas para el desarrollo conjunto de los municipios fronterizos de Guatemala y El Salvador en la zona de la desembocadura del río Paz.

Teniendo en cuenta las características de la metodología de Ordenamiento Territorial que se ha querido desarrollar a través de esta iniciativa, el elemento práctico que supone la experiencia y la confianza en la colaboración entre las instituciones es de gran importancia de tal forma que la eficacia y la eficiencia de las acciones ha sido muy positiva.

3.1.2. El enfoque local de la municipalidad y su desarrollo institucional.

Partiendo de la base de que el Ordenamiento Territorial ha de construirse desde las necesidades de la población que vive en un determinado territorio, es fundamental que las instituciones públicas más próximas, que son las municipalidades desarrollen al máximo la visión local en su quehacer. Esta afirmación que parece obvia no lo es tanto y son innumerables los casos de Concejos Municipales que desatendiendo las necesidades de la población encaminan sus esfuerzos políticos y económicos por otros derroteros.

En el caso de la Alcaldía de San Francisco Menéndez, sin embargo, el enfoque que le ha dado a su trabajo ha sido el de un acercamiento cada vez más profundo a las comunidades del municipio, tal es así que los equipos técnicos más numerosos son los de proyección social y gestión de riesgos que realizan un trabajo estrechamente coordinado cuyo pilar es un equipo conjunto de promotores que trabajan directamente en las comunidades.

El trabajo de estas dos áreas, que han sido las referentes de la municipalidad en la elaboración del Plan de Ordenamiento, supone, por un lado, un enfoque de intervención municipal basado en la reducción de las vulnerabilidades de la población lo que implica un compromiso a nivel más profundo para superar los problemas de fondo y, por otro, la intención de generar institucionalidad a nivel municipal o lo que es lo mismo la asunción por parte de la municipalidad de la vocación de servicio público que ha de tener una institución pública.

Otro factor importante, directamente relacionado con los anteriores, son los avances que se están haciendo



en los procesos de participación efectiva de la población a nivel municipal a través de mecanismos específicos que van más allá de la relación diaria de los promotores con la gente de las comunidades. En este sentido se están fortaleciendo las Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADESCOS) en todas las comunidades en las que ya existían y promoviendo su creación en las que no existe esta figura, así como los comités específicos para temas concretos (Riesgos, Medioambiente, etc...). Además se han creado los Comités de Desarrollo Zonal (CDZ) que aglutinan a varias de estas ADESCOS. La particularidad de estos comités es que se han formado bajo criterios de accesibilidad y coherencia geográfica de tal forma que las comunidades que los forman tengan un punto de reunión accesible y posean unas características geográficas similares. Esto se ha hecho así debido a que la división cantonal, en muchas ocasiones, no responde a este criterio y conformar comités cantonales, dadas las particularidades de San Francisco Menéndez, supondría dificultades de reunión para representantes de muchas de las comunidades y grandes diferencias territoriales entre las comunidades en algunos casos.

Para llevar a cabo un Ordenamiento Sustentable del Territorio como el que nos ocupa, estos elementos que caracterizan al trabajo de la Alcaldía de San Francisco Menéndez son de gran importancia. Por un lado un enfoque claro de superación de las problemáticas de fondo de la población con una visión dirigida a la reducción de las vulnerabilidades de las personas y comunidades y la participación de las mismas como sujetos, *promoviendo la capacidad del individuo para influir en el mundo, o lo que es lo mismo su libertad de agencia (...) para provocar y participar de los cambios dentro de la sociedad en todos los ámbitos: políticos, económicos, sociales, etc.* (AMARTYA SEN. 2000); Y por otro, promoviendo el reforzamiento de la institucionalidad municipal en su territorio con vocación de servicio público suponen una base especialmente interesante para comenzar con un trabajo de este tipo.

3.1.3. La capacidad de los técnicos municipales.

Debido a los condicionantes que marca la escasez de recursos económicos a la hora de elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial como el que se ha desarrollado para el municipio de San Francisco Menéndez, es importante apoyarse en los recursos técnicos de las instituciones implicadas en el desarrollo del mismo.

En este sentido la Alcaldía de San Francisco Menéndez ha dado muestras a lo largo del tiempo de colaboración con la UNES de su solvencia técnica y el importante nivel de sistematización del trabajo e implicación de sus técnicos.

Además, gran parte de la colaboración de la UNES con la Alcaldía ha consistido en un proceso de formación continuo que ha abarcado todos los temas sobre los que esta institución ha venido trabajando desde su fundación. Así mismo en su trabajo cotidiano con otras organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas los técnicos reciben también formación de forma periódica.

De esta forma el trabajo del equipo técnico que ha desarrollado el plan ha estado organizado de forma lineal y con la participación fundamental de los técnicos de la municipalidad y el apoyo de los técnicos de la UNES.

La importancia de este elemento radica en que, una vez finalizado el proceso, la Alcaldía pueda asumir la gestión del Plan de Ordenamiento de forma directa lo que asegura una continuidad y el necesario proceso de evaluación y adecuación del mismo.

3.1.4. El tratamiento transversal del medioambiente en el trabajo de la alcaldía.

El elemento ambiental dentro del Ordenamiento Sustentable del Territorio es un factor fundamental del mismo como hemos podido ver en apartados anteriores. Es, por tanto, esencial que en la administración pública que gestionará el plan haya una sensibilización clara a este respecto, más aún cuando la subsistencia de la gran mayoría de la población depende básicamente de la calidad del medioambiente y la situación de vulnerabilidad está generada por el deterioro del mismo.

Atendiendo a la experiencia de colaboración entre la UNES y la Alcaldía de San Francisco Menéndez no se puede negar el importante papel que el tema ambiental juega en las acciones de esta institución. Un trabajo que no solamente se recoge en la actividad exclusiva de la unidad ambiental de la Alcaldía, sino que juega un papel transversal protagónico en todas las áreas de la misma. Tal es así que uno de los pilares del plan de gobierno de la Alcaldía es el del medioambiente.

3.2 Características geográficas y socioambientales del municipio de San Francisco Menéndez

Todos los elementos anteriores que han posibilitado el hecho de que la UNES se involucre junto con la Alcaldía de San Francisco Menéndez en la elaboración de un Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio tienen que ver con factores actitudinales y aptitudinales por parte del equipo técnico de la Alcaldía y la misma organización. Sin embargo estos factores se complementan con otros de especial importancia que se dan dentro del territorio municipal y que hacen de este un espacio en el que las necesidades de ordenamiento son claras.

San Francisco Menéndez se sitúa al oeste de San Salvador, pegado a la línea fronteriza que define el Río

Paz con Guatemala y el Océano Pacífico, en el sur del departamento de Ahuachapán. Es un municipio de fuertes contrastes geográficos, por un lado está la zona alta, en el noreste del municipio, con importantes elevaciones y fuertes pendientes. En contraste con esta zona, se encuentra la parte baja que abarca la mitad suroeste del municipio y que apenas sobrepasa los 50 metros de altitud sobre el nivel del mar en las partes más altas. Entre ambas existe una zona intermedia de transición que apenas supone una pequeña franja de terreno a ambos lados de la carretera que divide el municipio en su camino hacia la frontera de la Hachadura y que penetra un poco en los valles de la zona alta.

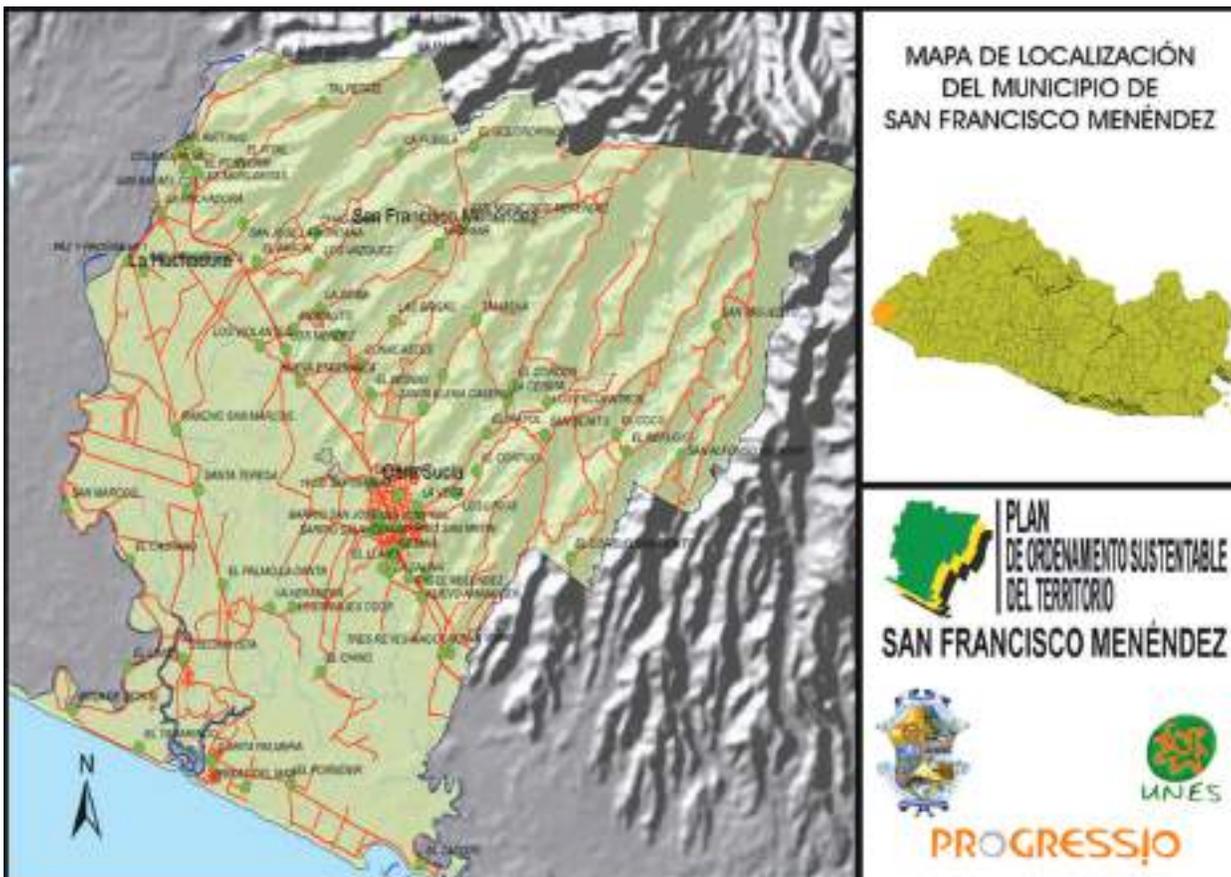


Figura 2. Localización del Municipio de San Francisco Menéndez.

Estas características, que dividen prácticamente el territorio del municipio en dos partes claramente diferenciadas, implican que las condiciones y, por ende, las problemáticas dentro de cada una de ellas presentan sus propias particularidades, tanto en lo que se relaciona directamente con el factor ambiental como en lo referente a las condiciones de vida de la población.

Una de las expresiones más claras de esta dicotomía y que tiene unos efectos directos, importantes y recurrentes sobre la población es el tema de los riesgos de desastres, que son especialmente graves por la, eso sí, generalizada vulnerabilidad de la población.

Así pues tenemos una parte baja del municipio que se corresponde con lo que se conoce como la planicie costera que sufre inundaciones recurrentes poniendo en grave peligro a la población, sus bienes y sus medios de vida. Si bien es cierto que las características geomorfológicas y de la red fluvial en esta área son especialmente propicias para que estos fenómenos ocurran de forma natural, ya que la escasa altitud sobre el nivel del mar y la prácticamente inexistencia de accidentes orográficos han favorecido que los cursos de agua (estacionales o no) se caractericen por unas grandes llanuras de inundación que abarcan prácticamente toda la zona, hay que añadir que los usos y aprovechamientos que se han desarrollado en la zona, así como las variaciones en el clima de los últimos años han agravado los efectos que las inundaciones de carácter natural provocan sobre las comunidades.

Ejemplos de estos usos que alteran y agravan los procesos naturales en la franja costera de San Francisco Menéndez son la extendida deforestación, concretamente de las zonas de mangle que ayudan a regular los flujos de agua y el impacto de las tormentas sobre los cursos fluviales; el desarrollo de explotaciones de agricultura intensiva de caña de azúcar y pastizales para la ganadería muy relacionados con la deforestación antes mencionada; la construcción de infraestructuras incoherentes con los procesos y condiciones naturales de la zona¹⁰; la mala ubicación de caseríos y lotificaciones que se encuentran en zonas inundables; la intervención parcial sobre los cursos de agua para

paliar problemas y amenazas localizadas sin tener en cuenta una visión global de las mismas de tal forma que acaban creando o agravando los riesgos en otras zonas del municipio; el incumplimiento de leyes y normativas y la poca capacidad institucional de responder a estas¹¹; etc.

La zona alta se caracteriza por su abrupta orografía, siendo esta un área con una altitud máxima de más de 1300 metros sobre el nivel del mar que se elevan desde los 100 metros en apenas 10 kilómetros. Esto supone que es un espacio donde dominan las fuertes pendientes y valles escabrosos de difícil acceso y poco aptos para la agricultura y la ganadería. Al igual que en la zona baja los usos y aprovechamientos que se desarrollan en la parte alta imponen ciertas problemáticas sobre la población de gran importancia. A esto hay que añadirle los perjuicios que este modelo de gestión del territorio supone, también, para los habitantes de la zona baja ya que son los que reciben las aguas de la parte alta con todo lo que ello conlleva.

Dentro de esta zona los procesos de deforestación suponen un problema especialmente grave y esta es la causa de gran parte de los riesgos a los que se ve expuesta la población. La deforestación en la parte alta se debe a varias causas pero la principal es la presión que sobre los bosques ejerce la población de las propias comunidades para tener la opción de subsistir, también ejerce una fuerte presión sobre estos bosques la tala de madera para la venta.

Un factor determinante para que la deforestación esté tan extendida es que gran parte de las áreas con potencial productivo dentro del municipio, que además se encuentran en la zona media-baja del mismo y en las partes bajas de los valles dentro de la zona de transición, han sido acaparadas por las grandes explotaciones agrícolas (fundamentalmente caña de azúcar) y los pastizales para ganadería extensiva. Esto ha supuesto que la mayoría de la población, que se dedica a la agricultura de subsistencia, ha visto mermado su acceso a la tierra en las zonas adecuadas y ha tenido que instalarse en las zonas marginales, tanto de la zona baja (áreas inundables, de mangle, etc...) como en la zona alta.

10 Un ejemplo muy claro de este tipo de infraestructuras es la carretera construida para conectar Cara Sucia con Garita Palmera que se ha constituido en altura de tal forma que funciona como un dique de contención de las aguas que rebalsan de los cursos fluviales en la zona dividiéndola dos partes. Pero no es solo el efecto de agravamiento que pone en mayor peligro a la población (aunque si es el más grave) sino el despilfarro de inversión que ha supuesto y supondrá esta obra que no ha soportado ni las primeras lluvias fuertes en el municipio cuando los millones destinados a la misma se podrían haber ocupado en resolver problemas prioritarios para la población o al menos haberse invertido en una infraestructura adecuada.

11 Hay muchos ejemplos de agravamiento de los riesgos causados a las comunidades por esta razón. Una situación que ejemplifica este punto es la que viven los habitantes de la comunidad Brisas del Mar que, dedicándose en su mayoría, a la pesca artesanal ven como su acceso a la playa ha sido cortado por el muro de una propiedad privada que, además, juega el papel de dique de tal forma que cuando hay fuertes lluvias el agua no encuentra salida hacia el mar y la comunidad se inunda.

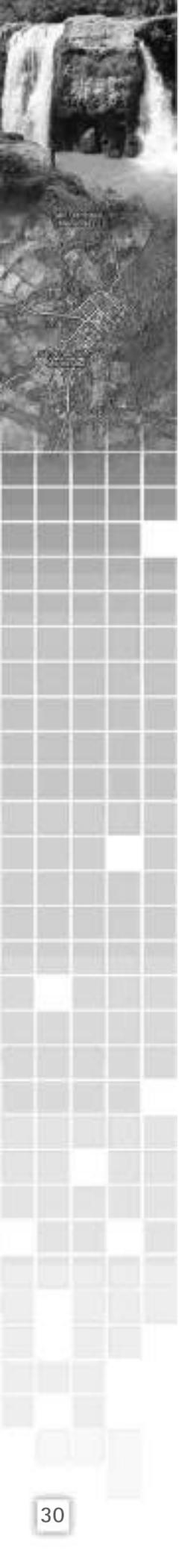
Así pues nos encontramos con una parte alta del municipio que, con la excepción del área que comprende el bosque de El Imposible, que está protegido, está dominada por los cultivos de granos básicos y zonas de matorral. Dadas las características orográficas y la composición de los materiales superficiales, estos usos y aprovechamientos del suelo implican problemas importantes. Por un lado suponen una pérdida considerable en la capacidad de regulación hídrica en la zona de tal forma que ante las lluvias la capacidad de retención es muy baja y aumenta el caudal y la fuerza de los cursos de agua lo que implica peligro de avenidas en esta zona y agrava las inundaciones en la parte baja; por otro lado la falta de vegetación favorece los procesos de erosión de tal forma que no sólo aumenta la cantidad y fuerza de las aguas sino que

estas transportan gran cantidad de sedimentos perdiéndose los suelos y empeorando las consecuencias de las avenidas y crecidas de los cauces fluviales.

Pero estas no son sólo las únicas problemáticas que se generan por esta razón ya que la falta de vegetación bien desarrollada que ayude a retener los materiales hace que el peligro de deslizaves aumente considerablemente; las condiciones microclimáticas, unidas a los efectos patentes del Cambio Climático, se ven alteradas de tal forma que en la temporada seca aumenta en gran medida el riesgo de incendios; y las poblaciones se ven mucho más expuestas a los fuertes vientos que suponen, hoy día, un factor de riesgo importante dentro del municipio que anteriormente no existía.



Figura 3: Riesgos en el municipio de San Francisco Menéndez (FUENTE: Elaboración propia en base a recolección de datos en trabajo de campo y cartografía base del MARN).



Hasta este punto hemos hablado únicamente de riesgos que tienen que ver con los efectos desastrosos que determinados eventos climáticos y/o geológicos pudieran tener teniendo en cuenta los usos y aprovechamientos actuales en el territorio, sin embargo hay muchos más factores negativos que, incluso, pueden agravar más esta situación ya que implican un aumento de las vulnerabilidades de la población. Por ejemplo el aumento de caudal, los procesos de erosión ligados a este y el transporte de materiales cada vez más grandes implican un deterioro continuado de las infraestructuras viales, de tal forma que se corre el riesgo de que comunidades enteras se queden incomunicadas, y de infraestructuras sanitarias y educacionales (entre otras), etc... lo que supone un altísimo costo social y económico.

La base de la problemática en la parte alta está muy relacionada con la desregulación de usos, el incumplimiento de las leyes existentes y la falta de visión global y holística que ya se apuntaba para la parte baja en párrafos anteriores. Todos estos elementos, vistos a grandes rasgos, nos informan del alto nivel de riesgo en el que viven gran parte de las comunidades del municipio. Un riesgo que si bien se percibe bajo la amenaza de lluvias, vientos o sequías, en la realidad se debe fundamentalmente a las condiciones de vulnerabilidad de la población fruto de un uso desregulado y desordenado del territorio basado en las condiciones de desigualdad social, desequilibrio territorial y marginación en el acceso a los recursos.

Unas condiciones que se tornan más graves si a estas amenazas de origen natural, le sumamos las amenazas de origen antrópico y que son fácilmente identificables y de gran impacto también en la zona como son la contaminación química y orgánica producto del uso de agroquímicos, fertilizantes y transgénicos en las explotaciones agrícolas y la deficiente gestión de los residuos y el mal manejo del ganado, entre otros. La apropiación y sobre explotación de los recursos naturales que está deteriorando ecosistemas básicos para los medios de vida de gran parte de la población (ecosistema marino, manglares, etc...); la inseguridad administrativa y legal en la propiedad de las tierras; etc... son elementos que junto con la falta de acceso a ingresos económicos ya sea por cuenta propia o ajena, la delincuencia, etc... colocan a los pobladores del municipio de San Francisco Menéndez entre los más vulnerables del país.

Por todo esto el Municipio de San Francisco Menéndez es un territorio en el que la aplicación de un Ordenamiento Sustentable del Territorio es necesaria y especialmente interesante dadas las condiciones de vulnerabilidad socioambiental de la población, las características geográficas del mismo y la vocación de servicio público y capacidad técnica de la Alcaldía y su equipo técnico.

4 Metodología del proceso para la elaboración del Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio en San Francisco Menéndez.

En el caso que aquí nos ocupa la delimitación física del territorio escogido es la de la figura administrativa de la municipalidad, regida por las normas específicas de El Salvador a este respecto. Por lo tanto se hace necesario plantear un enfoque específico que tenga en cuenta este elemento así como el resto de los elementos socioculturales y ambientales que en base a esta delimitación se agrupan. Así pues tomando como elementos de base metodológica los conceptos de sustentabilidad como visión del buen vivir para la población, el de Ordenamiento Sustentable del Territorio basado en la sustentabilidad como forma de organización socioambiental y el mismo concepto de territorio como expresión de las relaciones ecosistémicas en las que el ser humano tiene una capacidad de transformación, en muchos casos, determinante, se ha construido esta metodología para la intervención en el territorio con intención de ordenarlo.

Es importante señalar que el trabajo aquí expuesto se ha construido en base a un proceso en el que las variables no son ideales, los recursos han sido mínimos y las trabas que el modelo socioeconómico extendido por la globalización capitalista impone para la generación de propuestas y acciones locales y participativas son muy grandes.

No obstante esto no deben ser excusas para seguir proponiendo y generando formas de buscar una equidad social y un equilibrio ambiental que debieran ser los pilares de la sociedad y, por ende, del territorio.

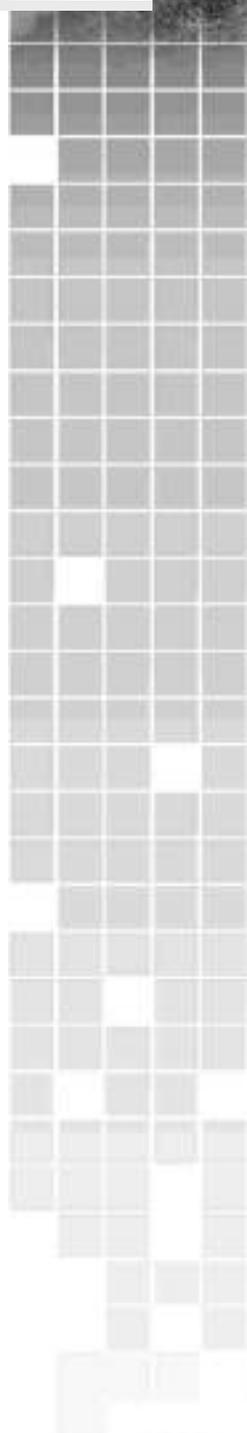
Es importante también señalar que este trabajo en el Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio para el Municipio de San Francisco Menéndez no es más que el inicio de un proceso, que es el equivalente a decidir moverse y dar primer paso en el camino, un camino que es largo y escabroso. Y es un proceso en el que el aprendizaje y la revisión han sido, y deben de ser, continuos y en el que debemos asumir como básico que todos los elementos desarrollados, ya sean metodologías, herramientas, enfoques, etc. pueden y deben ser, también, mejorados.

Lo que aquí se expone es, por tanto, una experiencia metodológica que pretende ser de utilidad en circunstancias similares, que pueda servir de base para el trabajo en otras iniciativas de Ordenamiento Sustentable del Territorio, tanto en El Salvador como en otros países. Pero también para que sea revisada con ojo crítico y actitud propositiva para que sea mejorada. Que este sea un aporte para la construcción colectiva de formas sustentables de relacionarnos como seres humanos con la naturaleza.

4.1 La estrategia de intervención de la UNES en San Francisco Menéndez y el Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio.

Como ya se ha avanzado en apartados anteriores el trabajo de la UNES en San Francisco Menéndez

y con la alcaldía de este municipio tiene ya varios años de duración. Si bien en un primer momento la





intervención en la zona se hizo como respuesta al desastre ocurrido tras el huracán Mitch y fue enfocado hacia la atención a la emergencia, en poco tiempo ya se habían generado lazos de colaboración más continuada con algunas de las comunidades de la zona sur del municipio. Así el trabajo comunitario se fue reforzando a través de diferentes proyectos y el fortalecimiento de las capacidades de los líderes locales.

Con el comienzo de la colaboración directa con la municipalidad y habida cuenta de los excelentes resultados de los proyectos ejecutados directamente con las comunidades la UNES se planteó una estrategia de intervención que se desarrolla en varios ejes y que en el momento actual se centra en el Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio y el desarrollo

de planes parciales que abonan al mismo. Es decir se plantea la elaboración de este plan como un marco de referencia no sólo de las intervenciones en el territorio por parte de la municipalidad sino también de las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación.

Así pues, teniendo el enfoque de la sustentabilidad como alternativa al desarrollo, el planteamiento de la UNES, dadas sus características como organización, es el de fortalecer las capacidades a todos los niveles. Esto supone que, aunque se ejecuten acciones directas orientadas por los técnicos de esta institución, el principal aporte es que este componente siempre está presente y es fundamental.

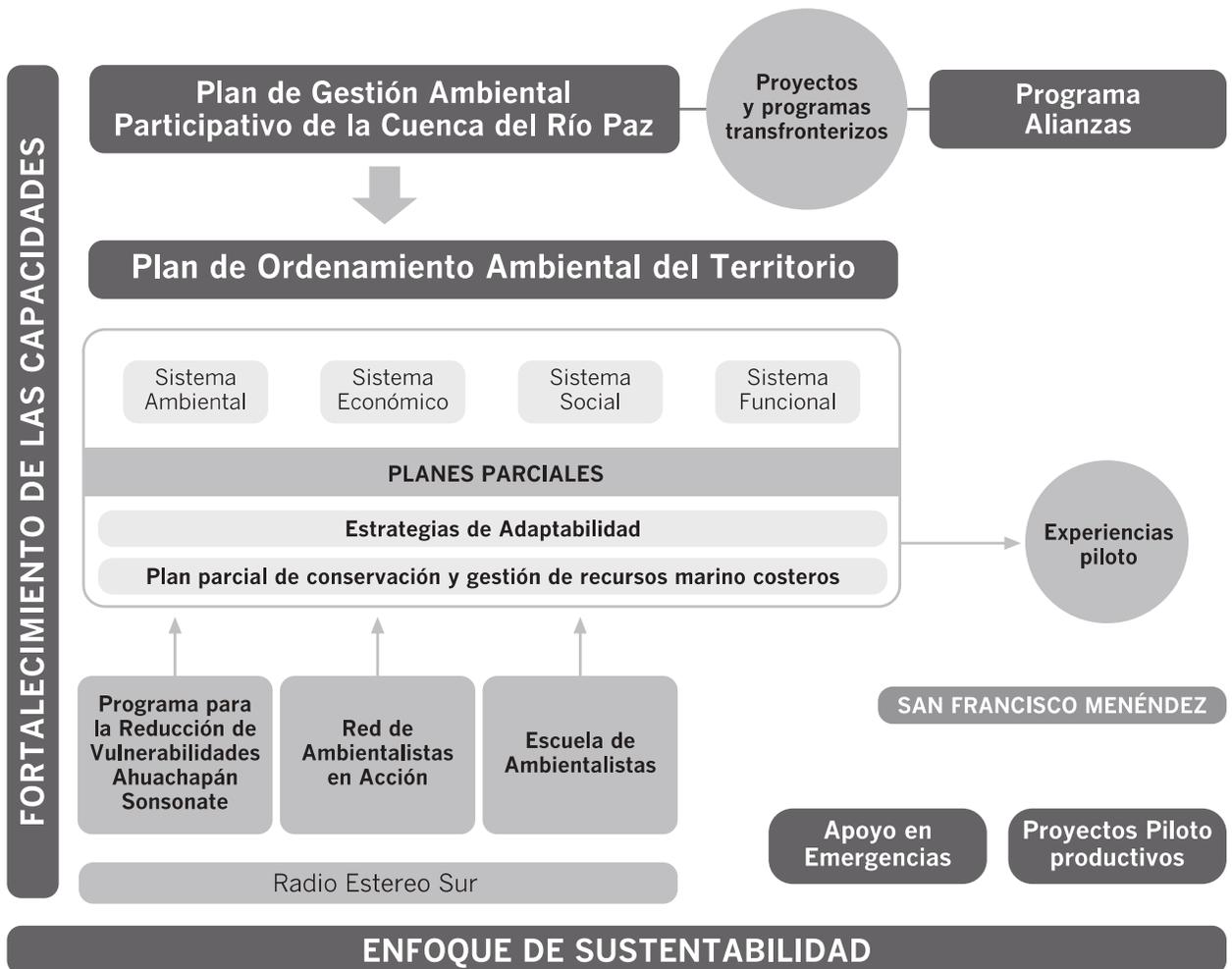


Figura 4: Estrategia de trabajo de la UNES en San Francisco Menéndez.

Teniendo en cuenta estos elementos como el marco general del trabajo, el Plan de Ordenamiento se sitúa en el centro de la estrategia de intervención y se nutre del resto de los proyectos y programas en los que esta institución ha intervenido. De esta forma el plan se debe encontrar en consonancia con esfuerzos de planificación ambiental supramunicipales, que en este caso tienen la característica de ser también de carácter transfronterizo. En este punto tiene especial interés el Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca del Río Paz por ser este municipio, junto a Moyuta en el lado Guatemalteco, el que se encuentra en la zona baja de la cuenca.

Desde el nivel comunitario y facilitando los procesos de participación las acciones que la UNES viene realizando en la zona adquieren un papel importante, tanto en el lado de la generación de propuestas como en el de la Contraloría Social.

Ya de una forma más integrada en la Propuesta de Ordenamiento Territorial se han desarrollado trabajos que lo fortalecen y que podrían considerarse planes parciales incluidos como parte del mismo. El Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio, aunque prevea acciones específicas y directas, es sobre todo un Plan

director que guía las líneas generales de intervención pero que hay que ir desarrollando en elementos más concretos. En este aspecto se completó una estrategia de Adaptación al Cambio Climático para el municipio que ha sido un instrumento de referencia dentro del Plan ya que sin un conocimiento de los escenarios climáticos futuros y recomendaciones de acción el carácter prospectivo del Ordenamiento Territorial adolecería de un elemento importantísimo. También se han desarrollado dos experiencias piloto con acciones dirigidas a mejorar las capacidades de adaptabilidad de las comunidades dentro del municipio, lo que nos aporta insumos de gran interés a la hora de incluir el factor de adaptación al Cambio Climático dentro del plan.

Es importante señalar en este apartado, aunque esté dirigido a la estrategia de la UNES en el municipio, que al igual que el Plan se inserta dentro de las acciones llevadas a cabo por esta institución hasta ahora y que será el marco de referencia para futuras intervenciones, el Plan de Ordenamiento tiene la vocación de integrarse también en los planes y políticas de la municipalidad y de las instituciones públicas nacionales de tal forma que pueda ser un instrumento transformador y e integrador.

4.2 Los primeros pasos para el Ordenamiento Sustentable del Territorio.

4.2.1. La decisión de ordenar el territorio en San Francisco Menéndez.

El punto de inflexión que marca el paso de trabajo de incidencia territorial anterior a la intervención planificada e integral sobre el mismo que supone el Ordenamiento Sustentable del Territorio es un momento fundamental para entender este trabajo. La decisión de hacer Ordenamiento Sustentable del Territorio es el factor decisivo y comprender como ha surgido en este caso nos puede dar una pauta para incidir en la toma de esta decisión en otros lugares.

A lo largo de todo el texto se han ido dando las pautas para comprender cuales han sido las condiciones que han favorecido el inicio de este proceso y que tienen que ver con los enfoques de trabajo y las capacidades

tanto de la municipalidad como de la UNES, por lo que en este apartado vamos a describir el momento concreto que dio pie a la decisión de iniciar el proceso.

Dada la coyuntura nacional, en la que el tema del Ordenamiento Territorial se comienza a discutir a nivel político y teniendo en cuenta las iniciativas anteriores a este respecto en el país dentro de la UNES se comenzó a prestar especial atención sobre el tema y se organizó un equipo de trabajo encargado del mismo con el objetivo de incidir en las propuestas políticas cuya vocación ambiental y de reducción de vulnerabilidades, entre otros aspectos, eran bastante discutibles. En base al trabajo de este equipo se redactó un documento de alegaciones y propuestas sobre la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y se elaboró la propuesta institucional para la aplicación directa del ordenamiento,



que se definió como Ordenamiento Sustentable del Territorio (OST) para recalcar el énfasis en los componentes ecológico, social y cultural frente a la tendencia economicista de las propuestas anteriores.

Coincidiendo con este momento de definición teórico-práctica y las consultas que con aliados en el trabajo se tuvieron al respecto, la Alcaldía de San Francisco Menéndez mostró un especial interés y una clara determinación en la necesidad de comenzar un trabajo de Ordenamiento Territorial desde la municipalidad. Esto dio lugar al inicio de las conversaciones sobre la forma de enfocar la intervención y los pasos a seguir para la consecución de los objetivos operativos y la elaboración adecuada del plan.

En esta primera fase se definieron las responsabilidades y equipos técnicos que estarían involucrados en la elaboración del Plan por parte de las dos instituciones. Por un lado la UNES incorpora los dos técnicos del Equipo de Gestión Ecológica de Riesgos encargados del tema de Ordenamiento Sustentable del Territorio dentro de la institución y por parte de la municipalidad asumen la responsabilidad los equipos de Proyección Social y Gestión de Riesgos aunque involucrando a personal de catastro y de la unidad ambiental. Esta colaboración se ha plasmado en la firma de un convenio de colaboración, previo visto bueno del Concejo Municipal, que le dio validez.

RESPONSABILIDADES DE LAS INSTITUCIONES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO SUSTENTABLE DEL TERRITORIO DE SAN FRANCISCO MENÉNDEZ

UNIDAD ECOLÓGICA SALVADOREÑA

- Participación directa de los técnicos de la UNES en la elaboración del Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio (POST).
- Capacitación del equipo técnico de la Alcaldía.
- Asesoría técnica al equipo de la municipalidad.
- Apoyo financiero directo para la elaboración del POST.
- Búsqueda de financiamiento para el proyecto para el desarrollo y sostenibilidad del POST.
- Apoyo a los procesos de comunicación para promoción del POST.

ALCALDÍA DE SAN FRANCISCO MENÉNDEZ

- Participación directa de los equipos técnicos de Proyección social y Protección Civil en la elaboración y desarrollo del POST.
- Tareas de logística y organización de las actividades relativas al POST en el municipio.
- Facilitación de los procesos y espacios para la participación ciudadana.
- Facilitación de espacios para la promoción y difusión local del POST.
- Interlocución ante los actores locales y promoción de espacios de discusión.
- Incidencia sobre el Concejo Municipal para la sostenibilidad del POST.
- Asignación y búsqueda de financiación para la elaboración y desarrollo del POST.

Cuadro 4: Reparto de responsabilidades generales para la elaboración del POST de San Francisco Menéndez.

4.2.2. Elaboración de la ruta metodológica.

Una vez acordadas estas cuestiones relativas al papel de cada institución y los compromisos asumidos, el primer paso fue la elaboración por parte del equipo técnico de la UNES de una propuesta de ruta

metodológica para la elaboración del plan y el desarrollo adecuado de los componentes que lo conforman.

Esta ruta pretendía ser un primer aporte para la discusión sobre la metodología final a aplicar en la elaboración del POST por lo que trataban

fundamentalmente los temas de una forma general, de tal forma que la construcción específica de la misma se hiciese de forma conjunta con los técnicos municipales. La propuesta inicial fue presentada tanto a los técnicos como al Concejo Municipal para su aprobación de modo que, una vez validada, se pudiese comenzar el trabajo de construcción de la misma de forma conjunta. La propuesta de actuación estaba basada en los siguientes puntos a desarrollar:

- Realización de un Análisis Territorial elaborado sobre una base participativa en la que estuviesen representadas la totalidad de las comunidades, caseríos y lotificaciones del municipio que ofreciese una visión de conjunto de las problemáticas, expectativas y deseos que la población tiene respecto al contexto municipal.
 - Definir los usos y aprovechamientos adecuados para el territorio y aprobar una normativa adecuada
- Concretar Objetivos y Acciones a nivel municipal e incluir mecanismos para la intervención a un nivel más concreto y específico, tanto a nivel de comunidad como sectorial y hacer sugerencias y demandas a los niveles microrregional, departamental, nacional e, incluso, por la situación fronteriza del municipio, a nivel internacional.
 - Desarrollar o promover el desarrollo, según las especificidades, de estos objetivos y acciones a través de proyectos concretos.
 - Establecer mecanismos para la validación del POST resultante a nivel local, a través de una ordenanza de aplicación, y nacional a través de los mecanismos existentes en el momento de su finalización, dadas las condiciones políticas del momento.

PROPUESTA DE INICIO DE LA RUTA METODOLÓGICA

1. Objetivo del Proceso:

El Municipio de San Francisco Menéndez cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial y la ordenanza que lo aplica, como instrumentos para el Desarrollo Local, la protección del Medioambiente y los recursos naturales y la reducción de riesgos de desastres con un enfoque de adaptabilidad al Cambio Climático.

2. Resultados esperados del proceso:

- Elaborado plan de Ordenamiento Territorial de carácter participativo en el Municipio de SFM.
- Presentada ordenanza municipal sobre ordenamiento territorial.

3. Justificación del Proceso ¿Por qué?

- Herramienta de Planificación y gestión integral que puede favorecer la mejora de las condiciones socioambientales de la población, la conservación y recuperación del medioambiente y los recursos naturales, optimizar la inversión pública, regular los usos en el territorio, etc...
- Coyuntura en el País con respecto al Ordenamiento Territorial.
- Perspectivas actuales y futuras.

4. Pasos a realizar:

- Organización/Capacitación del equipo de trabajo.
- Identificación de actores.
- Análisis territorial: Diagnóstico Territorial Participativo
 - Recogida de información
 - Análisis de Información
- Zonificación del municipio para regulación de usos y aprovechamientos del territorio.
- Proceso de Planificación Participativa.
- Validación.
- Presentación del Plan de OST.
- Ordenanza Municipal que lo aplique.

Cuadro 5: Propuesta de ruta metodológica de base para la elaboración del POST de San Francisco Menéndez.

Es importante señalar que para la definición final de los instrumentos del POST se llegó al acuerdo de utilizar como marco general las clasificaciones y los puntos de referencia marcados en la propuesta de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que está todavía en discusión dentro de la Asamblea Legislativa para facilitar la validación legal en todas las instancias pertinentes una vez aprobado el texto final de dicha ley o, en su defecto, ser validado como parte del plan de desarrollo municipal que si está actualmente regulado legalmente.

Como se ha apuntado con anterioridad el carácter legal del Ordenamiento Territorial es fundamental para su desarrollo por lo que en este punto es fundamental que, aunque se realice a través de una metodología específica con un enfoque de sustentabilidad frente al enfoque de desarrollo económico predominante, pueda adaptarse a la legislación existente para que no se quede únicamente en un documento. Afortunadamente, tanto la legislación existente como las propuestas en discusión sobre Ordenamiento Territorial, pese a sus deficiencias, dejan abierto este espacio lo que supone una gran oportunidad, no sólo para trabajar, sino para incidir en los cambios necesarios dentro del sistema.

4.2.3. Capacitación de los técnicos municipales y elaboración de la metodología participativa.

Como primera actividad propiamente dicha, encaminada a la elaboración del Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio (POST), se desarrolló un taller de dos días con los técnicos de la municipalidad y una representación del Concejo Municipal. Esta actividad estaba planteada para conseguir dos objetivos, por un lado comenzar con la formación de estas personas en todo lo concerniente al Ordenamiento Sustentable del Territorio y por otro definir la metodología para el abordaje de la primera de las etapas del proceso que consiste en el Análisis Territorial.

Para avanzar en esta etapa el paso correspondiente consistía en la recopilación de información a todos los niveles haciendo un énfasis especial en el elemento de la participación ciudadana, partiendo de la premisa de que la información sobre el sistema territorial de la población que lo vive debía ser el pilar del Análisis Territorial.

La parte formativa del taller se basó en los conceptos generales del Ordenamiento Sustentable del Territorio y cuáles son las líneas generales para su aplicación (*apartado 2 de este texto*). Esta se desarrollo de forma participativa e interactiva a través de una serie de dinámicas y trabajos en grupo además de las exposiciones magistrales apoyadas con materiales en formato digital y físico (CUADRO 6).

CONCEPTOS TEÓRICOS BÁSICOS DE ORDENAMIENTO SUSTENTABLE DEL TERRITORIO IMPARTIDOS EN FORMACIÓN CON LA MUNICIPALIDAD DE SAN FRANCISCO MENÉNDEZ.

1. Concepto de Territorio y Sistema Territorial.
2. Concepto de Ordenamiento Sustentable del Territorio.
3. Cuáles son los Objetivos del OST.
4. Como se Justifica el OST como Instrumento.
 - a. Hombre Vs Naturaleza
 - b. Integrador Vs Sectorial.
 - c. Conceptos técnicos.
5. Cómo debe ser el OST.
6. Instrumentos del OST.

Cuadro 6: Temas desarrollados en el proceso formativo sobre OST con los equipos técnicos y concejales de la municipalidad de San Francisco Menéndez.

La segunda parte del taller, que ocupó todo el segundo de los días se dirigió a la definición de los objetivos operativos del proceso, los resultados y los pasos a seguir y elaboración de un análisis preliminar. En este punto se abordó también un trabajo conjunto en el que se definieron las grandes líneas temáticas a tener en cuenta en el proceso de diagnóstico y cuáles son las grandes problemáticas a nivel municipal sobre las que hay que incidir directamente. Esto último ha sido de gran importancia en la elaboración del POST por dos motivos fundamentales. Por un lado fue la base sobre la cual **comenzar a definir las temáticas generadoras** a la hora de efectuar la fase de participación ciudadana y por otro lado ha servido también como indicador de la **cercanía a la realidad de los ciudadanos** por parte de los equipos técnicos y concejales de la municipalidad y evaluar, así, la correcta dirección en el trabajo realizado por esta institución como parte del Análisis Territorial.

Para la realización de este trabajo se dividió a los participantes en varios grupos para que hiciesen un listado de cuáles son los grandes problemas que afectan al municipio en su conjunto y que están directamente ligados a la situación actual de la población. Tras una puesta en común, la discusión correspondiente, y la consolidación del listado de problemas se agruparon en función de los cuatro grandes ejes que se deben trabajar con el OST, el eje ambiental, el social, el económico y el cultural. Como se puede ver en el cuadro 7, muchos de los problemas han sido incorporados a varios de los ejes (incluso alguno aparece en todos) de forma que se hace evidente la importancia del sistema relacional entre los ejes y la necesidad de tener esto en cuenta a la hora de definir las medidas a tomar para superar los problemas.



PROBLEMAS SEGÚN SECTOR

AMBIENTALES	SOCIALES	ECONÓMICOS	CULTURALES
<ul style="list-style-type: none"> • Salud. • Deforestación. • Uso de Suelos. • Depuración. • Contaminación de ríos. • Falta de acceso al agua. • Infraestructura vial. • Patrimonio ambiental. • Vulnerabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema educativo. • Salud. • Vacío Legal. • Concienciación. • Depuración. • Participación. • Ordenamiento en los cementerios. • Pobreza. • Falta de empleo. • Falta de valores. • Desorden de vendedores. • Desnutrición. • Pobreza. • Analfabetismo. • Infraestructuras. • Patrimonio Ambiental. • Delincuencia. • Violencia intrafamiliar. • Corrupción policial. • Vulnerabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud. • Vulnerabilidad. • Uso de suelos. • Falta de apoyo a la agricultura. • Pobreza. • Falta de acceso al agua. • Falta de empleo. • Desorden de vendedores. • Desnutrición. • Analfabetismo. • Infraestructuras. • Delincuencia. • Patrimonio Ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deforestación. • Vulnerabilidad. • Uso de suelos. • Apoyo a la agricultura. • Concienciación. • Participación. • Contaminación de los ríos. • Desorden de vendedores. • Falta de valores. • Pobreza. • Analfabetismo. • Patrimonio ambiental. • Violencia intrafamiliar. • Corrupción.

Cuadro 7: Resultados del Taller sobre problemas determinantes en el municipio de San Francisco Menéndez con los equipos técnicos y concejales.

Obviamente estos resultados no son más que un primer indicativo a seguir pero tienen un gran valor en lo que se refiere a la visión que desde la municipalidad se tiene de las condiciones del conjunto del territorio municipal y de qué forma los técnicos de la misma organizan mentalmente esta problemática teniendo en cuenta su elevado conocimiento del mismo. Fueron estos insumos, por tanto, los que definieron no sólo el método en el que se desarrollaría el proceso participativo, sino que también los que guiaron la elección de los temas claves para la consulta y el

análisis de la componente institucional del municipio, en lo referente a la Alcaldía, que debe ser un elemento clave en todo el proceso de OST y, por consiguiente, es fundamental conocer y valorar su funcionamiento para mejorarlo en la medida de lo posible.

En este sentido y como insumo también para tener un punto de partida a la hora de hacer estas valoraciones se hizo un análisis DAFO¹² de la Municipalidad para ver las diferentes variables que se analizan de cara a la elaboración del POST y su gestión posterior.

ANÁLISIS D.A.F.O. PARA EL OST DE SAN FRANCISCO MENÉNDEZ

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Implicación a nivel político de la Alcaldía en el proceso. • Profesionalidad, implicación, capacidad técnica y dedicación de los equipos técnicos municipales. • Sistema desarrollado de participación ciudadana en el municipio. • Participación organizada de mujeres del municipio. • Trabajo cohesionado con el área de comunicaciones, divulgación. • Capacidad de convocatoria. • Predisposición del concejo y los equipos técnicos a la formación en OST. • Capacidad negociadora y de incidencia para ejecución del plan. • Organización de la municipalidad en respuesta a desastres. • Buena coordinación con instituciones del estado en la zona en la respuesta ante desastres (ejército, PNC,...) • Aumentando el nivel de institucionalidad municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Débil articulación de actores en el municipio. • Débil involucramiento de los sectores económicos del municipio en los procesos de desarrollo local. • Involucramiento de los sectores tradicionalmente excluidos. • Fuentes de financiamiento para ejecución del plan. • Todavía escasa institucionalidad municipal. • Exceso de dedicación de recursos humanos a las campañas electorales. • Limitación de recursos económicos de la municipalidad. • Nivel alto de dependencia de la Cooperación nacional e Internacional y sus agendas. • Gran inversión de recursos de la municipalidad en respuesta a desastres. • Alta vulnerabilidad de la población.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de cambio de gobierno a nivel nacional. • Creación de una unidad adjunta a la municipalidad que ejecute y se dedique exclusivamente al tema de OT. • Ajustar la agenda de la cooperación nacional e internacional a las necesidades reales del municipio a través del POST. • Hacer más eficaz y eficiente la intervención municipal y de otros actores en este territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo electoral 2009. • Decisiones del partido fuera del nivel local. • Excesiva rigidez burocrática para el acercamiento directo con los tomadores de decisión política nacional. • Dependencia de intereses partidistas a nivel nacional y poca cooperación con los gobiernos por ser de partidos diferentes. • Tratados y convenios internacionales de comercio. • Intereses económicos empresariales del sector turístico. • Violencia. • Futuros cambios de gobierno municipal. • Grandes infraestructuras que afecten al territorio municipal (represa río Paz).

Cuadro 8: Análisis DAFO para evaluar la viabilidad y sostenibilidad del proceso de OST en el Municipio de San Francisco Menéndez. Realizado en el taller con los equipos técnicos y concejales de la municipalidad.

12 El Análisis **DAFO**, también conocido como Matriz ó Análisis "DOFA" o también llamado en algunos países "FODA" es una metodología de estudio de la situación competitiva de una institución en su entorno (situación externa) y de las características internas (situación interna) de la misma, a efectos de determinar sus Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas. La situación interna se compone de dos factores controlables: fortalezas y debilidades, mientras que la situación externa se compone de dos factores no controlables: oportunidades y amenazas. Es la herramienta estratégica por excelencia más utilizada para conocer la situación real en que se encuentra una organización, institución o empresa.

Una vez obtenidos estos resultados que a la vez han servido para obtener información e impulsar un proceso de reflexión (interno y grupal) además de un aprendizaje por parte de los asistentes se definieron los elementos de carácter más operativo que atañen al Plan,

determinando las acciones a desarrollar y estableciendo una planificación de las mismas identificando a los actores a involucrar y a los participantes directos. El resultado fue un cuadro de planificación general con las grandes líneas de acción (CUADRO 9).

Resultados	Líneas de Acción	Actores
Funcionando la Comisión Municipal de Ordenamiento Sustentable del Territorio (CMOST) con la participación de todos los actores del municipio.	Reuniones con equipo de proyección social del Municipio.	Salud, Ongs, Educación, PNC, Medioambiente, CENTA, Medios de comunicación, Micro Región, Autoridad de Cuenca, Visión Mundial, Consorcio Alianzas, UNES, Red de agua, y organizaciones Sociales
	Taller de formación sobre OST con técnicos de la Municipalidad.	
	Reuniones-Talleres con sectores-actores para informar y sensibilizar sobre el OST y la Creación de la CMOST.	
	Reunión para aprobación de los estatutos de la CMOST.	
Elaborado Documento del POST de forma participativa.	Recolección de información temática para elaboración del Análisis Territorial.	CMOST, ADESCOS, Sectores ambientalistas, sectores productivos, otras org. Sociales
	Talleres de recogida de información y consulta en las comunidades y sectores-actores.	Municipalidad, CMOST, CDZs y ADESCOS
	Elaboración del análisis territorial	Equipo Técnico
	Talleres de Planificación.	Municipalidad, CMOST, CDZs y ADESCOS
	Elaboración del Mapa de zonificación de usos.	Equipo Técnico
	Elaboración del Modelo Territorial.	Equipo Técnico
	Definición de objetivos, acciones y prioridades.	Municipalidad, CMOST, CDZs y ADESCOS
	Redacción del Borrador del plan.	Equipo Técnico
Validado de forma participativa el POST	Talleres de validación con las comunidades y sectores-actores.	Municipalidad, CMOST, CDZs y ADESCOS
	Redacción final del Plan.	Equipo Técnico
Presentada al concejo ordenanza de OST que aplique el Plan.	Elaboración de Ordenanza de OST.	Equipo Técnico
	Presentación de Ordenanza de OST al concejo Municipal.	Equipo Técnico
Difundido el proceso de elaboración del POST en la población de San Francisco Menéndez.	Elaboración de Campaña de difusión.	Equipo Técnico y CMOST
	Elaboración y difusión de Afiches, volantes, camisetas.	Equipo Técnico y CMOST
	Difusión en medios de comunicación.	Equipo Técnico y CMOST
	Foros informativos.	Equipo Técnico y CMOST
	Publicación del POST y sistematización sobre el proceso de elaboración y la metodología.	Equipo Técnico

Cuadro 9: Resultados operativos, líneas de acción y actores implicados en el proceso de OST del municipio de San Francisco Menéndez. Elaborado en taller con los equipos técnicos y concejales de la municipalidad.

4.3 El proceso participativo de diagnóstico y definición de acciones.

Tras la definición de los elementos básicos para la elaboración del POST en los talleres y reuniones con los técnicos de la municipalidad, el siguiente paso fue la definición de cómo llevar a cabo un proceso participativo que recogiese información de la mayor parte de la población. San Francisco Menéndez es un municipio con más de 40.000 habitantes y 85 comunidades reconocidas oficialmente por la municipalidad, por lo que es sumamente complicado establecer una participación lo suficientemente amplia y representativa sin la posibilidad, además, de tener recursos suficientes (tanto humanos como económicos) para hacer talleres en todas y cada una de las comunidades.

El otro elemento participativo fundamental es el de la inclusión en el proceso de actores claves con incidencia territorial de forma que se involucren, generen propuestas y, fundamentalmente, se resuelvan conflictos ya existentes o que se pudieran generar por el Ordenamiento Territorial. En este sentido son actores importantes las representaciones de las instituciones públicas a nivel nacional (ministerios, agencias, organismos autónomos, empresas públicas, etc...), instituciones privadas (ONGs, empresas, asociaciones, etc...), productores agrícolas o ganaderos y los grandes dueños de tierras, entre otros. Es decir, aquellas personas e instituciones que tienen "poder" sobre el territorio y que son, en gran medida, los responsables de muchas de las condiciones y/o condicionantes actuales sobre el municipio, ya sean buenas y/o malas.

4.3.1. El proceso de participación de las comunidades para la elaboración del diagnóstico territorial.

Tras evaluar varias posibilidades para llevar a cabo el proceso de participación de la población y teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos se optó por desarrollar este proceso aprovechando la organización comunitaria para la participación que ha desarrollado la alcaldía. Esta organización se basa en la agrupación de las comunidades en Comités de Desarrollo Zonal (ANEXO 6.1). La ventaja de esta organización para facilitar la participación de las comunidades en la política local radica en que están estructuradas en

función de la accesibilidad geográfica lo que favorece que las representaciones de las comunidades puedan acceder a los lugares de convocatoria de forma cómoda con lo que se facilita la participación. En base a esta organización se consiguió la participación en los siete talleres para el diagnóstico participativo de 235 representantes comunales, de los cuales 154 fueron hombres y 81 mujeres.

Teniendo en cuenta esta organización se optó por que todas las comunidades del municipio fuesen consultadas a través de sus representantes a través de los Comités de Desarrollo Zonal (CDZ) promoviendo el traslado de la consulta de dichas representaciones a sus conciudadanos. Este último aspecto es algo que no ha tenido posibilidades de ser monitoreado por el equipo técnico, pero se han dado por sentadas la validez representativa de las delegaciones comunales y los procesos comunitarios de participación y decisión.

Así en base a este proceso de participación se agruparon los dieciséis CDZ en siete grupos con una representación de entre dos y cuatro personas por cada comunidad. Con esta organización para la consulta popular se definieron las actividades que consistirían en la realización de dos talleres.

Teniendo en cuenta las posibilidades se optó por una metodología de trabajo, en la que de una forma armonizada, se obtuviesen insumos no sólo para la elaboración de un diagnóstico territorial sino que también supusiese la definición de líneas para la elaboración de un modelo territorial que estuviese en consonancia con los deseos de futuro de la población (ANEXO 6.3).

El primero de los talleres comenzaba haciendo una breve introducción del concepto de OST y los objetivos que se buscan con la realización de este trabajo para situar en el contexto teórico y práctico a los representantes de las comunidades. Posteriormente se comenzaba el trabajo específico que consistiría en la definición de tres elementos para cada uno de los temas generadores que se identificaron de importancia en los talleres con los técnicos y concejales del municipio (CUADRO 10).



TEMAS GENERADORES
AGUA, SANEAMIENTO y BASURA MEDIOAMBIENTE
VULNERABILIDAD ANTE DESASTRES
USO Y TENENCIA DE LA TIERRA
LOS CAMBIOS EN EL CLIMA
INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE
AGRICULTURA, GANADERÍA Y SEGURIDAD
ALIMENTARIA
POBREZA-EMPLEO

Cuadro 10: Temas generadores para la identificación de deseos, problemas y causas para la elaboración del POST de San Francisco Menéndez.

El primero de los elementos a definir es la situación deseada con respecto a cada uno de los temas generadores, o lo que es lo mismo, cuáles serían las condiciones ideales con respecto a dichos temas dentro del municipio. La intención de esta cuestión y el que sea la primera a la que deben contestar se justifica, primero, como una forma de minimizar los prejuicios y los clichés que todos tenemos cuando se nos pregunta directamente sobre los problemas enfocando la atención hacia una dimensión sobre la que no estamos tan habituados a recapacitar¹³ y, segundo, obtendremos una información muy valiosa de "hacia donde" quiere ir la población.

Si la primera cuestión aborda la visión, el deseo, del futuro que anhela la población la siguiente cuestión es, para cada uno de los elementos que han apuntado como interesantes para el futuro, cual es la situación actual. De esta forma estamos definiendo los problemas o situaciones problemáticas de la población, enfocados a cuestiones concretas que entienden que en un futuro deberían ser diferentes.

La tercera cuestión a resolver en este taller es el "porqué" la situación actual es la que es y no como quisiésemos que fuese, cuales son los elementos que limitan las expectativas de futuro para la población. De esta forma se ha conseguido información muy importante en tres aspectos fundamentales que son:

- Hacia donde quiere ir la población para conseguir lo que se percibe como un futuro mejor.
- Las condiciones actuales con respecto a las

cuestiones que deben mejorarse.

- Cuáles son las causas que impiden que la situación mejore hacia la situación deseada.

Con respecto a los resultados obtenidos de estos talleres la valoración por parte del equipo técnico ha sido extremadamente buena y los resultados del Diagnóstico Territorial Participativo fueron muy esclarecedores, no sólo para la elaboración del POST sino para la labor cotidiana de la municipalidad.

No obstante ha habido algunos elementos que deben ser apuntados para mejorar esta metodología y hacerla más efectiva ya que en el desarrollo de los talleres y en el tratamiento posterior de la información recogida se detectaron ciertas cuestiones a tener en cuenta. La más importante de ellas se refiere a la comprensión de los conceptos por parte de la población participante detectándose una dificultad generalizada a la hora de definir y distinguir, fundamentalmente, los problemas que les aquejan de las causas de tal forma que tanto en uno como en otro apartado las contestaciones no estaban claras o no tenían correspondencia. Este tipo de confusión es algo normal, teniendo en cuenta que las situaciones problemáticas no son lineales ni jerárquicas, pero fue un ejercicio altamente interesante en el que la gente que participó pudo ejercitarse en el análisis de relaciones causales y comprender la complejidad de los procesos.

Algo similar a lo apuntado anteriormente ocurrió a la hora de definir los estados futuros deseados para los diferentes temas. Tras evaluar los resultados de los

¹³ Por regla general los diagnósticos participativos, ya sea para la identificación de proyectos políticos o estrategias se basan en la identificación de los problemas de forma directa. No se pretende con esto criticar este tipo de metodología, pero si entendemos que, al menos en el caso de muchas de las comunidades de San Francisco Menéndez, la repetición de procesos de este tipo unidos a la información añadida de medios de comunicación, campañas políticas, etc... inciden de manera directa en la percepción de la población sobre las problemáticas que les afectan entenderemos que un cambio en la perspectiva a la hora de enfocar este tema puede suponer, al menos, una disminución de estos clichés.

dos primeros talleres se vio que las situaciones descritas en su mayoría no eran más que los problemas remarcados puestos en positivo. Es decir que la expectativa de ver analizada su realidad desde otro punto de vista no se estaba cumpliendo como estaba previsto. Se decidió por tanto seguir con la metodología completa hasta finalizar el cuarto taller y simplificarlo a los dos apartados de problemáticas y causas en los tres últimos dadas las condiciones de tiempo y recursos para el proceso. Sin embargo los resultados obtenidos de los cuatro primeros talleres han supuesto un importante aporte de información para definir el modelo territorial y los objetivos del POST. No obstante, teniendo la posibilidad de desarrollar un proceso participativo más largo los resultados son altamente mejorables, con un taller de cuatro horas, como el que se ha desarrollado para este POST, las limitaciones son evidentes.

Otro elemento de reflexión a destacar ha sido la dificultad que muchas de las personas han tenido a la hora de enfrentarse al trabajo directo y concienzudo de este taller. Este punto es importante señalarlo dado el alto número de acciones comunitarias que se han llevado a cabo en la zona, como ocurre en muchos otros lugares, por parte de ONGs e instituciones del estado y que indica el papel pasivo que se les ha dado a las personas de las comunidades en este tipo de reuniones y que se detecta a la hora de exigir cierto nivel de esfuerzo.

La información, tal cual, fue recogida en los siete talleres se descargó en una matriz para cada uno de los temas generadores para agruparla y analizarla. Dado que fueron siete talleres y, dentro de cada uno de ellos, hubo entre cuatro y seis grupos, el volumen de esta información fue considerable por lo que para la elaboración del diagnóstico se basó en las columnas referentes a las problemáticas actuales y las causas, utilizando la información sobre la situación deseada como referencia para algunos elementos.

El criterio principal para el análisis de la información fue el de agrupar los problemas y sus causas en función del número de veces que han sido mencionadas en los talleres, entendiendo que la insistencia en abordar un problema indica la importancia que el mismo tiene para la población. De esta forma se fueron destacando las cuestiones más importantes. El paso siguiente fue hacer el mismo proceso con las causas identificadas. El resultado fueron una serie de árboles de problemas (ANEXO 6.4), uno o varios según la complejidad de la información, para cada uno de los temas generadores.

Estos árboles de problemas, junto con el resto de la información recopilada en los talleres han sido los insumos sobre los cuales se ha basado la elaboración del diagnóstico participativo y su redacción final que, aparte de su utilidad específica para el POST, se ha convertido en un instrumento de referencia para la actuación de la Alcaldía.

4.3.2. La Comisión Municipal de Ordenamiento Sustentable del Territorio (CMOST).

Junto con los aportes de las comunidades para la elaboración del diagnóstico territorial se contó también con los aportes de la Comisión Municipal de Ordenamiento Sustentable del Territorio que se conformó con la participación de actores de incidencia territorial dentro del municipio y representantes sociales.

Con esta comisión se desarrolló el mismo taller que se hizo con las comunidades y los insumos obtenidos fueron incorporados al diagnóstico. La cuestión problemática sobre este aspecto fue el valor relativo que se debía dar a los aportes de esta comisión con respecto a los aportes de las comunidades. Este fue un punto difícil ya que, si bien es cierto, que los actores incluidos en dicha comisión son de gran importancia dentro del territorio por el poder que atesoran sólo representan a una minoría de la población. Finalmente se optó por la forma más sencilla y que respeta en gran medida la representatividad, que fue la de incluir la información de este grupo como un taller más en el análisis global. Si bien es posible que valorando a este grupo como una octava parte se le esté dando cierto peso específico sobre la representatividad del resto de los talleres sin embargo este peso se evaluó como positivo dado que dentro de la comisión se incluían mayoritariamente agentes sociales (instituciones públicas y ONGs).

En este punto es importante explicar cómo se conformó finalmente la Comisión Municipal de OST ya que este órgano es un elemento fundamental para el futuro del Ordenamiento Sustentable del Territorio en San Francisco Menéndez y hay que desarrollar mecanismos para mejorarlo y ampliar el espectro de participantes.

El objetivo principal de este órgano es la concertación y la contraloría sobre el OST en el municipio por lo que la previsión de participación en el mismo era muy amplia, incluyendo a las instituciones públicas locales y nacionales, a los sectores económicos importantes, a los organismos internacionales que trabajan en el

área, a las ONGs y por supuesto a los representantes de las comunidades de tal forma que el POST y las acciones que se lleven a cabo estén validadas por consenso.

Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, sólo se consiguió que participasen dentro de la comisión representantes de las instituciones del estado (PNC, Ejército, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Justicia y Alcaldía) y ciertas ONGs que trabajan en el territorio, además de los representantes comunitarios. Esto ha supuesto que dentro de la misma no estén representados los sectores económicos de la zona (agricultura, ganadería, desarrollo inmobiliario, comercio, industria, etc...) y que son generalmente los sectores importantes dentro de los conflictos territoriales que se dan y con los que es más importante desarrollar procesos de concertación.

Es, por tanto, este aspecto uno de los que hay que desarrollar en el futuro para que la aplicación del POST se haga de una forma armoniosa y se eviten conflictos a la hora de implementarlo.

4.3.3. Propuestas de acción para el POST.

Tras la elaboración del diagnóstico territorial y determinados cuales son los problemas más importantes sobre los que hay que incidir en un futuro, desde el punto de vista de las comunidades, la siguiente tarea fue la definir, para un periodo de tiempo determinado que para el POST se ha determinado de 5 años, cuáles son los problemas que se priorizan y cuáles son las acciones hay que hacer durante este periodo de tiempo para acercarse, e incluso llegar, a la solución de los mismos.

Para llevar a cabo esta fase se hizo la segunda ronda de talleres con las comunidades y la Comisión Municipal de OST y la metodología (ANEXO 6.3: Taller 2) consistió en la realización de dos actividades. Por un lado se elaboraron listados de las problemáticas identificadas, agrupando los temas generadores del taller anterior en cuatro grande grupos:

1. Medioambiente.
2. Economía-Medios de Vida.
3. Desarrollo Social.
4. Relaciones espaciales/funcionalidad Territorial
5. Institucionalidad/gobernabilidad territorial.

Para cada uno de estos grupos se incluyeron al menos 20 de las problemáticas más importantes que en el diagnóstico se habían identificado sin establecer relaciones causales.

La primera de las labores de este taller consistió en la selección de los 10 problemas que más atención requieren en el corto plazo y en su clasificación en función de la importancia. De esta manera se consiguió una buena clasificación de las prioridades de intervención demandadas por la población. La segunda parte del taller consistió en la definición de acciones concretas para cada uno de los problemas clasificados y quiénes son los que tienen que desarrollar dichas acciones.

Estos ocho talleres, siete con los representantes de las comunidades y uno con la Comisión Municipal de OST, fueron una fuente de propuestas de actuación fundamental para la definición final de las acciones del POST de San Francisco Menéndez, que se acabaron de definir de forma conjunta con los técnicos de la municipalidad en unos talleres posteriores.

4.4 El Documento de análisis territorial.

Como se señala en el apartado dedicado a la conceptualización del Ordenamiento Sustentable del Territorio, esta disciplina ha de tener un componente científico, ya que es la base para el conocimiento e interpretación de los elementos naturales, sociales, económicos y culturales dentro el territorio y que nos

da el respaldo para muchas de las demandas de la población.

Es por tanto fundamental que los insumos que aporta el proceso del diagnóstico Participativo sean complementados con los elementos del conocimiento



científico del territorio para realizar un buen diagnóstico que nos dirige hacia las acciones que van a mejorar el futuro del municipio hacia la sustentabilidad.

En este sentido, de forma paralela a los procesos de participación, se llevó a cabo una recogida de la mayor cantidad de información disponible sobre el municipio teniendo en cuenta los elementos que se acordaron como importantes del sistema territorial para el análisis del mismo (CUADRO 3).

Como parte importante de esta recogida de información se llevó a cabo una recolección directa, mediante trabajo de campo, de una serie de parámetros para cada una de las comunidades. La necesidad de esta información se debía a dos factores fundamentales: El primero era la inexistencia de una fuente espacial para la localización georreferenciada de las comunidades del municipio, tal es así que ni siquiera el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), tenía ubicadas cartográficamente todas las comunidades del municipio, por lo que hubo que recorrer las 84 comunidades para marcar su posición con un GPS. Una vez determinada la localización de cada una de ellas sobre un mapa se creó la estructura para incluir dichas comunidades y la información sobre las mismas en un Sistema de Información Geográfica (SIG)¹⁴ para su análisis espacial.

El otro factor para buscar cierta información sobre la localización espacial relativa de cada una de las comunidades y otros aspectos relacionados con los riesgos de desastres y los conflictos territoriales se debe a una falta de información sistematizada de la misma. Por esta razón se diseñó un cuestionario sencillo para cada una de las comunidades que fue cumplimentado por los promotores de la municipalidad

en entrevistas con los líderes de cada una de las comunidades (ANEXO 6.6).

Todo este trabajo ha permitido que el Análisis Territorial incluya el factor, fundamental para el OST, de las relaciones espacio-temporales en el territorio así como la determinación de la calidad de ciertos servicios básicos para la población que, a través de otras fuentes de información ha sido complicado comprobar, ya sea por la inexistencia de datos o por la calidad de la información disponible. Esta información ha servido también para complementar los insumos del diagnóstico participativo y la información estadística, técnica y científica recopilada.

Con todo este volumen de información analizada y sistematizada se han logrado definir de forma más clara y concreta los objetivos y líneas de acción a desarrollar dentro del POST que fueron propuestas a través del diagnóstico participativo.

Con la elaboración de este documento de Análisis Territorial se ha definido el primero de los tres elementos básicos del Ordenamiento Sustentable del Territorio y que es fundamental para una intervención efectiva. Nos dibuja el panorama de cómo funciona el sistema territorial de San Francisco Menéndez, cuáles son sus características principales, los procesos que en él se dan a todos los niveles y cuáles son los grandes problemas a los que se enfrenta la población y el medioambiente dentro del mismo, así como la evaluación de las causas de todo ello. Es, en definitiva, una fotografía del territorio en un momento dado que nos va a permitir visualizarlo tal y como está y, además visualizar como queremos sea en el futuro y de qué manera vamos a hacerlo.

4.5 Definición de la zonificación territorial y producción cartográfica.

Teniendo claras cuales son las condiciones actuales en el territorio y como queremos sea, un paso fundamental es definir el *"tablero de juego y las reglas que deben respetarse sobre el mismo"*. Esto quiere decir que debemos comenzar a trabajar en el proceso de

definición del mapa de zonificación territorial, que es el elemento fundamental del Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio. Esta zonificación consiste en valorar las capacidades, funciones, aptitudes y usos del territorio para asignarle a cada espacio catalogable

14 Para el trabajo cartográfico del POST para San Francisco Menéndez se han utilizado dos programas SIG, el ArcGis que requiere la compra de licencia a la compañía que los desarrolla y el GvSig que es un software libre y gratuito impulsado inicialmente por la de la y en la actualidad por la asociación GvSIG (www.gvsig.org).

los usos y/o actividades factibles y desarrollables y los que no lo son plasmándolo sobre un mapa, de tal forma que obtenemos una visión de lo que hay en cada zona, de lo que se puede hacer en cada una de ellas bajo qué condiciones y cuáles son las actividades y usos restringidos.

La elaboración de una zonificación territorial para el OST es uno de los puntos más delicados dentro de un proceso de este tipo puesto que supone una regularización de los usos, aprovechamientos y actividades que pueden desarrollarse sobre un territorio por lo que debe hacerse bajo una visión integral que busque el bien común y con criterios de respeto para la sustentabilidad socioambiental que se definen en el OST. De la función que se le asigne al territorio en este proceso dependerá el futuro de mucha gente y marcará la diferencia entre un Ordenamiento Sustentable del Territorio o una actividad que no lo es y que se define por intereses particulares.

Para realizar esta tarea en el POST para San Francisco Menéndez se ha tenido en cuenta como base fundamental de la misma el avance hacia la sustentabilidad y sus cinco pilares fundamentales, así como los criterios teórico-prácticos descritos para el Ordenamiento Sustentable del Territorio, de tal forma que se busca la mejora de las condiciones socioambientales de la población y la protección y mejora del medioambiente y los recursos naturales como base de los medios de vida de la población y la reducción de la vulnerabilidad.

Como primer paso para la construcción del mapa de zonificación se ha elaborado un **mapa de unidades ambientales de síntesis** (Figura 8) que recoge los tipos de unidades ambientales claramente definibles que se encuentran en el municipio. La finalidad de realizar esta tipificación es la identificación de las características de cada una de estas unidades para, primero, determinar qué funciones deben ser protegidas y/o recuperadas en cada una de ellas y, posteriormente definir qué tipo de usos y actividades son compatibles con dicha función, para ver, ya dentro de la planificación, cuáles de ellas se recuperan y potencian.

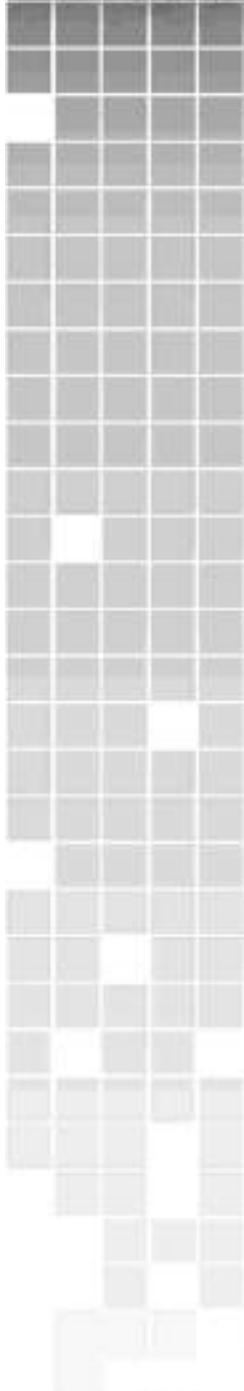
La definición de estas unidades está sujeta a infinidad de variables pero en la inmensa mayoría de los casos vamos a tener que depender de varios factores limitantes a la hora de determinarlas. Por un lado debemos valorar cuáles de las variables vamos a tener en cuenta para hacerlo ya que no es posible abarcar todas ellas y, en relación directa con esto último cual es la información de la que disponemos y como es su calidad.

Dadas las limitaciones de recursos, técnicos y económicos, en esta iniciativa la elección de las variables a utilizar es un elemento que adquiere una importancia relevante. Teniendo en cuenta la información disponible las variables ambientales seleccionadas para este trabajo fueron las siguientes:

- Vegetación.
- Unidades o clases agrológicas.
- Usos del suelo.
- Cuencas hidrográficas.
- Topográfico.
- Geológico.
- Hidrológico.
- Riesgos.
- Ecosistemas.

La información cartográfica disponible sobre estos aspectos proviene de dos fuentes, la principal es el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) además de la obtenida por el equipo técnico del proyecto en el trabajo de campo.

La calidad de la información utilizada no es la más adecuada debido al desfase en las fechas de su realización, el mapa más moderno es del 2002, y la escala del mismo ya que la información para el municipio hubo que obtenerla de los mapas nacionales, con lo que el nivel de detalle no es tan preciso como debiera ser y por lo tanto ha de ser afinado en un futuro cuando se disponga de la información correspondiente o recursos suficientes para definir estos parámetros a través del tratamiento de imágenes de satélite de calidad y actualizadas.



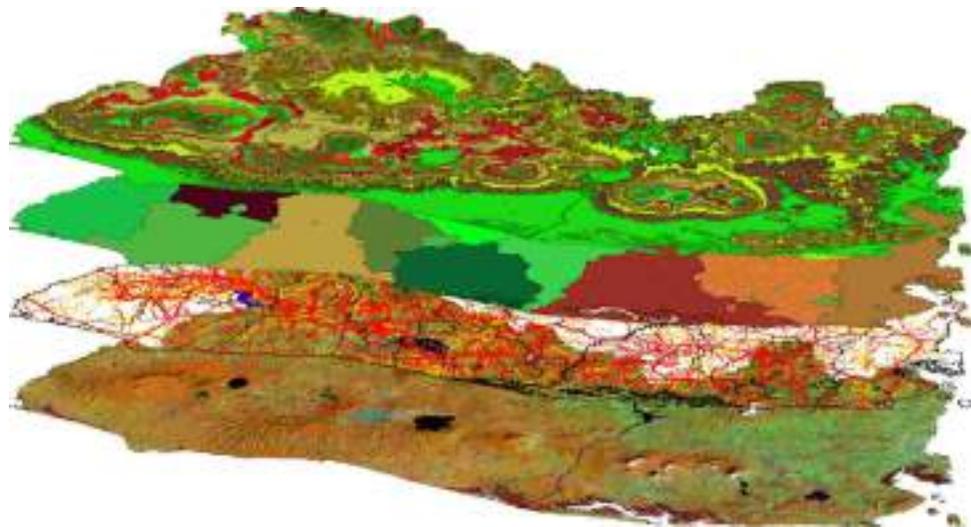


Figura 5: Ejemplo de desglose de la información territorial en diferentes capas para su análisis.

Pese a las limitaciones que presenta con la información cartográfica disponible sí que se ha podido realizar un mapa de unidades ambientales y una zonificación territorial que sirven como referente para establecer la normativa correspondiente con un detalle aceptable para los propósitos del POST.

El primero de los pasos para la elaboración de este mapa fue la unificación de la información en una misma proyección y sistema de coordenadas para poder trabajar directamente sobre las diferentes capas de información y establecer las operaciones correspondientes.

PROYECCIÓN, SISTEMAS DE COORDENADAS Y ELIPSOIDE DE REFERENCIA UTILIZADOS PARA NORMALIZAR LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

PROYECCIÓN	SISTEMA DE COORDENADAS	ELIPSOIDE DE REFERENCIA
Lambert Conformal Conic <ul style="list-style-type: none"> • False_Easting: 500000.000000 • False_Northing: 295809.184000 • Central_Meridian: -89.000000 • Standard_Parallel_1: 13.316667 • Standard_Parallel_2: 14.250000 • Scale_Factor: 1.000000 • Latitude_Of_Origin: 13.783333 • Linear Unit: Meter (1.000000) 	GCS North American 1927 <ul style="list-style-type: none"> • Angular Unit: Degree (0.017453292519943299) • Prime Meridian: Greenwich (0.000000000000000000) • Datum: D_North_American_1927 	Clarke 1866 <ul style="list-style-type: none"> • Semimajor Axis: 6378206.400000000400000000 • Semiminor Axis: 6356583.799998980900000000 • Inverse Flattening: 294.978698200000000000

Cuadro 11. Datos para la georreferenciación utilizada en la cartografía digital generada para el POAT.

Una vez unificada la información bajo los mismos criterios el primer paso fue la comparación de los mapas de Usos del Suelo (año 1996) con el de Clases Agrológicas¹⁵ (ANEXO 6.7) para determinar hasta qué punto los usos del suelo se adecúan a la capacidad agrológica de la zona. Esto nos permite hacer una evaluación preliminar de los efectos que las actividades que se desarrollan están teniendo sobre los suelos (Figura 6).

El siguiente paso es establecer la relación entre los resultados obtenidos del anterior proceso con la capa correspondiente a la vegetación en el municipio, de tal forma que se determine qué tipo de vegetación se corresponde al uso de suelo y a las características agrológicas. Esto permite, por un lado complementar los datos que se tenían sobre el uso de suelo con la vegetación predominante acercándonos un poco más a la función real que predomina en cada uno de los espacios y relacionándolo con la capacidad agrológica determinar el grado de pertinencia.

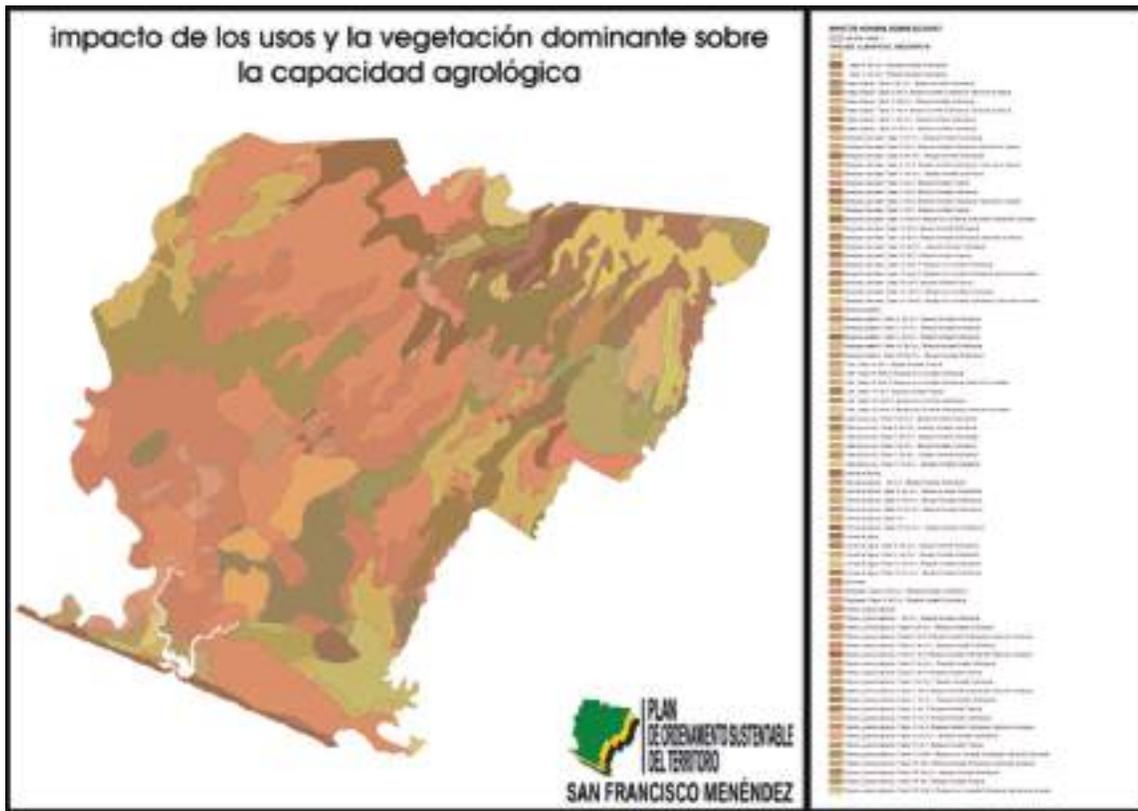


Figura 6. Relación entre el impacto de los usos y la vegetación dominante sobre la capacidad agrológica.

De esta forma hemos conseguido, de una forma general pero bastante representativa, una visión de cuál es el impacto de las actividades humanas sobre la capacidad de carga agrícola, ganadera y forestal dentro del municipio propiciando una imagen del mismo en la que ya se puede valorar en cierta medida el impacto socioambiental sobre el territorio. Sin embargo, para afinar todavía más este aspecto, es necesario establecer la relación del impacto de los usos y la vegetación

predominante con la distribución de los ecosistemas lo que nos va a dar también el impacto sobre la función ecosistémica en el territorio. Así pues tendremos un mapa en el que aparece reflejado como la actividad del hombre sobre el medio físico está incidiendo sobre los ecosistemas y la capacidad de recuperación en base a la valoración agrológica de soportar dichos usos.

15 La clasificación de los suelos según su capacidad agrológica permite valorar el grado de explotación agrícola, ganadera y forestal a que puede someterse un terreno sin dañar su capacidad productiva. Se distinguen 8 tipos de clases agrológicas clasificadas con números romanos del I que significa que un suelo no tiene restricciones de usos agrícolas, a VIII, que son zonas donde las condiciones no permiten la explotación sin degradarse.

A este resultado le llamamos caracterización biológica del territorio municipal ya que nos brinda información de cuáles son las características biológicas generales del municipio en cuanto a la distribución de la vegetación teniendo en cuenta los ecosistemas y su estado de conservación, los usos del suelo y su pertinencia y así, determinar cuál es la incidencia antrópica sobre la biología vegetal en la zona.

Para complementar este resultado y obtener una visión biogeográfica real del municipio los resultados anteriormente obtenidos se han cruzado con la información geológica y las zonas con susceptibilidad de deslizamientos por las fuertes pendientes y los materiales que las sustentan.

Así pues, el resultado final de este proceso es un mapa de caracterización biogeográfica que nos va a dar la base fundamental para elaborar el mapa de Unidades Ambientales de Síntesis. Sin embargo, dadas las características de este municipio en el que el factor hídrico es fundamental para su funcionamiento y que además tiene grandes repercusiones sociales por los riesgos que este conlleva, se hace necesario incorporarlo con un peso específico al análisis.

En base a esta ponderación específica del componente hídrico, se evaluaron las condiciones del recurso hídrico, se determinaron los espacios específicos para la recarga hídrica y la calidad del recurso para, así, establecer la relación entre el estado de estos y los riesgos de inundaciones que existen en la zona. Como primer paso se determinaron las áreas con riesgo de inundación (Figura 4.) y los cursos de agua que se desbordan provocándolas.

Así nos encontramos con una zona baja del municipio que se encuentra en su totalidad bajo este tipo de riesgo y que, dadas sus características topográficas de escasa pendiente, no dispone de barreras naturales que sirvan de freno al agua. En base a esto se constata la importancia de los bosques de ribera o galería como medida de protección y mitigación además de sus valores naturales intrínsecos (recarga hídrica, biodiversidad, retención de suelos y sedimentos, etc...) estableciendo un área en los márgenes de los cursos de agua, a través de la herramienta *buffer* del SIG, que adquiere entidad territorial propia. La asignación de valores al área de los márgenes se hace teniendo en cuenta las características del cauce de tal forma que en la zona baja es mayor que en la zona alta donde los cauces están encajados en valles más estrechos. El resultado de estas operaciones fue un mapa que se

denominó mapa de Bosques Galería y Áreas Inundables en el que se recogen cuales son las áreas inundables del municipio, según el nivel de recurrencia y el espacio que debería corresponder a la zona de bosque galería o área inundable más cercana al cauce del río.

De la comparación o cruce entre este mapa y el de caracterización biogeográfica se obtiene el mapa de Unidades Ambientales de Síntesis, que no es otra cosa que una caracterización de las condiciones actuales de uso, conservación, riesgos y potencialidades del territorio.

Una vez determinado el mapa de Unidades Ambientales de Síntesis, el siguiente paso es el de asignarles a cada una de ellas la capacidad de carga para los usos que sobre ellas se desarrollan u otros posibles usos que podrían darse y asignar aquellos usos potenciales que pueden ser promovidos por su impacto positivo en la recuperación de funciones ambientales o porque, al menos, no son negativos.

Para esta asignación de capacidades de carga y usos potenciales la herramienta que se utilizó fue una sencilla matriz en las que se valoran las diferentes actividades, descritas de forma general, que se pueden dar en el territorio de San Francisco Menéndez para cada una de las unidades ambientales de síntesis obtenidas del proceso anterior. La valoración se hace en función de los siguientes parámetros:

1. Uso compatible sin limitaciones.
2. Uso compatible sometido a Estudio de Impacto Ambiental (EIA)
3. Uso Compatible sometido a Licencias, permisos o informes favorables de la Alcaldía.
4. Uso Incompatible estrictamente.

Con estos cuatro parámetros, si bien son un tanto generales, al menos nos aseguramos la delimitación de determinados usos en lugares donde los impactos negativos son evidentes y aseguramos la necesidad de ciertos requisitos y permisos para otros y las medidas preventivas y/o mitigadoras necesarias para su aceptación.

Los resultados obtenidos de esta matriz son los que nos van a permitir realizar el proceso final de zonificación territorial del municipio distinguiendo las funciones principales, las acciones permisibles y no permisibles y las necesidades de recuperación y que será el elemento de referencia para la normativa legal en lo que respecta al OST dentro del municipio ya que

se convertirá en la referencia básica para cualquier tipo de intervención en el territorio.

De las muchas posibilidades existentes para determinar unos parámetros para la zonificación territorial, el equipo de trabajo se decidió por consenso en recuperar las directrices que vienen marcadas en la propuesta de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que se encuentra en discusión y es el utilizado en la Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial vigente. Esto se ha hecho así, fundamentalmente, por la necesidad de que este plan se inserte en la legislación nacional y este es un elemento que no se está discutiendo en esta propuesta de ley por lo que existe la casi seguridad de que se apruebe de esta forma. De esta forma se prevé ya la incorporación directa de este plan al organigrama legal de Ordenamiento Territorial cuando exista.

Así pues el sistema de clasificación territorial adoptado para el POST de San Francisco Menéndez se divide en cinco grandes grupos: Zonas Urbanas, Zonas Urbanizables, Zonas Urbanizables para vivienda de Interés social, Zonas rurales y Zonas no Urbanizables.

Como se puede ver en esta clasificación la intención a la hora de definir las dentro de la propuesta de ley es la de hacer hincapié en el elemento urbanístico e inmobiliario. No obstante, y en consonancia con lo marcado en dicha propuesta de ley, no hay nada que impida desarrollar cada una de estos grupos en varios subgrupos por lo que, dentro de las directrices del POST, se han incluido varios de estos para desarrollar los grupos de zonas rurales y zonas no urbanizables. De esta forma, se mantiene la concordancia legal, pero se ahonda más en las dinámicas socioambientales del municipio haciéndola más adecuada y compensando el peso que sobre el papel la propuesta de ley le da al desarrollo inmobiliario.

UNIDADES DE ZONIFICACIÓN TERRITORIAL PARA SAN FRANCISCO MENÉNDEZ

a	ZONAS URBANAS	a.1.	ZONAS URBANAS CONSOLIDADAS
		a.2.	ZONAS URBANAS NO CONSOLIDADAS
b	ZONAS URBANIZABLES		
c	ZONAS URBANIZABLES PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL		
d	ZONAS RURALES	d.1.	SUELOS AGRÍCOLAS INTENSIVOS
		d.2.	SUELOS AGRÍCOLAS Y GANADEROS EXTENSIVOS
		d.3.	SUELOS FORESTALES
		d.3.	ASENTAMIENTOS RURALES/EXPLOTACIÓN SUBSISTENCIA
e	ZONAS NO URBANIZABLES	e.1.	ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (SIST. NACIONAL)
		e.2.	ZONAS DE ALTO RIESGO
		e.3.	MANGLARES
		e.4.	ZONAS ECOTONALES DE HUMEDAL
		e.5.	HUMEDALES
		e.6.	FRANJA COSTERA DE PLAYAS Y LLANURA MAREAL
		e.7.	BOSQUES NATURALES BIEN CONSERVADOS
		e.8.	ZONAS DE ESPACIAL VALOR ECOLÓGICO
		e.9.	ZONAS DE INTERÉS HISTÓRICO
		e.10.	BOSQUES DE GALERÍA Y LLANURAS DE INUNDACIÓN
		e.11.	ZONAS DE INTERÉS HISTÓRICO Y PAISAJÍSTICO

Cuadro 13: Unidades para la Zonificación del Municipio de San Francisco Menéndez.

Una vez definida la vocación de cada uno de los espacios en base a esta clasificación el paso siguiente es la asignación de cuáles son los usos y aprovechamientos permitidos, potenciados o restringidos y cuáles son las funciones ambientales que hay que recuperar y/o potenciar para cada una de las zonas delimitadas ya que si nos limitamos

únicamente a los parámetros que se marcan en esta clasificación no estaremos definiendo realmente nada más que los usos urbanísticos. Por lo tanto lo que resta es, no sólo la identificación de las áreas de la zonificación sino la realización de una ficha para cada una de ellas en las que se recogen los elementos antes descritos de limitación y/o potenciación de usos (Cuadro 14).



	ACTIVIDADES																						
	Protección estricta	Protección segundo grado	Conservación Activa 1° grado	conservación Activa 2° grado	Regeneración de ecosistema/paisaje	Actividades científico culturales	Repoblación forestal	Excursionismo y contemplación	Recreo concentrado	Baño y actividades náuticas	Pesca	Caza	Agricultura intensiva	Agricultura extensiva	Ganadería extensiva	Urbanización	Urbanización dispersa	Industria extractiva	Industria	Carreteras	Vertederos	escombreras	
Bosques Galería y Vegetación Riparia																							
Vegetación Ombrófila																							
Bosques naturales de El Imposible																							
Cultivo Intensivo de caña de azúcar																							
Granos básicos y pastos en zona media																							
Zona de Media altitud de arbustos y granos básicos																							
Manglares degradados																							
Granos básicos y pastos en zona de vegetación Decidua																							
Granos básicos y pastos en terrenos inundables																							
Explotación de musáceas																							
Áreas Urbanas																							
Manglares y humedales bien conservados																							
Franja Costera																							

- Uso compatible, sin limitaciones
- Uso compatible sometido a Estudio de Impacto Ambiental (EIA)
- Uso Compatible sometido a Licencias, permisos o informes favorables de la Alcaldía
- Uso incompatible estrictamente

Cuadro 12. Matriz para determinar la Capacidad de Acogida.

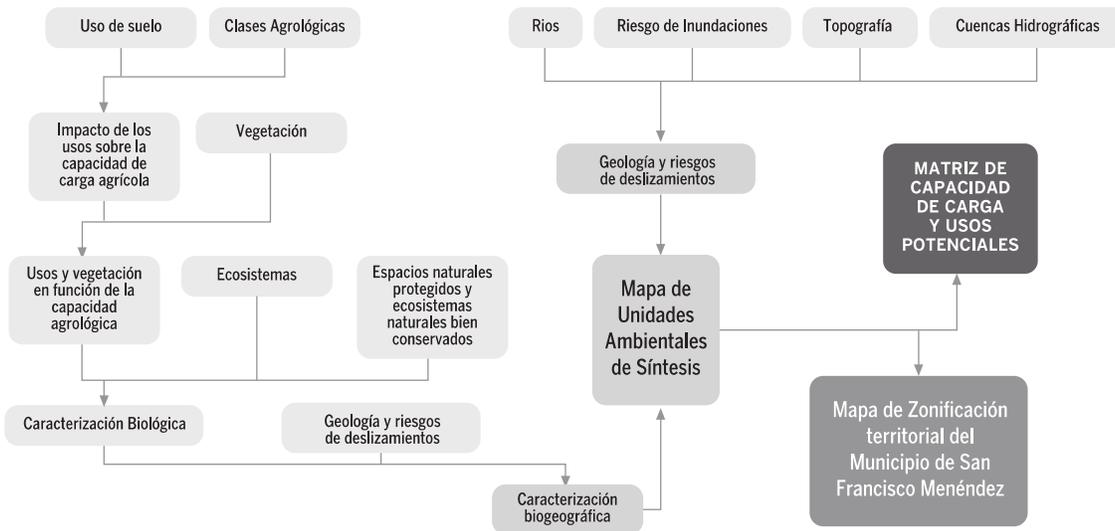


Figura 7: Esquema de los pasos realizados en el proceso de Análisis Territorial para la definición del mapa de zonificación del municipio de San Francisco Menéndez.

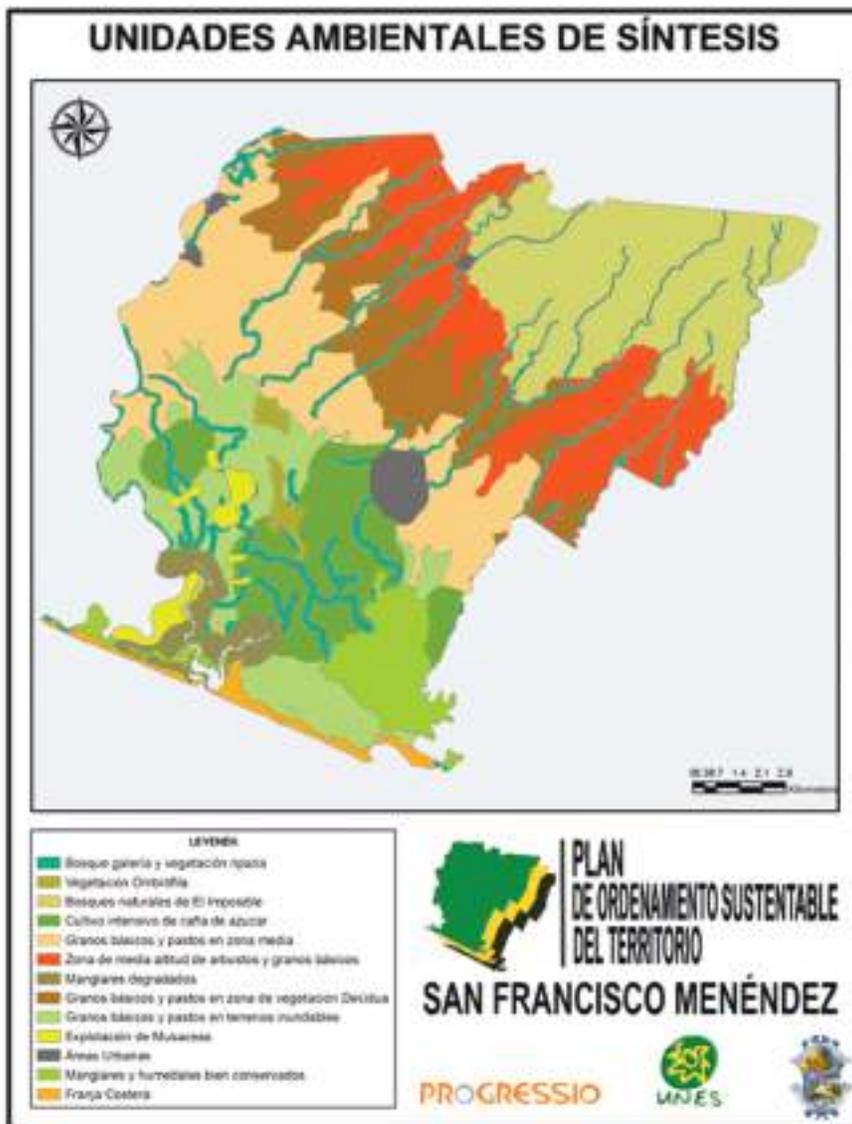


Figura 8. Unidades Ambientales de Síntesis del Municipio de San Francisco Menéndez.

FICHA DE CARACTERIZACIÓN DE UNIDADES DE ZONIFICACIÓN**CATEGORÍA:**

a.3.1. Zona no urbanizable, área natural protegida (sistema Municipal)

CARACTERÍSTICAS GENERALES:

- Usos del suelo:
- Estado de conservación:
- Función Ecológica:
- Función Económica:
- Adecuación de las actividades a la función ecológica:
- Conflictos o problemas por el uso de la tierra:

USOS COMPATIBLES:

- ...
- ...

USOS INCOMPATIBLES:

- ...
- ...

USOS CON RESTRICCIONES Y/O CONDICIONANTES:

- ...
- ...

Cuadro 14: Modelo de ficha de caracterización de las unidades de zonificación del Municipio de San Francisco Menéndez.

4.6 Definición de líneas de actuación, objetivos y acciones.

Una vez que se ha completado el proceso de recogida de información, la definición del Análisis Territorial y la zonificación del municipio en relación a sus funciones, vocación, estado actual y capacidad de carga de los diferentes espacios el paso que se tomó para avanzar en el POST del municipio fue la definición final de las líneas de actuación para el periodo de cinco años que abarcará dicho plan.

Para la definición de estas líneas de acción y su aplicación a través de actividades concretas se han marcado ciertas premisas además de la valoración de su importancia para el municipio. La primera de estas premisas es la posibilidad real de llevar a cabo las acciones, esto se ha definido así con la intención de que el POST sea lo más operativo y aplicable dentro de las posibilidades de la municipalidad. En muchas

ocasiones el definir objetivos y acciones demasiado grandes, que superan las posibilidades de la municipalidad y, por lo tanto, dependen enteramente de agentes externos supone que la herramienta pierde su importancia y se determina como irrealizable. La intención de este POST es que la ambición del mismo se centre en su aplicabilidad e independencia, de tal forma que, a través de acciones asumibles, el proceso avance, quizá a un paso más lento que el deseable, pero un avance mucho mayor que si el POST acaba archivado dentro de alguna oficina.

Esto anterior es de gran importancia debido a que es lo que va a marcar la selección de las acciones a desarrollar en los próximos 5 años y va a suponer un criterio a la hora de priorizar las acciones propuestas por las comunidades en los talleres.

El taller con los técnicos municipales para establecer estas pautas de acción dentro del POST estaba definido por tres objetivos fundamentales:

1. Analizar y evaluar el proceso participativo de diagnóstico y propuestas de actuación llevado a cabo con las comunidades del municipio.
2. Sistematizar la información de los procesos participativos en una matriz de planificación territorial que será la parte programática del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
3. Revisar el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y ajustar su continuación.

Todas las propuestas de acción que salieron del proceso participativo, tal y como las escribieron los y las representantes de las comunidades, se pasaron a unos cuadros unificando lo recogido en cada taller sobre cada uno de los temas expuestos, obteniendo unos listados en los que aparecen las propuestas organizadas de forma jerárquica para los seis grandes Ejes de acción o temáticas que eran: Desarrollo social, Economía y medios de vida, funcionalidad espacial, medioambiente, institucionalidad y género.

Sin embargo, para ampliar los resultados de este taller

se ha añadido un eje más que es el de DESARROLLO TURÍSTICO. La razón por la cual añadir este aspecto como uno de los grandes temas a tratar en lugar de hacerlo dentro del que le correspondería, que es el de Economía y Medios de vida, se debió a dos razones fundamentalmente. Por un lado el interés de la municipalidad (que se refleja también en lo recogido en las comunidades) de trabajar este tema como una opción de desarrollo económico y la otra es porqué, dadas las características naturales del municipio, existe un potencial aún no explotado que está atrayendo la atención de grandes monopolios turísticos que ya ha hecho maniobras para desalojar alguna de las comunidades costeras. Si bien no han podido hacerlo hasta el momento, hay indicios de que el peligro está latente y, por lo tanto, desde la municipalidad y la UNES se piensa que debe ser tratado explícitamente en el plan para evitar que las comunidades sean desplazadas y promover un turismo sustentable basado en la gestión comunitaria.

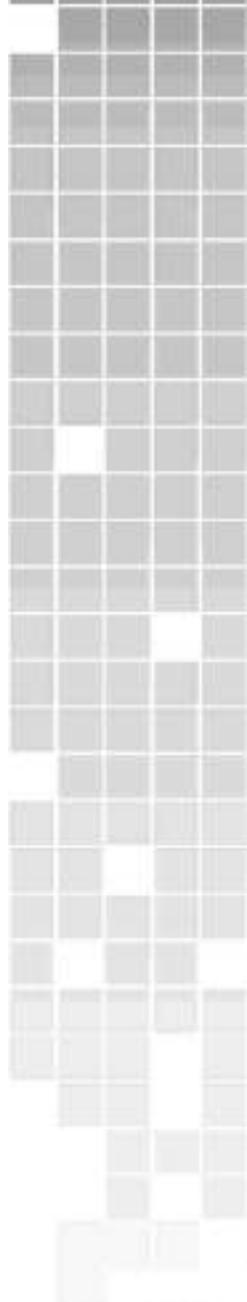
Como puede verse en el cuadro 15, además de los ejes de acción descritos hasta el momento aparece también definido un eje de género. Por las particularidades que presenta este tema a la hora de abordarlo la metodología para la definición de Líneas de acción y acciones concretas ha variado con respecto a los demás por lo que para su explicación se dedica un apartado específico más adelante.

PRINCIPALES EJES DE ACCIÓN PARA EL OST EN SAN FRANCISCO MENÉNDEZ
DESARROLLO SOCIAL
ECONOMÍA Y MEDIOS DE VIDA
FUNCIONALIDAD ESPACIAL
MEDIOAMBIENTE
INSTITUCIONALIDAD
DESARROLLO TURÍSTICO
GÉNERO

Cuadro 15. Ejes principales para la acción en OST dentro del municipio de San Francisco Menéndez.

La metodología a seguir en el taller para la organización del trabajo a realizar fue consensuada por el grupo en los primeros momentos, de tal forma que se desarrollase de la forma más organizada y participativa para que el resultado final fuese producto del consenso del grupo. De las muchas formas en las que el grupo se podría haber organizado para realizar este trabajo se decidió por llevarlo a cabo todo en plenaria de tal forma que cada opción fuese valorada y discutida en cuanto a su pertinencia y factibilidad.

El grupo técnico asumió la importancia que la rigurosidad debe tener en esta fase del POST, por ser el punto en el que se decidirán acciones vinculantes y transformadoras en el territorio y por la responsabilidad de recoger las propuestas de las comunidades. Esto llevó a asumir que el tiempo dedicado a este taller iba a superar el tiempo disponible planeado en un primer momento (dos días) pero el grupo se decantó el trabajo asambleario, pese a esto, por entenderse como el más adecuado.





Para este trabajo se distribuyeron unos documentos de sistematización del taller de problemas y un resumen del Análisis Territorial teniendo en cuenta los siete ejes de acción que se determinaron previamente. Con estos documentos el primer trabajo a realizar es el de la definición de las problemáticas más importantes para cada uno de los ejes, agruparlos en función de sus características y redactar las líneas de actuación prioritarias para cada uno de ellos. Para centrar y concretar el trabajo se limitó el número de líneas de acción a 5 como máximo y 3 como mínimo.

Una vez definidas las líneas de actuación se entregó un documento en el que aparecen las propuestas de actuación que han partido de los talleres comunitarios. Con las propuestas la tarea era la de definir los objetivos para el periodo de cinco años en cada una de las líneas de actuación definidas en el trabajo anterior y las acciones directas para cada uno de los mismos. Como en el caso de las líneas de acción se definieron límites para la definición de objetivos y acciones, no más de 4 objetivos ni menos de 2 para cada línea de acción y no menos de tres acciones para cada objetivo.

La tercera parte consiste en la definición de actores responsables y/o importantes para la consecución de la acción, priorizando aquellas acciones que pueden asumirse directamente por la municipalidad y las comunidades con sus propios recursos. Es decir, aquello que se puede hacer sin depender de nadie.

Para las acciones que no puede asumir directamente la Municipalidad con sus propios recursos pero que se asumen como de vital importancia se definieron los actores entran en escena y cuál es su papel tanto con respecto a la necesidad planteada como con respecto a la relación con la alcaldía y se evaluaron las posibilidades de esta de ejercer incidencia para que la lleven a cabo.

El resultado de esta actividad fue una matriz en la que aparece recogido todo lo trabajado y se detallan los aspectos destacables de cada una de las acciones propuestas para su implementación. Esta matriz y su calendarización son la parte final del proceso de planificación a través del cual se busca la consecución del modelo territorial deseado a través del OST.

EJES DE ACCIÓN	Líneas de actuación	Objetivos	Acciones concretas	¿Depende exclusivamente de la municipalidad y sus comunidades?	ACTORES EXTERNOS A LA MUNICIPALIDAD Y SUS COMUNIDADES		
					actores	que aportan	cómo se les implicará
MEDIO AMBIENTE	L.1	OB1.1	Ac1.1.1				
			Ac1.1.2				
			Ac1.1.3				
		...					
		OB1.2	Act.1.2.1				
			Act.1.2.2				
			Act.1.2.3				
		...					
		OB1.3	Act.1.3.1				
	Act.1.3.2						
	Act.1.3.3						
	...						
	L.2	OB.2.1	Act.2.1.1				
			Act.2.1.2				
			Act.2.1.3				
...							
OB.2.2		...					
		...					
		...					
...							
OB.2.3		...					
	...						
	...						
...							

Cuadro 16. Matriz de planificación de líneas de acción, objetivos específicos y acciones del POAT del Municipio de San Francisco Menéndez.

4.7 Producto final y devolución de insumos.

Como se ha dicho a lo largo de todo este documento, la participación ciudadana es un elemento básico del OST, no es posible establecer procesos de OST sin que la gente esté completamente integrada en ellos y eso es algo que hay que promover en todo el proceso, tanto a la hora de realizar el Análisis Territorial como en los pasos posteriores que hay que comenzar, una vez que tenemos el documento del POST para los próximos cinco años. Por tanto la población tiene que ver facilitado su papel en la validación de lo que se define en el plan y la contraloría de todo el proceso.

Por lo tanto una vez que se ha consolidado toda la información, se han marcado las prioridades, definido las acciones a realizar y establecida la zonificación territorial correspondiente, el paso siguiente es la presentación de todos estos materiales a la población, tanto la que ha participado directamente como a la que no, para que validen los resultados finales, las prioridades marcadas y las acciones definidas.

Este proceso se plantea de dos formas, por un lado la presentación a través de talleres a los y las

representantes de todas las comunidades que participaron en la elaboración del POST y por otro habilitando un espacio de comunicación social para darlo a conocer al conjunto de la población y la disponibilidad del documento del POST para su consulta y la opción de alegar por un espacio de tiempo determinado. Esto debe hacerse facilitando al máximo el acceso a quien quiera consultarlo y habilitando mecanismos para las objeciones fáciles y asequibles para todo el mundo.

El resultado final es un documento en el que aparecen detallados tanto el Análisis Territorial que es la base documental de las decisiones, el modelo territorial que se busca y la zonificación sobre la que se basa y las herramientas y resultados de la planificación.

Es importante definir dentro de este documento cuáles van a ser la líneas base sobre las que se va a ir desarrollando la gestión efectiva del mismo y que son parte importante del proceso para ejecutar lo planificado. Así mismo es importante definir estrategias de evaluación continua del POST y mecanismos para su readaptación a las circunstancias futuras.

ÍNDICE GENERAL DEL POST DE SAN FRANCISCO MENÉNDEZ

1. Presentación.
2. Introducción (Antecedentes, justificación, objetivos).
3. Marco conceptual.
4. Marco Legal.
5. Análisis Territorial (Características Geográficas, Diagnóstico territorial).
6. Modelo Territorial.
7. Zonificación Territorial.
8. Planificación Territorial.
9. Lineamientos para la Gestión Territorial.
10. Proceso de evaluación continua y participación ciudadana.
11. Mecanismos de readaptación de las acciones.
12. Conclusiones.
13. Anexos

Cuadro 17. Índice General del POST para San Francisco Menéndez



4.8 El Cambio Climático dentro del POST de San Francisco Menéndez.

Hemos querido dedicar un breve capítulo exclusivo al tema del Cambio Climático dentro del POST dada la importancia que este elemento tiene y tendrá sobre este territorio y las implicaciones que tiene, además, a nivel global.

Dentro del trabajo de la UNES, el Cambio Climático es un tema prioritario, tanto de incidencia internacional y nacional como de acción en la búsqueda de herramientas, conocimientos y prácticas para disminuir y prevenir los efectos que, a nivel local, ya son evidentes. En este sentido es un tema que ha de estar presente de manera importante dentro de un proceso de OST, ya que tendrá sus implicaciones futuras a nivel territorial que debemos conocer y valorar. El POST es por tanto, además de todo lo mencionado a lo largo de la presente publicación, una herramienta que ha de servir para la **adaptación** de las personas y sus medios de vida a las condiciones adversas que derivan del Cambio Climático.

Con respecto a este tema, como insumo de entidad propia pero que abona directamente a la construcción del POST se llevó a cabo una investigación para el municipio de San Francisco Menéndez¹⁶ cuyo objetivo era el de evaluar escenarios climáticos futuros y generar

una estrategia de adaptación para el municipio. Este trabajo, realizado de forma participativa y que valora cuales son las previsiones de variación de los medios de vida y los ecosistemas para el municipio ha sido un elemento fundamental a la hora de efectuar las valoraciones correspondientes al Análisis Territorial y en el proceso de decisión de las líneas de acción y acciones concretas a desarrollar por el POST, incorporando al mismo las propuestas surgidas de dicha investigación.

Para la elaboración de este trabajo de investigación y la propuesta de estrategia de adaptación el equipo de investigación de la UNES¹⁷ e basó en el concepto de vulnerabilidad climática. Este se refiere *al grado en que un sistema es capaz o incapaz de afrontar (cope) los efectos adversos del cambio climático, incluyendo la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad es una función del carácter, magnitud e índice de la variación climática a que está expuesto un sistema, su sensibilidad y su capacidad adaptativa*¹⁸ y se expresa en variables explicativas como la exposición climática sobre el sistema a evaluar, la elasticidad y la capacidad de adaptación del sistema al factor de exposición climática (CUADRO 18).

Orden	Variable							
Primer	Exposición climática		Elasticidad (Resiliencia)			Capacidad de Adaptación		
Segundo	Extremos climáticos de temperatura	Extremos climáticos secos y húmedos	Flexibilidad de la organización	Mecanismos de control	Acoplamiento estructural	Potencial recurso hídrico	Innovación y experimentación	Complejidad en la Organización

Cuadro 18. Variables explicativas de la vulnerabilidad climática (FUENTE: SOLEY RAMOS, ROSALÍA (COORD.) Adaptación al cambio climático, San Francisco Menéndez. Ahuachapán. Ed. Unidad Ecológica Salvadoreña y Chirstian AID. San Salvador 2010.)

16 SOLEY RAMOS, ROSALÍA (COORD.) Adaptación al cambio climático, San Francisco Menéndez, Ahuachapán. Ed. Unidad Ecológica Salvadoreña y Chirstian AID. San Salvador 2010.

17 Equipo de Investigación coordinado por la Licenciada. Rosalía Soley Ramos, técnica de Cambio Climático del Equipo de Gestión Ecológica de Riesgos.

18 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Working Group 2, 2001. Third Assessment Report, Annex B: Glossary of Terms.

Para desarrollar este trabajo se tomo la visión sistémica para el estudio y conocimiento del territorio (apartado 1.2.1. desarrollado en este trabajo) como resultado de la acción social sobre el medio físico, entendiendo éste como sistema natural y no como medio inerte, y las relaciones que se establecen a todos los niveles.

Para evaluar el grado de determinación sobre la población del medio físico en el área y la capacidad de gestión del mismo por actores y agentes locales como parte de la dinámica sacionatural territorio se utilizó la delimitación espacial por Zonas de Vida de la clasificación de Holdridge para El Salvador, ubicando el entorno natural, económico y sociocultural de la población que habita. Los diferentes entornos y su articulación ha sido la base para la evaluación de la vulnerabilidad climática, en base a variables de primer orden y la relación con variables de segundo orden e indicadores en su estado actual y la tendencia futura de los sistemas humano y natural.

Los sistemas naturales y humanos son complejos adaptables, dinámicos por sus diferentes atributos y, a la vez, desarrollan funciones de elasticidad y capacidad de adaptación; permitiéndoles resistir o ajustarse ante el cambio. El objeto de este estudio fue la evaluación de estas variables dentro del Municipio de San Francisco Menéndez para definir estrategias y acciones encaminadas a corregir los elementos necesarios y así enfrentar de forma coherente y beneficiosa los cambios en las dinámicas territoriales a nivel local fruto del Cambio Climático.

Para explicar la capacidad de adaptación del sistema social se necesita conocer los recursos disponibles, nivel de experimentación e innovación y complejidad en la organización del sistema. En el sistema sacionatural es necesario saber las funciones ambientales y bienes y servicios ambientales del territorio seleccionado. Con respecto a la exposición climática, se trata desde la amenaza como factor de exposición sobre el territorio. La estimación del valor actual se precisó como el escenario socioeconómico y ambiental para el año de referencia 2009; siendo las proyecciones futuras para el 2020, 2050 y 2080.

El proceso de investigación se desarrolló en fases inclusivas. La de investigación, requirió de recorridos de campo, encuestas, reuniones con grupos focales (colectivo de mujeres, agricultores/as, pesqueros, forestales, jóvenes, Comités de desarrollo zonal, ONG's), entrevistas, recopilación y análisis de estudios temáticos, cartografía y datos meteorológicos. A su vez, se contó

con el diagnóstico territorial participativo elaborado junto con los Comités de Desarrollo Zonal-CDZ dentro de las acciones relacionadas con el POAT para este municipio. El referente municipal para este trabajo fue el Equipo Técnico de las áreas de de Proyección Social, Gestión de Riesgo y Comunicaciones de la Municipalidad de San Francisco Menéndez.

El diagnóstico tuvo como objetivo profundizar desde la participación los problemas que afectan a la población y los hace más vulnerables, hilando las causas y efectos del porqué el municipio se encuentra en esa situación. Esta herramienta aportó para la construcción de la evaluación integrada de la vulnerabilidad y la estrategia de adaptabilidad, así también para que esto sea tomado dentro del Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio que se está elaborando en el municipio.

La segunda fase consistió en jornadas de sensibilización sobre cambio climático y adaptación con la población y otros actores locales. En esta fase se trabajó en la formación del Equipo Técnico de la Municipalidad vinculando el cambio climático con la Gestión Ecológica de Riesgo con el fin de brindarles herramientas para el abordaje del tema en territorio y el seguimiento a la estrategia de adaptabilidad dentro de los planes y proyectos que tienen para el municipio.

El proceso retomó la metodología del PNUD para cada una de las etapas:

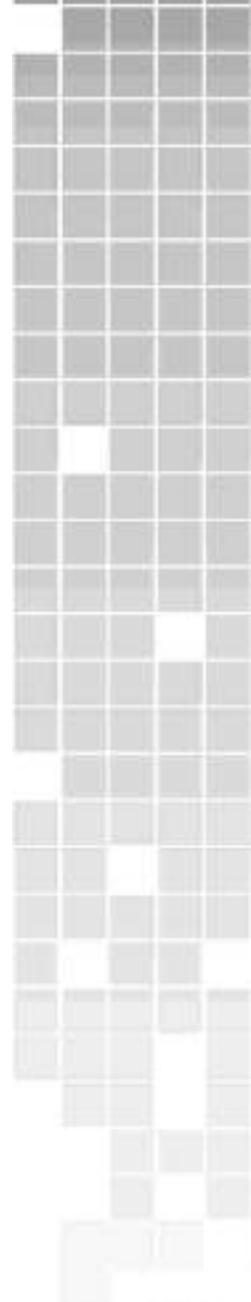
1) Identificación del sistema sacionatural a evaluar

Se estableció la identificación por zonas de vida, utilizando criterios socioculturales, económicos y naturales para caracterizar el sistema sacionatural en las diferentes dimensiones.

Para determinar una «zona de vida» se obtiene primero la temperatura media y la precipitación anual total, se necesita conocer la altitud del lugar y hacer uso de un diagrama de clasificación de zonas de vida.

2) Evaluación integrada de la vulnerabilidad climática actual

El año 2009 es el año base para el estudio. Las variables e indicadores se relacionaron con los entornos: sacionatural, sociocultural y económico que explican a la vez la exposición climática, elasticidad-resiliencia y capacidad de adaptación.



El levantamiento y validación de la información se realizó por medio de un grupo de herramientas de diagnóstico participativo, lo que permitió juntar información cualitativa y cuantitativa, la cual se reforzó con la información recopilada de diversos estudios e informes procedentes de varias fuentes (Gobierno, Universidades, ONGs). La sistematización y control de calidad de la información fue complementada y verificada con la información técnica existente y la generada dentro de la investigación con el fin de ser validada localmente.

Se identificó el comportamiento del clima, tomando de referencia entre los años (1961-1990), así como los impactos observados sobre los procesos productivos, fundamentalmente agropecuarios, y sobre algunos procesos ambientales, hidrogeológico.

3) Evaluación integrada de la vulnerabilidad climática futura

La evaluación futura se proyectó para los años 2020, 2050 y 2080. Se toma el año de referencia (2009) en el que las macro-políticas y los posibles cambios del escenario socioeconómico y ambiental de las entidades gubernamentales del

país (Ministerio de Economía, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales) se mantiene igual y la población beneficiaria seguirá en procesos de incidencia necesarios para cambiar su realidad.

La identificación de los problemas generales y específicos por entorno, sirvieron de base para la posterior definición de las líneas de acción y medidas de la estrategia local de adaptación para las comunidades seleccionadas.

4) Desarrollo de la estrategia y medidas de adaptación al cambio climático proyectado para dicho territorio

La estrategia de adaptabilidad se realizó para todo el municipio. La definición de los propósitos, alcance geográfico, tiempo, temático y ámbitos de acción, considerando los ámbitos de adopción e incidencia se realizó de manera participativa, acordando con la Municipalidad su responsabilidad en la ejecución, gestión y seguimiento del instrumento.

Dentro del espacio de adopción se incluyeron el nivel familiar y local, y en el de incidencia, el nivel municipal y nacional.

4.9 El enfoque de género.

Si el objeto del Ordenamiento Sustentable del Territorio es el de mejorar la calidad de vida de la población y disminuir las desigualdades socioambientales en armonía con nuestro entorno natural, no podemos obviar la inclusión del componente de género en este tema.

Para ello se definieron varios elementos específicos desde el equipo técnico. Por un lado la participación equitativa y efectiva en todo el proceso participativo, este elemento aparentemente obvio y fácil de conseguir ha tenido también sus complejidades y, aunque en números totales han participado más hombres que mujeres, se ha conseguido una amplia participación de estas últimas intentando adaptar los horarios y fechas para favorecerlo y con la facilitación de los

técnicos en los talleres incidiendo efectivamente en la actividad para provocar la exposición y toma en cuenta de los aportes de las mujeres participantes, cosa ciertamente complicada sobre todo en las áreas rurales.

Por otro lado, entendiendo las dificultades inherentes para la participación efectiva de las mujeres en espacios mixtos y que en ellos surjan propuestas directas para incidir en las desigualdades de género, se promovieron talleres específicos con grupos de mujeres para tratar el ámbito de género e incorporar este aspecto como un Eje de Acción específico con sus líneas de acción y acciones directas dentro del POST.

Las personas encargadas de la facilitación de estos talleres han sido las mujeres del equipo técnico reunidas

con los grupos de mujeres y la definición de las acciones, a diferencia del resto de los ejes de acción cuya definición final fue hecha por el equipo técnico en conjunto, fue hecha directamente con estos grupos.

Los aportes obtenidos han sido sumamente interesantes y de gran importancia dentro del POST dado el papel

que juegan las mujeres dentro de un territorio como este, en el que no sólo la economía del cuidado y la faceta reproductiva descansan sobre ellas, sino que tienen un protagonismo fundamental en la supervivencia y la economía local que se sostienen sobre unos medios de vida altamente dependientes del entorno natural.

4.10 Limitaciones y dificultades del proceso de OST en San Francisco Menéndez.

Para las instituciones y el equipo técnico implicados en la elaboración del POST de San Francisco Menéndez el proceso ha sido altamente satisfactorio, tanto la Unidad Ecológica Salvadoreña, como la Alcaldía Municipal de San Francisco Menéndez y la Oficina de País de Progesio estamos convencidos que este será el inicio de un largo trabajo en el Ordenamiento Sustentable del Territorio que va a abonar directamente el camino hacia la sustentabilidad tanto en el municipio como en el país.

No obstante somos claramente conscientes de las limitaciones existentes, tanto en el proceso de elaboración del POST y en la futura aplicación del mismo además de las que impone el funcionamiento institucional dentro de El Salvador, concretamente en lo referente a los procesos de descentralización, municipalismo y desarrollo local.

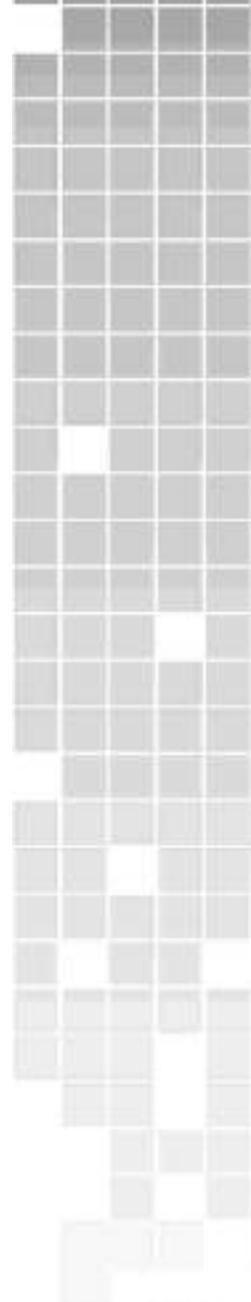
En el nivel técnico las limitaciones han sido considerables teniendo en cuenta las posibilidades de obtención de recursos por parte de la UNES y la Alcaldía. Es innegable que con una dotación más fuerte de recursos económicos y técnicos los resultados hubieran sido mucho más precisos y se podrían haber utilizado herramientas mucho más complejas. Somos conscientes también que se podría haber avanzado mucho más en el Análisis Territorial y en la generación de alternativas y acciones si se hubiera contado con un equipo de trabajo más multidisciplinario y amplio.

Sin embargo, estas son las condiciones que había y que hay actualmente en la gran mayoría de los lugares e instituciones en El Salvador. Y es con estas condiciones con las que hay que avanzar hacia la mejora de las condiciones de vida y la sustentabilidad, por lo tanto

desde la UNES y la Alcaldía de San Francisco Menéndez, apoyados por cooperantes de Progesio, estamos en el convencimiento de que el objetivo que nos marcamos se ha cumplido y se ha demostrado que es posible realizar un Ordenamiento Territorial con pocos medios.

Claro está que hay otras condiciones externas que ponen en peligro estos procesos y es por eso que nunca se ha tratado, ni en el trabajo con la alcaldía ni a lo largo de este texto, el Ordenamiento Territorial como un tema finiquitado una vez realizado el POST. Nada más lejos de nuestra intención que hacer esto pues, muy al contrario, el POST no es más que el tenue inicio de un proceso de muy larga duración. Un proceso en el que no sólo hay que detenerse en lo que atañe al Ordenamiento Territorial en sentido estricto, sino que hay que visionarlo en más frentes.

Dentro de estos temas uno de los más importantes es el tema de la institucionalidad. Mientras no se desarrolle una verdadera institucionalidad en El Salvador, fundamentalmente a nivel municipal, el camino va a ser difícil. Mientras no haya una ley de Ordenamiento Territorial que defina el tema a nivel nacional y que asigne recursos a las municipalidades; mientras que no haya una ley de concejos municipales plurales que abran el espacio de participación política y de consenso entre los diferentes partidos a nivel local; mientras las leyes de agua y saneamiento no se aprueben y la de medioambiente no se aplique como debe ser; la propiedad privada prevalezca sobre el bien común y no se haga frente a la impunidad, las condiciones van a estar siempre difíciles. Y por difíciles es por lo que más urge que desarrollemos iniciativas como la propuesta de Ordenamiento Sustentable del Territorio para San Francisco Menéndez.



5 Bibliografía.

- 1 ADAMS, V.M. Y JEANRENAUD, S.J. Transición a la sostenibilidad: Hacia un mundo humano y diverso. Ed. UICN. Gland, Suiza. 2008
- 2 AMARTYA SEN. Desarrollo y Libertad. Ed. Planeta S.A. Barcelona, 2000.
- 3 ARAQUE, GLORIA MARÍA Y OSPINA VELEZ, ADRIANA. La violencia económica hacia las mujeres en El Salvador. Aproximaciones a un problema invisibilizado. Ed. Progressio El Salvador y Comisión Europea. San Salvador 2008.
- 4 AYALA -CARCEDO, FRANCISCO J. La ordenación del territorio en la prevención de catástrofes naturales y tecnológicas, bases para un procedimiento técnico administrativo de evaluación de riesgos para la población. Boletín de la A.G.E. N.º 30 - 2000, págs. 37-49.
- 5 BEAULIEU, NATALIE; JARAMILLO, JAIME; LECLERC, GREGORIE; PABÓN, SONIA; GÓMEZ, DENIS YQUIRÓS, CARLOS ARTURO. Propuesta metodológica para el componente participativo del ordenamiento territorial municipal basada en el desarrollo de una visión común del futuro. Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional. Versión preliminar, julio 2000
http://ciat-library.ciat.cgiar.org/documentos_electronicos_ciat/articulos_ciat/Metodo_participativo_pot_2000.pdf
- 6 CAIRO, HERIBERTO Y PASTOR, JAIME (comps.). Geopolítica, guerras y resistencias. Trama Editorial. Madrid 2006
- 7 CERRA BECERRA, MARCOS. Documento de Trabajo OT 1: Ordenamiento Ambiental Participativo del Territorio para el Municipio de San Francisco Menéndez. Unidad Ecológica Salvadoreña. San Salvador 2008.
- 8 CERRA BECERRA, MARCOS. Documento de Trabajo OT 2: La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, contextualización general de la coyuntura política sobre la propuesta de Ley de ordenamiento y desarrollo territorial y acciones de la UNES con respecto a la misma. Unidad Ecológica Salvadoreña. San Salvador 2009.
- 9 CERRA, MARCOS; SANJUAN, MARCOS; DE LARIOS, SILVIA Y GONZÁLEZ, WALTER. La Gestión del Agua en el Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Ed. Universidad de El Salvador (UES) y COSUDE. San Salvador, septiembre de 2008.
- 10 ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (VARIOS AUTORES). Claves del ecologismo social. Colección Ensayo nº1. Ed. Libros en acción, Ecologistas en acción. Madrid 2009.
- 11 FABO, MIKEL Ordenación del Territorio. Euskal Herriko geografi goi ikastola. <http://www.ingeba.org/liburua/cursosup/fabo/fabo.htm>
- 12 FAILDE DE CALVO, VIVIANA; ZELARAYÁN, ANA L Y FERNÁNDEZ, DANIEL R. Territorio y Sustentabilidad. Algunas reflexiones luego de años de trabajo en el ámbito rural. INTA. Estación Experimental Agropecuaria Salta. Salta, Octubre de 2009.
<http://www.inta.gov.ar/prorenea/zonadescarga/ot/TerritorioySustentabilidad.pdf>
- 13 GÓMEZ OREA, DOMINGO. Ordenación del Territorio, una aproximación desde el medio físico. Serie Ingeniería Geoambiental. Ed. Instituto Tecnológico GeoMinero de España y Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid 1994.
- 14 IBISATE, FRANCISCO J. La estrecha ruta hacia la globalización de la solidaridad; Revista ECA nov_dic 2004; Pp. 12-62. Ed. Universidad Centroamericana Simeón Cañas, UCA. San Salvador 2004.
- 15 LEFF, ENRIQUE. Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. Ed. Siglo XXI. Mexico 2007
- 16 MONCAYO JIMÉNEZ, EDGAR. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. Ed. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, diciembre de 2002
- 17 NOGUE FONT, JOAN Y RUFÍ, JOAN V. Geopolítica, identidad y globalización. Serie Ariel Geografía, Ed. Ariel. Barcelona 2001
- 18 PUERTO SANZ, LUÍS MIGUEL (COORD). Economía para el desarrollo, lecturas desde una perspectiva crítica. Ed. Los Libros de la Catarata e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC). Madrid 2008.
- 19 RIECHMANN, JORGE Y TICKNER, JOEL (COORDS). El principio de precaución en medioambiente y salud pública: de las definiciones a la práctica. Ed. Icaria. Barcelona 2002.
- 20 RIECHMANN, JORGE. Biomimesis, ensayos sobre imitación de la naturaleza, ecosocialismo y autocontención. Ed. Los Libros de la Catarata. Madrid 2004.
- 21 RIECHMANN, JORGE. La habitación de Pascal, ensayos para fundamentar éticas de suficiencia y políticas de autocontención. Ed. Los Libros de la Catarata. Madrid 2009.
- 22 RIST, GILBERT. Desarrollo: Historia de una creencia occidental. Ed. Los Libros de la Catarata e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC). Madrid 2002.
- 23 SAENZ DE BURUAGA, GONZALO. Sentido de la ordenación territorial en la España actual. Revista de Estudios Territoriales, nº 7, Enero Junio. Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid. 1981
- 24 SALAS, ERIK. Planificación Ecológica del Territorio: Guía Metodológica. Ed. Departamento de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile y GTZ. Santiago de Chile 2002.
- 25 SANTA MARÍA CAMPOS, BEATRIZ. Ecología y poder, el discurso ambiental como mercancía. Ed. Los Libros de la Catarata. Madrid 2006.
- 26 SOLEY RAMOS, ROSALÍA (COORD.) Adaptación al cambio climático, San Francisco Menéndez. Ahuachapán. Ed. Unidad Ecológica Salvadoreña y Chirstian AID. San Salvador 2010.
- 27 SOLEY RAMOS, ROSALÍA (COORD.) Sobreviviendo al cambio climático en Cuisnahuat. Ed. Unidad Ecológica Salvadoreña y Chirstian AID. San Salvador 2009.
- 28 TAIBO, CARLOS. En defensa del decrecimiento. Ed. Los Libros de la Catarata. Madrid 2009.

6 Anexos

1 Listado de las comunidades en el Municipio de San Francisco Menéndez.

Nombre Comunidades			
BOLA DE MONTE	SAN RAFAEL COL.	19 DE SEPTIEMBRE	LOS ENCUENTROS
BRISAS DEL MAR	SANTA TERESA	LA PALMA	EL IRAYOL
CARA SUCIA	TRES REYES MAGOS	SANTA ELENA CASERIO	LA CEIBITA
COLONIA ISTA	NUEVA YORK	EL WISNAY	EL COROZO
EL CASTANO	NUEVO AMANECER	NUEVA ESPERANZA	SANTA ELENA ARRIBA
EL CHINO	NUEVA ESPERANZA	LOS MENDEZ	TAMASHA
EL LIMON	ANGEL MELENDEZ	LOS VIOLANTES	MIRAMAR
EL PALMO-LA DANTA	BARRIO EL CALVARIO	LA CEIBA	AMATALITO
EL TAMARINDO	BARRIO EL PROGRESO	EL PORVENIR	LOS VAZQUEZ
EL ZAPOTE	LOTIFICACION JIMENEZ	COLONIA SILVA	LA PUEBLA
EL PORVENIR	RETANA	SAN ANTONIO	CHAGALAPA
GARITA PALMERA	LA SALINA	LOS GUIROLAS	EL AMATAL
GRACIAS A DIOS COL.	EL LLANO	CONACASTES	SAN JOSE LA MONTANA
LA HACHADURA	SAN JOSE COL.	LAS BRISAS	EL PITAL
LA VERANERA	BARRIO SAN JOSE	SAN FRANCISCO MENENDEZ	TALPETATE
LOS MONJES COOP.	BARRIO SAN MRTIN	EL CORTIJO SAN BENITO	TALPETATE 2
PAZ Y PROGRESO 1 COL.	EL PALMITO-PALMAR	EL REFUGIO	LA MAQUINA
PAZ Y PROGRESO 2	LOS LIRIOS	SAN MIGUELITO	EL MARTILLO
PUENTE ARCE	EL CORTIJO	SAN ALFONSO MIRAMAR	AGUA FRIA
RANCHO SAN MARCOS	LA VEGA	EL COCO	LAS MARGARITAS
SAN MARCOS	BARRIO SALAVERRIA	SAN BENITO	EL GOLONDRINO



2 Comités de Desarrollo Zonal (CDZ) del Municipio de San Francisco Menéndez y comunidades que los integran

CDZ 1

Caserío Los Lirios
 Colonia Los Palmitos
 Barrio el Calvario
 Colonia 19 de Septiembre
 Caserío Tres Reyes Magos
 Hacienda Nueva York
 Colonia Nueva Esperanza
 Barrio La Vega
 Barrio San Martín

CDZ 2

Caserío La Palma
 Barrio Salaverría
 Barrio San José
 Caserío El Llano
 Caserío Las Salinas
 Colonia Ángel Meléndez
 Barrio El Progreso
 Caserío Nuevo Amanecer

CDZ 3

Caserío San Miguelito
 Caserío San Alfonso Miramar
 Caserío El Refugio
 Caserío El Cortijo
 Caserío El Coco

CDZ 4

Caserío Garita Palmera
 Caserío El Zapote
 Caserío El Porvenir
 Caserío Los Monjes
 Caserío Brisas del Mar

CDZ 5

Caserío San Benito
 Caserío Los Encuentros
 Caserío El Corozo
 Caserío La Ceibita
 Caserío El Irayol

CDZ 6

Caserío el Tamarindo
 Caserío Bola del Monte
 Caserío El Limón

CDZ 7

Caserío Las Brisas
 Colonia Los Conocastes
 Lotificación el Wisnay
 Colonia iramar
 Caserío Los Guirolas

CDZ 8

Caserío El Golondrino
 Caserío San Francisco M (CU)
 Colonia Miramar

CDZ 9

Caserío Rancho San Marcos
 Caserío Santa Teresa
 Caserío El Palmo La Dama

CDZ 10

Caserío La puebla
 Caserío Chagalapa
 Caserío El Amatal
 Caserío Los Vásquez

CDZ 11

Colonia Nueva Esperanza
 Caserío Los Violantes
 Caserío Los Menéndez
 Caserío La Ceiba- Centro

CDZ 12

Colonia La Máquina
 Caserío Talpetate I y II
 Caserío El Pital
 Caserío el Martillo
 Caserío Agua Fría

CDZ 13

Hachadura-Centro
 Colonia Paz y Progreso I y II
 Caserío el Guayabo
 Colonia el Milagro
 Colonia Gracias a Dios

CDZ 14

Colonia Silva
 Colonia El Porvenir
 Col. San Antonio I y II
 Colonia San Rafael
 Caserío San Marcos

CDZ 15

Colonia Ista
 Caserío La Veranera
 Caserío El Chino
 Caserío El Castaño

CDZ 16

Caserío Tamasha
 Caserío Sta Elena Arriba
 Caserío Santa Elena

3 Metodología para la elaboración de un diagnóstico territorial participativo y la definición de prioridades de intervención en San Francisco Menéndez¹⁹.

TALLER 1: RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN PARA EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO.

Objetivo del Proyecto:

- *Elaborar un Plan Ordenamiento Sustentable del Territorio (POST) de forma participativa para el municipio de San Francisco Menéndez incorporando en el componente ambiental la mitigación de los efectos socioeconómicos y ambientales producidos por el Cambio Climático.*

Objetivo específico de la Actividad:

- *Los representantes de todas las comunidades del Municipio de San Francisco Menéndez han participado activamente en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial.*

Objetivos Específicos del Taller:

- *Los representantes de las Comunidades conocen el concepto de Ordenamiento Territorial y cuál es la coyuntura política en el país al respecto.*
- *Obtenida Información de las comunidades de San Francisco Menéndez sobre visión a futuro, situación actual y causas del desfase entre ambas como insumos para el proceso de planificación.*

Horario:

CRONOGRAMA	
9:00 - 9:30	Presentación del programa y análisis de la Coyuntura actual
9:30 - 10:30	PARTE 1: CONDICIONES DESEADAS Y CONDICIONES ACTUALES
10:30 - 10:45	Refrigerio.
10:45 - 12:00	PARTE 2: ANÁLISIS Y CLASIFICACIÓN DE CAUSAS
12:00 - 13:00	Almuerzo

ACTIVIDAD 1: Condiciones Deseadas/Condiciones Actuales.

Sobre papelógrafo, se trabajará primero cual es la visión de futuro que las personas desean para su comunidad en un plazo de 5 años. Para ello se han determinado una serie de temas prioritarios o generadores definidos a través de la información obtenida en los talleres previos con los técnicos de la municipalidad y otros foros de discusión y participación en el área (Consortio Alianzas y Comisión Transfronteriza).

Una vez obtenida la visión de futuro, el deseo de las personas para su comunidad, sobre otro papelógrafo y en función de los ítems que han priorizado las personas como deseos de futuro, se planteará como es la situación actual sobre los mismos. De esta forma obtendremos ya una información de cuáles podrían ser los objetivos a buscar y cuál sería el punto de partida o línea de base.

¹⁹ Esta metodología para los talleres es una adaptación libre de la "Propuesta metodológica para el componente participativo del Ordenamiento Territorial municipal basada en el desarrollo de una visión común del futuro" elaborada por Natalie Beaulieu, Jaime Jaramillo, Gregorie Lecrec, Sonia Pabón, Denis Gómez Y Carlos Arturo Quirós del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional. (http://ciat-library.ciat.cgiar.org/documentos_electronicos_ciat/articulos_ciat/ Metodo_participativo_pot_2000.pdf).

ACTIVIDAD 2: Causas del desfase.

Una vez obtenidos estos dos elementos comenzará la segunda fase del taller que consiste en que los participantes analicen para cada punto definido cuales son las causas de que la situación actual sea la que es y no la que se desea. Una vez listadas las causas se

hará una clasificación de ellas en función de la capacidad de incidir en ellas.

Con estos insumos se dejaría preparado el terreno para el segundo taller cuya finalidad es la de plantear los objetivos concretos, proponer acciones concretas y planificarlas para obtener la proyección deseada.

TEMAS GENERADORES:

TEMAS GENERADORES
AGUA, SANEAMIENTO y BASURA
MEDIOAMBIENTE
VULNERABILIDAD ANTE DESASTRES
USO Y TENENCIA DE LA TIERRA
LOS CAMBIOS EN EL CLIMA
INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE
AGRICULTURA, GANADERÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA
POBREZA- EMPLEO

1. Insumos (Marco de referencia):

- Plan de Desarrollo Municipal.
- Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca del Río Paz.
- Documento de Diagnóstico Territorial Participativo del Municipio de San Francisco Menéndez

2. Objetivos del Taller:

- 2.1. Profundizar en los conocimientos sobre el Ordenamiento Sustentable del Territorio para ejercer la participación activa y la contraloría efectiva sobre la municipalidad y las instituciones públicas estatales presentes en el Municipio.
- 2.2. Validar las problemáticas encontradas para cada uno de los ítems descritos en el diagnóstico participativo, establecer una jerarquía de los mismos en función de la necesidad de una solución y plantear acciones concretas y realistas para los 5 años siguientes.
- 2.3. Obtener una muestra representativa de cuáles han de ser las intervenciones sobre el territorio demandadas por la población para incorporarlas al Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio de San Francisco Menéndez como eje central del mismo.

3. Población Meta:

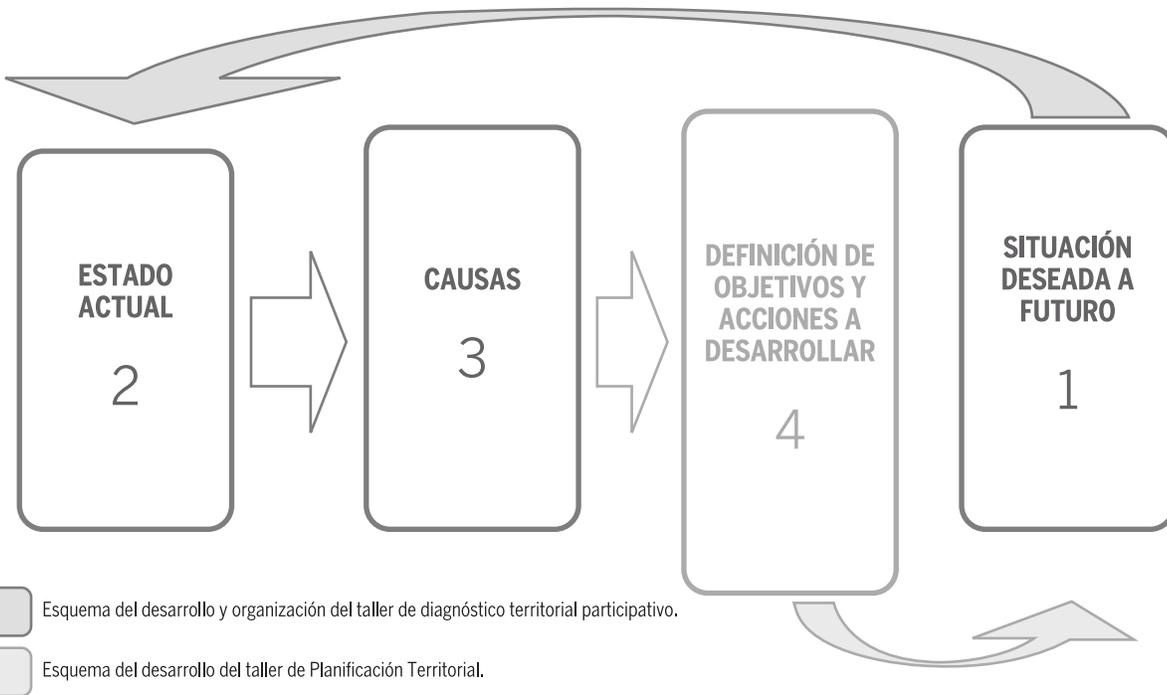
Representantes de todas organizaciones comunitarias de las Comunidades del Municipio de San Francisco Menéndez.

4. Metodología:

Una vez obtenida y sistematizada la información concerniente al Diagnóstico Territorial fruto de los talleres anteriores en la que se determinaron la visión de futuro deseada, cómo es la situación actual en relación a ese futuro deseado y cuáles son las causas de que la situación sea la que es y no la que se desea, se obtuvieron una serie de problemas causales sobre los que se trabajó en este taller.

Para simplificar la información y hacerla más manejable los problemas/causas/efectos fueron agrupados en cinco ejes principales que serán los ejes sobre los que se estructurará el Plan de Ordenamiento Territorial:

- 1) Medioambiente.
- 2) Economía-Medios de Vida.
- 3) Desarrollo Social.
- 4) Relaciones espaciales/funcionalidad Territorial.
- 5) Institucionalidad/gobernabilidad territorial.



De esta forma, a través de este taller se definirán los *Objetivos de Desarrollo Territorial* y las *Acciones concretas* que realmente son demandadas por la población del municipio y que se basan en sus propios intereses.

Para el desarrollo del taller se dividió a los participantes en 5 grupos, cada uno de ellos en función de uno de los ejes referidos anteriormente. Para cada uno de los ejes se elaboró un listado con 20-25 ítems relacionados con la problemática determinada en el diagnóstico y en base a estos documentos se trabajó en grupos de la siguiente manera:

1. Elección de los 10 puntos más importantes y jerarquización de los mismos en orden de importancia.
2. Para cada uno de los puntos seleccionados y jerarquizados proponer de forma grupal acciones directas que sirvan o contribuyan a solucionarlos y quienes serían los responsables de hacerlo.

Puesta en común por parte de cada uno de los grupos y aportes y sugerencias por parte del resto.

4 Capítulo sobre Seguridad Alimentaria en el Municipio de San Francisco Menéndez dentro del Diagnóstico Territorial Participativo elaborado.

SEGURIDAD ALIMENTARIA.

El tema de la seguridad alimentaria de la población en el Municipio de San Francisco Menéndez está directamente relacionado con el punto referente al uso y acceso a la tierra, puesto que es un municipio fundamentalmente rural. Así pues ante el tema de la seguridad alimentaria el principal problema que las comunidades identifican es el alto nivel de dificultad que tienen para desarrollar una agricultura de subsistencia y obtener el suficiente ingreso económico para tener garantizada la seguridad alimentaria.

Así pues se reconoce que una gran parte de la población de San Francisco Menéndez carece de seguridad alimentaria y son varias las razones que a nivel general se dan a este respecto. En contraste con los bajos ingresos de la población, los precios de los alimentos básicos (canasta básica) son elevados y la tendencia es a seguir aumentando. A esto hay que añadirle el alto costo de los insumos agrícolas lo que lleva a que cada vez sea más difícil autoabastecerse de los granos básicos. Existe un alto nivel de pobreza en el municipio y no se siente la presencia de las instituciones públicas para aliviar esta situación a través de programas de seguridad alimentaria o similares. Por un lado se percibe una clara falta de apoyo por parte del gobierno central y una escasez de recursos dentro de la municipalidad.

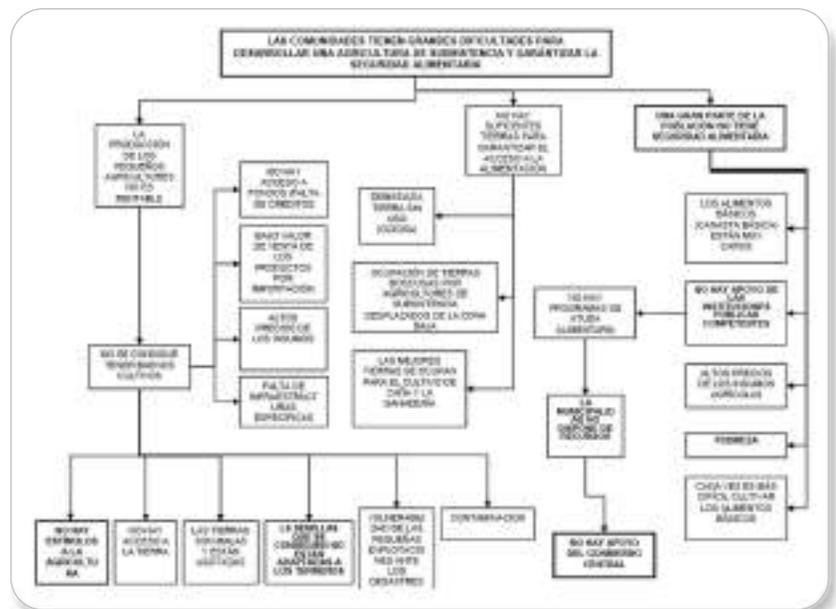
Otro elemento de importancia es la falta de tierras de calidad que aseguren el acceso a la alimentación. Esto se debe básicamente a que hay mucha tierra sin uso y a que las mejores tierras están ocupadas por grandes explotaciones para el cultivo de caña y la ganadería, lo que provoca el desplazamiento de los pequeños productores a las zonas altas del municipio, donde las fuertes pendientes y las características del terreno hacen que la producción no sea buena y se generen impactos no deseados en el medioambiente.

Si bien es cierto que la posibilidad de cultivar supone una oportunidad de disminuir el nivel de dependencia y

contribuye a disminuir la inseguridad alimentaria es necesario para los pequeños agricultores obtener ciertos ingresos para completar los elementos de una dieta básica. Es en este punto donde la rentabilidad de los excedentes de producción para los agricultores se convierte en un punto clave que, sin embargo y dadas las condiciones de estas pequeñas explotaciones, es muy difícil de conseguir. De esta forma resulta que la producción en la mayoría de los casos no es rentable y, además, los cultivos no son, en general, ni de buena calidad ni las explotaciones producen mucho lo que hace que la comercialización se complique al generarse pocos excedentes.

Unidos a estos factores que se deben a la baja calidad de la tierra y a los altos costos de producción, el bajo valor de los productos que se importan desde otros países hace que los productos locales se deban vender a precios mucho más bajos. Competir contra estos productos es muy difícil dada la alta dificultad para acceder a fondos (créditos agrícolas) y a la escasez de infraestructuras, entre otras razones.

Esto se viene a unir a razones ya expuestas en puntos anteriores y que agravan aún más el problema como es la alta contaminación en la zona, la falta de acceso a tierras de calidad, la proliferación de semillas transgénicas poco adaptadas al entorno y creadoras de dependencia y la vulnerabilidad de las personas y sus cultivos ante los desastres así como la falta de estímulos a la agricultura a escala local por parte de las administraciones públicas.



Árbol de problemas sobre Seguridad Alimentaria en San Francisco Menéndez.

Fuente: Elaboración Propia en base a información recopilada en el proceso participativo de diagnóstico.

5 Comunidades Georreferenciadas.

**PLAN DE ORDENAMIENTO SUSTENTABLE DEL TERRITORIO DE SAN FRANCISCO MENÉNDEZ.
GEORREFERENCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES DEL MUNICIPIO**

ID	Nombre Comunidad	ALTITUD		COORDENADAS EN GRADOS DECIMALES		COORDENADAS PLANAS PARA EL SALVADOR	
		pies	m	Latitud	Longitud	X	Y
1	BOLA DE MONTE	20	6	13.73933333	-90.11480000	379431.9973294	291221.35653145
2	BRISAS DEL MAR	7	2	13.72290000	-90.07078333	384184.36693149	289381.77349737
3	CARA SUCIA	112	34	3.77660000	-90.03256667	388343.35277066	295304.31393522
4	COLONIA ISTA	7	2	13.75030000	-90.08671667	382474.73119656	292420.65100555
5	EL CASTAÑO	26	8	13.77126667	-90.10025000	381021.76248399	294746.76372279
6	EL CHINO	0	0	13.74758333	-90.05168333	386262.14604943	292103.27207733
7	EL LIMÓN	26	8	13.74855000	-90.10071667	380959.79606032	292233.94169646
8	EL PALMO-LA DANTA	23	7	13.76596667	-90.07668333	383567.55954714	294148.91080483
9	EL TAMARINDO	85	26	13.73131667	-90.09793333	381252.10157809	290326.11433785
10	EL ZAPOTE	43	13	13.70656667	-90.02605000	389014.97255582	287553.79249264
11	EL PORVENIR	3	1	13.72371667	-90.05925000	385432.19891530	289466.59335824
12	GARITA PALMERA	0	0	13.72866667	-90.07926667	383269.68112798	290023.81698371
13	GRACIAS A DIOS COL.	128	39	13.84971667	-90.08571667	382632.53156850	303418.26641796
14	LA HACHADURA	95	29	13.84513333	-90.09238333	381909.55744321	302914.49045358
15	LA VERANERA	26	8	13.76126667	-90.06463333	384868.33504703	293623.16681206
16	LOS MONJES COOP.	16	5	13.72773333	-90.05885000	385493.75268434	293620.40554279
17	PAZ Y PROGRESO 1 COL	72	22	13.83483333	-90.10068333	381007.08949843	301779.12642321
18	PAZ Y PROGRESO 2	72	22	13.83275000	-90.09685000	381420.45023268	301546.76073308
19	PUENTE ARCE	26	8	13.85813333	-90.08621667	382582.68693838	304349.62035580
20	RANCHO SAN MARCOS	36	11	13.79890000	-90.08855000	382300.79957839	297797.97661572
21	SAN MARCOS	46	14	13.78258333	-90.11670000	379248.72747733	296006.88149875
22	SAN RAFAEL COL.	26	8	13.85451667	-90.08646667	382553.85513230	303949.64166547
23	SANTA TERESA	20	6	13.78633333	-90.08286667	382909.04442964	296404.99868424
24	TRES REYES MAGOS	69	21	13.75148333	-90.01863333	389838.25586309	292519.32799330
25	NUEVA YORK	62	19	13.75168333	-90.02065000	389620.25541306	292542.37792600
26	NUEVO AMANECER	66	20	13.76346667	-90.02608333	389038.22485976	293848.42249373
27	NUEVA ESPERANZA	125	38	13.76851667	-90.02485000	389173.97889928	294406.51586746
28	ANGEL MELÉNDEZ	85	26	13.76753333	-90.02925000	388697.70562648	294299.76555681
29	BARRIO EL CALVARIO	121	37	13.77503333	-90.03021667	388596.72609621	295129.90963072
30	BARRIO EL PROGRESO	102	31	13.77370000	-90.03296667	388298.72097752	294983.68364522
31	LOTIFICACIÓN JIMÉNEZ	56	17	13.77221667	-90.03350000	388240.34337280	294819.83590211
32	RETANA	59	18	13.77171667	-90.03310000	388283.36030768	294764.33694799
33	LA SALINA	33	10	13.76868333	-90.03413333	388170.17610117	294429.25115309
34	EL LLANO	43	13	13.76961667	-90.03601667	387966.96098259	294533.37883151
35	SAN JOSÉ COL.	72	22	13.77788333	-90.03831667	387722.19308876	295448.96144088
36	BARRIO SAN JOSÉ	72	22	13.77796667	-90.03578333	387996.17171179	295456.99895938
37	BARRIO SAN MRTÍN	102	31	13.77878333	-90.03241667	388360.60986609	295545.77826679
38	EL PALMITO-PALMAR	131	40	13.78031667	-90.02653333	388997.51868619	295712.68177626
39	LOS LIRIOS	207	63	13.78546667	-90.01688333	390043.40828073	296277.97400598
40	EL CORTIJO	282	86	13.79013333	-90.01186667	390588.03438395	296791.94230755

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

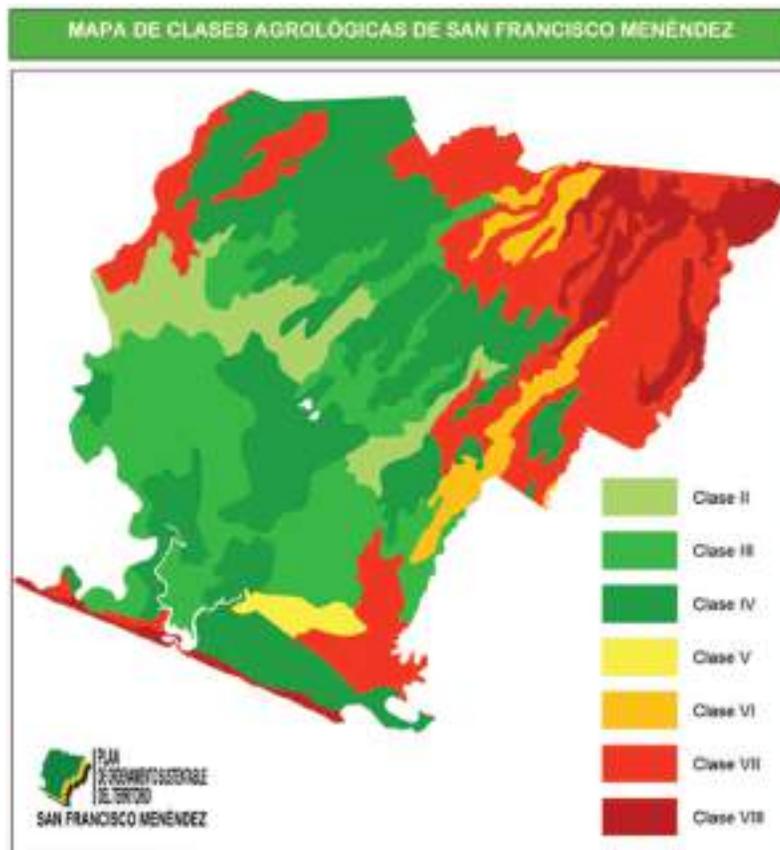
41	LA VEGA	151	46	13.78273333	-90.02708333	388939.18753768	295980.28258592
42	BARRIO SALAVERRÍA	98	30	13.78033333	-90.03681667	387885.56230752	295719.29593171
43	19 DE SEPTIEMBRE	125	38	13.78516667	-90.03175000	388435.72848722	296251.63334079
44	LA PALMA	92	28	13.78753333	-90.03890000	387663.72694145	296516.77745944
45	SANTA ELENA CASERÍO	194	59	13.80366667	-90.02525000	389147.30169515	298295.21603549
46	EL WISNAY	210	64	13.80666667	-90.03890000	387672.87108151	298633.42949673
47	NUEVA ESPERANZA	66	20	13.80913333	-90.05680000	385738.71293384	298914.74111044
48	LOS MÉNDEZ	59	18	13.81605000	-90.06058333	385333.03592465	299681.70868827
49	LOS VIOLANTES	49	15	13.81680000	-90.06723333	384614.43159073	299767.85939750
50	LA CEIBA	151	46	13.82466667	-90.05176667	386290.42937356	300630.75488357
51	EL PORVENIR	157	48	13.85783333	-90.08261667	382971.68590922	304314.67745056
52	COLONIA SILVA	157	48	13.85970000	-90.08533333	382678.95462320	304522.50482806
53	SAN ANTONIO	135	41	13.85818333	-90.08756667	382436.78131807	304355.81126124
54	LOS GUIROLAS	236	72	13.81905000	-90.04740000	386759.81320817	300007.34146196
55	CONACASTES	180	55	13.81300000	-90.04173333	387369.56462844	299335.38942397
56	LAS BRISAS	285	87	13.82208333	-90.03321667	388294.68375993	300336.27544848
57	S. FCO MENÉNDEZ	712	217	13.84315000	-90.01490000	390284.79779983	302658.38102837
58	EL CORTIJO SAN BENITO	679	207	13.77176667	-89.98811667	393147.73090489	294749.42609132
59	EL REFUGIO	1030	314	13.79436667	-89.97370000	394716.82475607	297243.22396366
60	SAN MIGUELITO	2162	659	13.82095000	-89.95086667	397197.33759824	300174.17074413
61	S ALFONSO MIRAMAR	1165	355	13.79358333	-89.95958333	396242.86235542	297150.43103316
62	EL COCO	804	245	13.79796667	-89.97630000	394437.31316261	297642.61925152
63	SAN BENITO	915	279	13.79780000	-89.99460000	392458.55596640	297632.28979934
64	LOS ENCUENTROS	495	151	13.80488333	-89.99386667	392541.08591944	298415.56664561
65	EL IRAYOL	266	81	13.79826667	-90.00933333	390865.73558423	297690.55289935
66	LA CEIBITA	446	136	13.80531667	-90.00403333	391442.05148036	298468.07100667
67	EL COROZO	449	137	13.80825000	-90.00246667	391612.79413061	298791.86896531
68	SANTA ELENA ARRIBA	282	86	13.81058333	-90.02061667	389651.51414548	299058.25202354
69	TAMASHA	564	172	13.82220000	-90.01206667	390581.33812724	300339.45816021
70	MIRAMAR	850	259	13.83840000	-90.02158333	389560.07182902	302135.96244895
71	AMATALITO	98	30	13.82021667	-90.05870000	385538.68400732	300141.75556073
72	LOS VASQUEZ	551	168	13.83411667	-90.05211667	386257.16387397	301676.34283432
73	LA PUEBLA	591	180	13.85760000	-90.03156667	388489.92522872	304264.60721355
74	CHAGALAPA	226	69	13.84068333	-90.05308333	386155.84076277	302403.24955277
75	EL AMATAL	98	30	13.83463333	-90.06793333	384547.51156749	301741.03714696
76	SAN JOSE LA MONTANA	121	37	13.84263333	-90.07135000	384182.08666159	302627.69425153
77	EL PITAL	161	49	13.85558333	-90.07191667	384127.21351016	304060.58543913
78	TALPETATE	840	256	13.86846667	-90.05115000	386378.27825872	305475.92179814
79	TALPETATE 2	810	247	13.86836667	-90.04513333	387028.58426036	305462.02449595
80	LA MAQUINA	1171	357	13.87751667	-90.02810000	388874.08155256	306466.32733636
81	EL MARTILLO	331	101	13.87648333	-90.06268333	385135.53537918	306368.26213010
82	AGUA FRÍA	1027	313	13.88313333	-90.03096667	388566.89321247	307089.01075357
83	LAS MARGARITAS	154	47	13.85375000	-90.08341667	382883.17325356	303863.34023133
84	EL GOLONDRINO			13.69586335	-90.01265455	390535.10600000	304454.21000000

6 Ficha de recolección de información de las comunidades.

FICHA DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN PARA PLAN DE OST											
Comunidad											
Caserío											
Cantón											
Población				Coordenadas				N° de casas-Hogares			
Hombres		Mujeres		Longitud (X)		Latitud (Y)					
Distancia a Cara Sucia (KM)		Tiempo que se tarda en llegar a Cara Sucia		Tipo de Transporte hacia Cara Sucia		Costo Medio del desplazamiento (\$)		Cada cuanto tiempo hay entre transporte y transporte			
Accesos a la comunidad		Tipo de Vía	1	2	3	4					
		Estado de la vía									
Distancia al hospital más cercano		Tiempo que se tarda en llegar al hospital más cercano		Distancia al Centro de Salud más cercano		Tiempo que se tarda al Centro de Salud más cercano		Tipo de establecimiento médico en la comunidad		Tipo de asistencia médica en la comunidad	
Estación de Bomberos		Centros de Enseñanza									
Distancia (Km)	Tde respuesta (Min)	Kínder		Colegio		instituto		Institutos de educación técnica		universidad	
		Km	Min	Km	Min	Km	Min	Km	Min	Km	Min
RIESGOS EN LA ZONA											
Tipo		Causas			Responsables		Efectos del riesgo		Nivel		
1.											
CONFLICTOS AMBIENTALES EN LA ZONA											
Tipo		Causas			Responsables		Efectos del riesgo		Nivel		
1.											
CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES											
Tipo		Estado de Conservación			Causas		Efectos		Responsables		
AGUA SUPERFICIAL											
AGUA SUBTERRÁNEA											
VEGETACIÓN											
SUELOS											
AIRE											
EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS											
Tipo		Problema que genera			Beneficios que genera		Localización		Nivel		
INDUSTRIAL											
GANADERO											
AGRÍCOLA											
CAZA											
PESCA											
EXTRACCIÓN DE AGUA											
EXTRACCIÓN DE MINERALES											
TURISMO											
LEÑA											
PRODUCCIÓN ENERGÍA ELÉCTRICA											
OTROS											

7 Mapa de Clases Agrológicas y Caracterización de las mismas.

Clase	Características	Usos Principales	Usos Secundarios	Medidas de conservación
Tierras adecuadas para el cultivo				
I	Tierra excelente, plana y bien drenada	Agricultura	Recreación, vida silvestre, pastura	Ninguna
II	Buena con limitaciones menores, como pendiente ligera, suelo arenoso o drenaje deficiente	Agricultura, pastura	Recreación, vida silvestre, pastura	Cultivo de franjas, labranza en contorno
III	Terreno moderadamente bueno con limitantes importantes en suelo, pendiente o drenaje	Agricultura, pastura, cuenca colectora	Recreación, vida silvestre, urbana	Labranza en contorno, cultivo de franjas, vías fluviales, terrazas
IV	Tierra regular, limitaciones severas en suelo, pendiente o drenaje	Pastura limitada, huertos, limitada, urbana	Pastura, vida silvestre	Labranza en contorno, cultivo de franjas, vías fluviales, terrazas
Tierras no apropiadas para el cultivo				
V	Rocosa, suelo somero, humedad o pendiente alta imposibilitan la agricultura	Apacentamiento, silvicultura, cuenca colectora	Recreación, vida silvestre	Sin precauciones especiales, si se pastorea o tala de manera apropiada, no debe ararse
VI	Limitaciones moderadas para apacentamiento () y silvicultura	Apacentamiento, silvicultura, cuenca colectora, industria urbana	Recreación, vida silvestre	El apacentamiento y la tala deben limitarse a determinadas épocas
VII	Limitaciones severas para apacentamiento (ganadería) y silvicultura	Apacentamiento, silvicultura, cuenca colectora, recreación, paisaje estético, vida silvestre		Se requiere una cuidadosa cuando se utiliza para apacentamiento o tala
VIII	Inadecuada para apacentamiento y silvicultura a causa de fuertes pendientes, suelo somero, carencia de agua o demasiada agua	Recreación, paisaje estético, vida silvestre, industria urbana		No se usa para apacentamiento o tala



La publicación que aquí se presenta es resultado de la colaboración directa entre la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), la Alcaldía Municipal de San Francisco Menéndez y Progressio para promover el Ordenamiento del Territorio como herramienta para alcanzar la Sustentabilidad, una propuesta alternativa al *Paradigma del Desarrollo* promovido por el sistema económico capitalista en nuestras sociedades y que ha dado muestras, a lo largo de los últimos setenta años, de no ser la solución a los problemas sociales, ambientales y económicos que nos afectan.

A lo largo de este texto se describe la experiencia en la elaboración del Plan de Ordenamiento Sustentable del Territorio (POST) para el municipio de San Francisco Menéndez que se ha realizado en conjunto con la Municipalidad y cuáles son los fundamentos que sustentan el trabajo de la UNES en este tema. Este trabajo quiere ser una presentación y una declaración de intenciones; una forma de exponer que es lo que nos mueve como institución y como estamos haciéndolo. Pero también esta publicación pretende mostrar cómo es posible avanzar hacia la sustentabilidad y realizar Ordenamiento Territorial aunque no se disponga de grandes medios técnicos y económicos y la iniciativa política nacional no avance en este sentido.

PROGRESSIO



Con el apoyo de:

