

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Económico Local



Desarrollo de contenidos a cargo de:

Silvel Elias

Programa de Estudios Rurales y Territorios (PERT) - Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos (FAUSAC)

El presente documento forma parte de la Serie de Materiales Didácticos para la Formación en Desarrollo Local, elaborados en el marco del Programa ConectaDEL a través de Fundación DEMUCA en Centroamérica.

Fueron elaborados con el objetivo de brindar puntos de debate iniciales en temas del desarrollo local desde una mirada centroamericana, por ello sus autores son investigadores y docentes de los países de la región.

El contenido es responsabilidad de las consultoras y en ningún caso debe considerarse que refleja la opinión o puntos de vista institucionales de la Fundación DEMUCA-CONECTADEL.

ConectaDEL es el Programa para la Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y El Caribe, integrante de la Agenda DEL, FOMIN miembro del Banco Interamericano de Desarrollo.

Diciembre 2014



El presente documento forma parte de la Serie de Materiales Didácticos para la Formación en Desarrollo Local, elaborados en el marco del Programa ConectaDEL a través de Fundación DEMUCA. Fueron elaborados con el objetivo de brindar puntos de debate iniciales en temas del desarrollo territorial desde una mirada centroamericana, por ello sus autores son investigadores y docentes de los países de la región. Los contenidos del presente documento, no necesariamente expresan la opinión del Programa ConectaDEL.*

**ConectaDEL es el Programa para la Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y El Caribe, integrante de la Agenda DEL, FOMIN miembro del Banco Interamericano de Desarrollo.*

Índice

Introducción:	4
Objetivos de aprendizaje	4
UNIDAD 1 Introducción a los conceptos de Ordenamiento Territorial y Plan de Ordenamiento Territorial	5
Tema 1.1 Breve panorama del perfil centroamericano	5
Tema 1.2. ¿Qué es el Ordenamiento Territorial?	8
UNIDAD 2 Guía para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	10
UNIDAD 3. Síntesis de estudios de caso de Planes de Ordenamiento Territorial (POT)	20
Bibliografía	23

Módulo Didáctico

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Económico Local

Introducción:

El presente Módulo Didáctico constituye una Guía para Formadores en Desarrollo Económico Local en el tema específico de Ordenamiento Territorial. La misma ha sido elaborada pensando en que pueda ser utilizada en la formación de actores locales relacionados los procesos DEL, con la finalidad de que adquieran habilidades y competencias que les permita participar activamente en el diseño e implementación de iniciativas de ordenamiento territorial en sus respectivas jurisdicciones.

Desde hace algunos años, el ordenamiento territorial está siendo considerado como una estrategia para articular las necesidades humanas con las aptitudes del medio natural, lo cual permitirá desarrollarse con sostenibilidad, superar las desigualdades territoriales, tener una mejor gestión de riesgo a desastres y reducir el impacto ambiental que trae consigo todo proceso de desarrollo.

El módulo, es en sí mismo una Guía de Aprendizaje, con criterios pedagógicos que permiten, a los estudiantes, avanzar desde los conceptos básicos hasta los más complejos, comprender la visión sistémica sobre los procesos y fundamentalmente, aprovechar su propia experiencia, relacionada o no con el tema, para propiciar la reflexión y la aplicación práctica de contenidos relacionados con el ordenamiento territorial. (Francisco Albuquerque y Marco Dini)

Objetivos de aprendizaje

Al finalizar el módulo los participantes serán capaces de:

- Explicar la importancia que tiene el ordenamiento territorial como parte de los enfoques DEL.
- Comprender el proceso metodológico, en sus componentes técnicos y políticos que implica la preparación de un proceso participativo de ordenamiento territorial.
- Adquirir competencias y habilidades que le permitan, desde su rol de actor social o institucional, participar y contribuir en los procesos de preparación y gestión del ordenamiento territorial en su jurisdicción.

UNIDAD 1 Introducción a los conceptos de Ordenamiento Territorial y Plan de Ordenamiento Territorial

Antes de explicar la diferencia que existe entre Ordenamiento Territorial y Plan de Ordenamiento Territorial, conviene hacer una breve reflexión las condiciones centroamericanas que exigen una intervención en este campo.

Tema 1.1 Breve panorama del perfil centroamericano

La lenta transición demográfica: En una superficies de 521,630 Km², Centroamérica pasó de tener 17.7 millones de habitantes en 1970 a 42.5 millones en 2010 y se espera que 2025 tenga 53 millones. A pesar de ese incremento, la región ha reducido su tasa de crecimiento poblacional, que se estima actualmente en 1.6%. Cada vez vive más gente en las ciudades, pero estas crecen de manera desordenada y sin planificación, lo cual hace que presenten grandes problemas de movilidad, acceso a servicios públicos (especialmente agua potable), contaminación, manejo de desechos, escasez de espacios públicos y poca conservación de su patrimonio cultural y arquitectónico. Más de la mitad de población centroamericana vive en condiciones de pobreza y está aislada y excluida socialmente, principalmente en Honduras, Guatemala y Nicaragua.

No se ha producido el llamado éxodo rural, como ha ocurrido en los países industrializados. Aun así, dos terceras partes de la población viven en zonas urbanas, aunque se concentra en las ciudades principales. Esto significa que el campo y las actividades agropecuarias, siguen siendo importantes para una gran parte de la población. De hecho, la población rural crece a un ritmo de 2%, mientras que las zonas urbanas lo hacen al 3%.

La región también está envejeciendo ya que el grupo de 65 años y más es el que tiene mayor crecimiento. Al mismo tiempo la región pierde grandes contingentes de población en edad productiva debido a la emigración. Siete de cada cien extranjeros en Estados Unidos son Centroamericanos.

Cambios en el modelo productivo: Otro cambio que está ocurriendo en la región es la pérdida relativa de su tradición agroexportadora basada en el café, banano, algodón, azúcar y carne. No es que esto ya no existe, sino que ha dejado de ser la principal fuente de divisas. De acuerdo con un publicación de PRISMA, la región es ahora más urbana, su economía está basada más en los servicios financieros y económicos y su principal fuente de divisas son ahora las remesas que envían los miles de centroamericanos que viven en el exterior, y cuya emigración se ha dado a un costo social elevado. El alto flujo de divisas por remesas está transformando notablemente el paisaje urbano y rural, sobre todo en el

sector inmobiliario, incrementando el valor de la tierra y acelerando la construcción desordenada.

De la misma manera, la región está experimentando un fuerte crecimiento de las industrias extractivas y los megaproyectos de infraestructura. La explotación minera y petrolera, la construcción de grandes represas, los grandes centros turísticos y los grandes proyectos de infraestructura, son parte de las grandes apuestas de los gobiernos para impulsar el desarrollo, pero a la vez son una fuente creciente de conflictos socioambientales.

La degradación ambiental y el aumento de los riesgos a desastres:

En medio siglo, Centroamérica perdió más de la mitad de su cobertura boscosa a consecuencia de la ampliación de la frontera agrícola y ganadera. La región sigue perdiendo bosques a consecuencia de la ganadería

extensiva y ahora también por la ampliación de las áreas para producción de agro combustibles. Entre 2005 y 2010 el área boscosa del Istmo se redujo en 1.246.000 hectáreas. La cantidad de especies en peligro aumentó un 82% entre 2002 y 2010. (Estado de la Región, 2011). El enorme potencial en diversidad biológica y recursos naturales (bosques y aguas) que tiene la región, se está perdiendo a ritmo acelerado. Esto puede aumentar los riesgos a desastres frente al cambio climático.

Centroamérica tiene una huella ecológica negativa: cada habitante requiere un 10% más del territorio que tiene disponible para satisfacer su consumo. Cuanto más alto es el índice de desarrollo humano (IDH) de los países, mayor es su huella ecológica. Esto denota que el desarrollo no ha incorporado patrones sostenibles de uso del territorio.
Fuente: Informe de la Región, 2011. San José CR.

Derivado de la degradación ambiental y a las precarias condiciones de vida de una buena parte de la población, el número e impacto de los desastres que surgen de los fenómenos hidrometeorológicos y sísmicos (huracanes, tormentas tropicales, sequías, heladas, terremotos), han crecido en las últimas décadas. En la historia reciente, eventos como el Huracán Mitch, la Tormenta Stan, y los terremotos en El Salvador y Guatemala, han dejado en conjunto miles de muertos, que se pudieron haber evitado si la población no tuviera un alto grado de vulnerabilidad social, económica y ambiental.

¿En qué puede ayudar el ordenamiento territorial?

Tomando en cuenta que el OT es una función pública que tiene como fin establecer una configuración física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad, el mismo puede contribuir a:

Reorientar el desarrollo: Frente al panorama antes descrito, es evidente que los países y poblaciones de la región necesitan repensar el

Desarrollo humano

"El desarrollo humano es el proceso de expansión de las oportunidades del ser humano, entre las cuales las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida decente."

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2010

futuro de su propio desarrollo. Es cierto que la economía de los países necesita crecer, pero la misma no puede continuar con un costo social y ambiental tan elevado. El concepto de “desarrollo humano” implica que las personas, como individuos y en grupos, deben ser capaces de desplegar todas sus potencialidades para vivir una vida prolongada, saludable y creativa. En ese sentido, el OT puede ayudar a desplegar esas potencialidades, haciendo que las políticas y programas de desarrollo, superen la visión economicista y sectorial, y en cambio, favorezcan la pertinencia, cohesión y solidaridad de los habitantes en los distintos territorios. Lo que se requiere es construir una correlación a escala territorial entre crecimiento económico y avances en salud y educación.

Superar las desigualdades sociales y territoriales: El desarrollo en la región es que está excesivamente concentrado en las áreas metropolitanas. Las mayores inversiones en materia de infraestructura social y de servicios se concentran precisamente en las grandes ciudades, generando por consiguiente vastas periferias que se caracterizan por tener los más bajos indicadores sociales. Al desagregar el índice de desarrollo humano por departamento, municipio, género, áreas rurales o población indígena, se encuentran grandes contrastes que es necesario superar. Según el PNUD, la desigualdad causa una pérdida promedio de 22% en el IDH. Por ello, el OT pueden contribuir a una adecuada distribución geográfica de las inversiones públicas y privadas para superar dichas desigualdades.

Mejorar la habitabilidad de las áreas urbanas: La falta de planificación urbana ha generado graves problemas de habitabilidad en las áreas urbanas. Algunos de los problemas que a diario enfrentan las personas en las ciudades, son entre otros: alto costo de dinero y tiempo en el tránsito y transporte, carencia de servicios básicos, como agua y manejo de desechos, mala distribución de los servicios públicos, como centros escolares, centros comerciales y de trabajo, que exige una alta movilidad diaria de personas, proliferación de áreas marginales, inseguridad y violencia, carencia de espacios públicos y de esparcimiento. Así que tomando en cuenta que hay una transición demográfica hacia las ciudades, se requiere que las mismas crezcan de manera planificada.

Revalorizar la importancia de los territorios rurales: Tomando en cuenta que la población rural en la región es aún significativa, que es la más rezagada en términos sociales, pero que a la vez tiene una alta contribución en los servicios ambientales y economías nacionales; es importante que se diseñen políticas para su revalorización. En ese sentido, el OT puede consolidar las especificidades territoriales que dan sentido, en términos productivos y de identidad a los territorios rurales. En ese sentido, la gente rural tiene derecho a vivir dignamente y dejar de ser vista como rezago de la sociedad.

Mejorar la articulación de las relaciones urbano - rurales: Lo urbano y lo rural no son dos mundos distintos sino complementarios e interdependientes. Las áreas urbanas ofrecen servicios (comercio, finanzas, capacitación) que las áreas rurales requieren y éstas a su vez ofrecen servicios (alimentos, servicios ambientales, recreación) que las áreas urbanas

demandan. La definición de las funciones y la mejor manera de fortalecer su articulación es una de las tareas que tiene el OT.

Estimular el Desarrollo Económico Local: Cada territorio tiene especificidad cultural, económica y social que le da sentido e identidad. Cada territorio tiene un producto emblemático que constituye su marca territorial, sea esta agrícola, artesanal, comercial o cultural. Sin embargo, la globalización está borrando dichas especificidades mediante la uniformización de los procesos productivos, los hábitos de consumo y las expresiones culturales. El OT puede ayudar al fortalecimiento de las especificidades territoriales y hacer que éstas sean respaldadas en términos de la construcción de redes, cadenas de valor, alianzas, formación de capacidades y oportunidades para que las economías locales se desarrollen para beneficio de la población que en ellas participa.

Reducir la vulnerabilidad y mejorar la gestión de riesgo a desastres: Frente al alto costo en vidas humanas, infraestructura y economía que ha generado la recurrencia de los desastres de origen hidrometeorológico y sísmico, el OT puede ayudar a la gestión de riesgos, mediante los estudios de análisis territorial que determinan los riesgos, las medidas para su gestión y, sobre todo, la negociación para la mejor reubicación de las actividades humanas.

Contribuir a la participación y ejercicio ciudadano: El OT es sobre todo un ejercicio político y ciudadano. Tiene también un componente técnico fundamental que aporta información detallada sobre las condiciones y dinámicas territoriales. Pero es fundamentalmente un proceso de negociación entre los actores del territorio que deben poner a debate sus intereses y necesidades a fin de lograr consensos que lleven al bien común.

Ejercicio 1. ¿Qué problema hay en mi municipio por la falta de ordenamiento territorial?

En grupos de discusión, los y las participantes deberán hacer un listado de los problemas que se derivan de la falta de ordenamiento territorial en su municipio, haciendo énfasis en su diferenciación espacial, social, de género y étnica, es decir en dónde y a quienes afecta.

Tema 1.2. ¿Qué es el Ordenamiento Territorial?

De las múltiples definiciones que existen, por lo general hay acuerdo en aceptar que el **ordenamiento territorial** es un proceso normativo, técnico y político que regula el uso del territorio, definiendo los usos posibles para las diversas áreas en que se ha dividido el territorio, ya sea el país como un todo o una subdivisión político-administrativa del mismo.

Es normativo, porque debe incluir leyes o reglamentos que regulan los usos del suelo y el crecimiento futuro de los territorios. Es técnico porque se basa en metodologías y procedimientos lógicos de información y propuestas viables desde el punto de vista social, económico y ambiental. Y es político, porque implica la puesta en común de la participación, el diálogo y la negociación entre los diferentes actores sociales e institucionales.

El ordenamiento territorial se define como el arte o técnica de disponer con orden, a través del espacio de un país y con una visión prospectiva, la población y sus actividades, los equipamientos y los medios de comunicación que se pueden utilizar, tomando en cuenta las restricciones naturales, humanas y económicas, incluso estratégicas.

La municipalidad constituye el actor más importante para el impulso del OT dadas las funciones que le confieren las leyes nacionales. La municipalidad tiene el triple rol de ser **proveedora de servicios** para los vecinos, **rectora de las inversiones públicas y privadas** en su territorio y **mediadora entre los diferentes actores** e intereses en su jurisdicción.

Tema 1.3 ¿Qué es un Plan de Ordenamiento Territorial?

Un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) puede definirse como el instrumento técnico, normativo y de gestión por medio del cual se enuncian, desarrollan y aplican los acuerdos de uso del territorio.

Es un instrumento de gobernabilidad, es decir un “**pacto social territorial**” entre los actores que componen el municipio: población, instituciones y territorio.

El POT está compuesto por un conjunto de objetivos, acuerdos, directrices, metas, programas, acciones y normas adoptadas colectivamente para administrar y orientar estrategias que determinan las potencialidades de un territorio y la localización de la población, la vivienda, las actividades socioeconómicas, las vías, los servicios, las áreas protegidas y de amenazas naturales, a corto, mediano y largo plazo. Estas acciones deben articularse con las programadas en los planes de desarrollo municipales.

El POT debe tener relación con otros instrumentos de planificación municipal como los planes sectoriales, los planes de gobierno y los planes de desarrollo comunitario, municipal, regional o nacional.

El ámbito espacial de un POT puede ser el municipio, la comunidad, una cuenca o microcuenca o un área urbana.

¿Qué es el Ordenamiento Territorial?	¿Qué es el Plan de Ordenamiento Territorial?
El Ordenamiento Territorial debe ser considerado	Un Plan de Ordenamiento Territorial puede

como la **función pública** que permite configurar el territorio acorde a las necesidades de la sociedad. Implica un proceso que se construye de manera participativa y tiene como objetivo superar desequilibrios económicos, ambientales y socio-culturales existentes y sentar las bases para un desarrollo equilibrado y sostenible a futuro, aprovechando las potencialidades y respetando las limitaciones de un espacio determinado.

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

El POT por sí solo no es suficiente para orientar los procesos de desarrollo en un territorio. Por ello deben complementarse con otros instrumentos de planificación, por ejemplo:

- Planes locales o comunitarios de desarrollo
- Planes reguladores de construcción, transporte, ambientales y de riesgos
- Planes de desarrollo sectorial (agrícola, industrial, comercial, cultural)
- Planes Operativos Anuales (POA) y Planes de Desarrollo Municipal (PDM)

Ejercicio 2. ¿Cuál es la contribución del OT en la solución de los problemas identificados en el ejercicio 1? En grupos de discusión los y las participantes deberán discutir sobre la manera en que la aplicación de iniciativas de OT pueden ayudar a la solución de los problemas en su municipio.

UNIDAD 2 Guía para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial

Un plan de ordenamiento territorial es un proceso, técnico, político y participativo que requiere el dominio de ciertas destrezas de parte de quienes se involucren en su formulación, es decir técnicos/profesionales especialistas en OT, funcionarios de los gobiernos nacionales, municipales o comunitarios y actores sociales representantes de los diferentes sectores sociales y productivos (hombres, mujeres, jóvenes, comerciantes, agricultores, ganaderos, empresas de construcción, etc).

Para el caso específico de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal se contemplan las siguientes etapas.

Etapas I: Preparación para el Proceso de ordenamiento territorial

Etapas II: Análisis de las Dinámicas Territoriales

Etapas III: Elaboración técnica del Plan de ordenamiento territorial –POT-

Etapas IV: Gestión e implementación del POT

2.1 Etapa I: Preparación para el Proceso OT

En ésta etapa se define con claridad el tipo de ordenamiento territorial que se desea impulsar en el municipio y por qué. Se verifica si existen las condiciones mínimas para la realización del proceso y se determina en base al conocimiento preliminar del municipio cuál es la problemática que se pretende resolver con la implementación de un plan de ordenamiento territorial.

Las actividades necesarias en esta etapa son las siguientes:

a) Preparación de las condiciones previas

- Los actores interesados deben tener una reunión inicial para poner en común sus intereses y capacidades para iniciar el proceso de OT. Es importante que pueda conformarse una Comisión *ad-hoc* de OT que se responsabilice de conducir las reuniones preliminares.
- Acordar una reunión con las autoridades del gobierno local (Alcalde y Concejo Municipal) para exponer los beneficios y alcances del POT y las responsabilidades y compromisos que conlleva su formulación. En esta reunión deberá definirse el apoyo del gobierno municipal, el rol de los actores implicados.

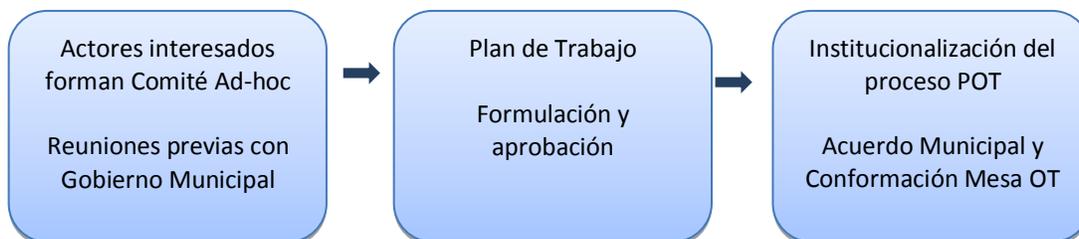
b) Plan de Trabajo

- Reuniones de trabajo para definir trabajo del proceso OT, que debe incluir, objetivos, alcances, actores, actividades, cronograma y presupuesto. Idealmente debe incluirse la contratación de un/a experto (o equipo de experto según lo demande la magnitud del trabajo).
- El Plan de Trabajo debe someterse a la consideración de las autoridades municipales para su aprobación.

c) Institucionalización del proceso de formulación del POT.

- Mediante un Acuerdo Municipal, el gobierno local debe oficializar su compromiso y respaldo para el inicio del proceso de formulación del POT.
- Con el respaldo del gobierno local, se debe constituir una Mesa de OT, como espacio que aglutina la interacción de los diferentes actores, con su reglamento y manual de funciones respectivo.

Pasos de la Etapa 1



Ejercicio 3. ¿Cuáles son las condiciones que favorecen o limitan el inicio de un proceso POT en mi municipio? En grupos de discusión, los y las participantes deberán comparar las condiciones del contexto que son favorables o constituyen obstáculos para el inicio de un proceso de OT.

2.2 Etapa II: Diagnóstico y Análisis de Las Dinámicas Territoriales

El objetivo de ésta etapa es analizar información y desarrollar un acercamiento para comprender las problemáticas y las dinámicas territoriales. Quienes faciliten el proceso POT deben identificar el tipo de información que se requiere y la metodología para obtenerla. Se deberán privilegiar los métodos participativos (diagnósticos, mapeos, líneas de tendencia). La idea es construir una línea base a partir de la cual se harán las intervenciones del POT.

El análisis territorial se define como *la disciplina que tiene por objeto conocer, estudiar y explicitar los efectos (económicos, sociales, medioambientales, etc.) que se producen en el territorio*. Requiere de información e instrumentos que permitan realizar un análisis y comprensión de las dinámicas territoriales, es decir, los flujos, procesos, cambios o estancamientos que se dan en el territorio.

El diagnóstico territorial constituye el corazón de la fase de análisis y la base para la definición del Plan de Ordenamiento territorial. Un buen diagnóstico permite en general realizar una buena planificación.

Las actividades que contempla esta etapa son las siguientes:

a) Recopilar información relevante

- Recopilar y cartografiar información histórica, ambiental, social, económica, cultural y geográfica relevante, tanto mediante métodos convencionales como participativos, sobre:
 - Usos del suelo (urbano y rural)
 - Servicios básicos e infraestructura
 - Movilidad y transporte
 - Seguridad y áreas de conflicto
 - Recursos naturales y servicios ambientales
 - Manejo de desechos y contaminación
 - Condiciones socioeconómicas (énfasis en las desigualdades)
 - Ubicación de las actividades productivas
 - Flujos comerciales, laborales y de servicios
 - Distribución y composición (social, étnica) de la población.
 - Valores patrimoniales (natural, cultural), ej, sitios sagrados, monumentos.
 - Vulnerabilidad y riesgo a desastres
 - Información predial y valores del uso del suelo

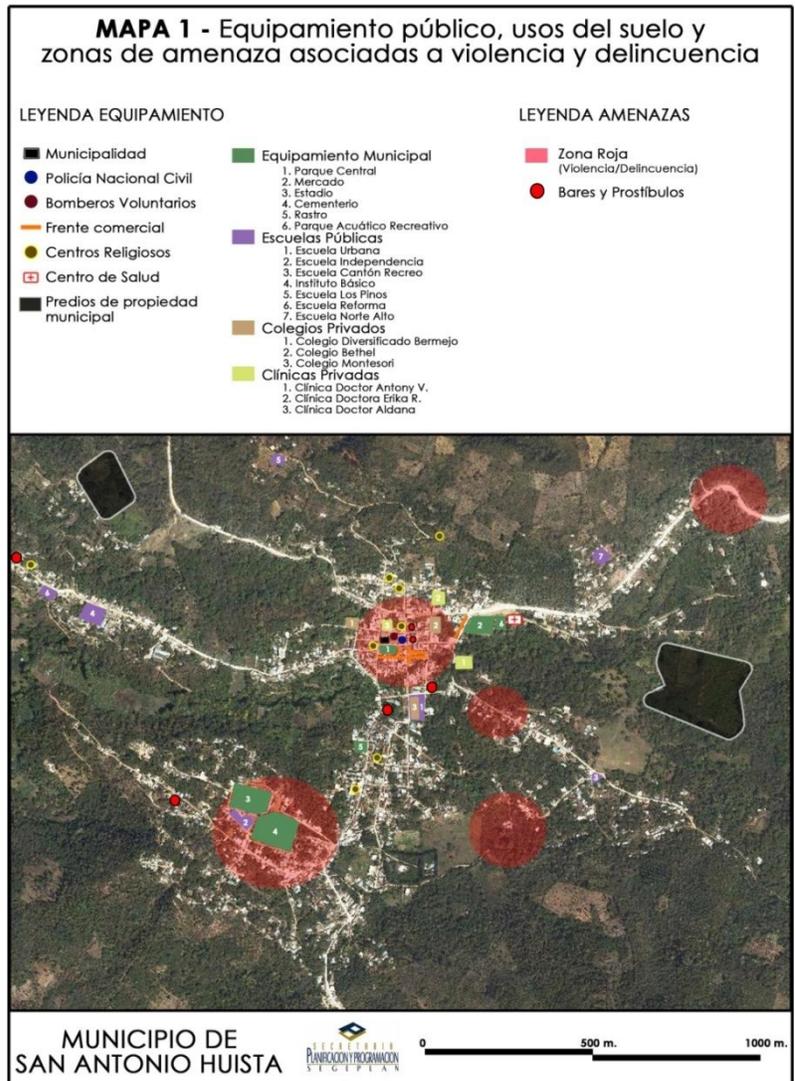
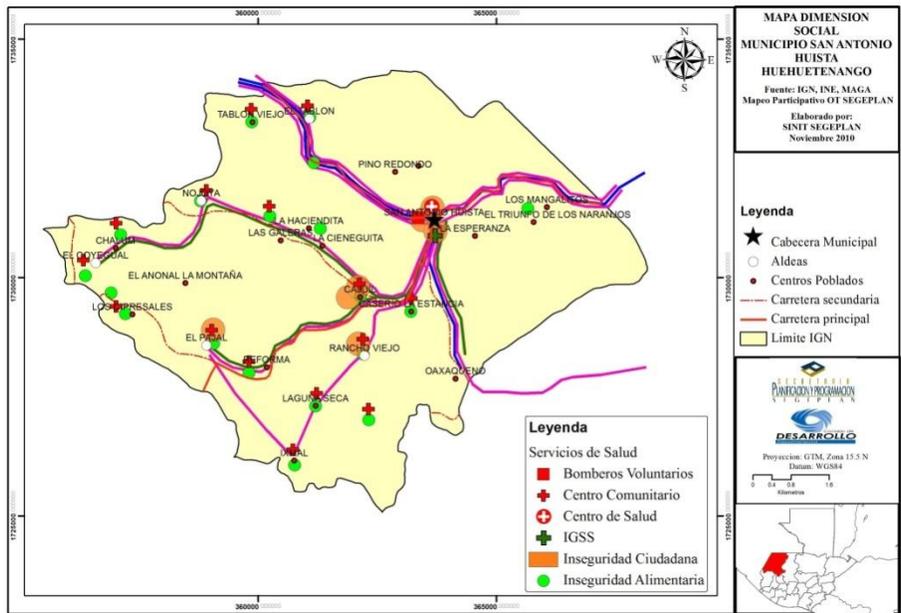
b) Generar debate sobre la percepción, problemática y dinámicas del territorio

- Discutir en torno a la percepción que sobre el territorio tienen los actores
 - ¿Qué se hace en este territorio?
 - ¿De qué vive la gente que habita aquí?
 - ¿Con quién se relaciona la población?
 - ¿Cómo se moviliza y comunica por fines sociales (educativos por ejemplo), económicos o culturales dentro y fuera del territorio municipal?
 - ¿Quiénes movilizan el territorio?
 - ¿Con qué medios se desarrolla?
 - ¿Cuál es el futuro del territorio?
- Reflexionar participativamente sobre las dinámicas territoriales
 - ¿Qué cambios están ocurriendo en el territorio?
 - ¿Qué nuevas demandas de servicios y recursos hay en el territorio?
 - ¿Qué carencias o desigualdades se identifican?
 - ¿Hacia dónde y con qué lógica se proyecta el crecimiento de las actividades productivas, de infraestructura y vivienda?
 - ¿Qué nuevos actores están moldeando la configuración del territorio?
- Definir participativamente la problemática vinculada al ordenamiento territorial
 - ¿Cómo y a quiénes afecta?
 - ¿Qué costo (económico, social y ambiental) tiene la falta de ordenamiento territorial?
 - ¿Qué actores / intereses facilitan / limitan las acciones para solucionar estos problemas?

c) Discutir sobre las posibilidades de intervención

- Identificar las posibilidades de acción
 - ¿Cuál es la disponibilidad de los actores para solucionar los problemas ligados al ordenamiento territorial?
 - ¿Qué capacidades y voluntad política e institucional tiene la municipalidad y las entidades gubernamentales de coadyuvar a la solución de esta problemática?
 - ¿Qué alcances / beneficios directos, tangibles o inmediatos se vislumbran con la implementación de un POT?
 - ¿Qué condiciones favorables / limitantes existen para la formulación e implementación del POT?

Ejercicio 4. Análisis territorial: Con base en los mapas de dimensión social y equipamiento público del municipio de San Antonio Huista, Huehuetenango, los y las participantes deberán hacer una interpretación sobre los problemas que enfrenta el municipio, y hacer un listado de información complementaria para profundizar en el análisis territorial.



Cuadro 1 Variables para generar proyecciones e identificar tendencias

Variable	Factores a considerar
Población	<ul style="list-style-type: none">- Crecimiento natural (últimos 20 años). Rural/urbana- Crecimiento por migración, emigración (últimos 20 años)
Servicios básicos: infraestructura, equipamiento y prestación del servicio para la atención en educación, salud y otros	<ul style="list-style-type: none">- Se calcula las necesidades de la infraestructura y prestación del servicio de salud y educación en base al crecimiento poblacional por grupos etarios (población 7 a 14 años proyectada) y el déficit de atención actual
Servicios básicos - Rellenos sanitarios (lugar) Tratamiento de desechos y residuos sólidos y líquidos	<ul style="list-style-type: none">- Proyectar el aumento de botaderos no autorizados/año- Toneladas/año- Disposición de desechos y residuos según crecimiento proyectado.
Movilidad	<ul style="list-style-type: none">- Necesidad de desarrollar conectividad y movilidad en los lugares poblados de acuerdo a las necesidades de la población
Suelo urbanizable	<ul style="list-style-type: none">- De acuerdo al crecimiento poblacional, calcular la necesidad de predios y de suelo y área que se necesita para soportar éste crecimiento.
Vivienda: déficit de vivienda y oferta necesaria	<ul style="list-style-type: none">- Calcular el número de viviendas que se necesitarían, de acuerdo a las familias proyectadas que vivirán en el municipio
Aspectos ambientales: - Agua - Bosque/Tendencias de deforestación	<ul style="list-style-type: none">- Cantidad de agua limpia necesaria para cubrir las necesidades de la población proyectada a 20 años. Cantidad de agua necesaria para cubrir actividades económicas (industria, comercio, etc) según las propuestas de intervención- índices de deforestación, cantidad de bosque necesario para cubrir expectativas de uso de leña, usos ambientales, etc.

d) Socializar los resultados del diagnóstico y análisis territorial

La presentación y discusión del diagnóstico se realiza con la finalidad de generar ese proceso de participación reflexiva e informada, lo que representa un reto para quienes implementen el proceso en cuanto a lograr transmitir los mensajes de tal forma que lleguen claros a los actores territoriales y éstos puedan formar su propia opinión al respecto. La participación efectiva crea condiciones para el fortalecimiento del proceso de autogestión para la toma de decisiones de intereses y aspiraciones vitales y de largo plazo de los pobladores locales.

Es necesario asegurar que la mayor población del territorio conozca, comprenda y de su opinión acerca de las dinámicas sociales, económicas y ambientales que están sucediendo en su municipio. La idea es generar apropiación por parte de la población de la necesidad, los beneficios y los avances en el ordenamiento territorial de su municipio.

Para ello se sugiere:

- Preparar un plan de participación ciudadana que utiliza de manera eficiente los medios y el conocimiento local.
- Exposiciones públicas con material gráfico y cartográfico que ayude a entender la problemática y dinámica territoriales
- Foros públicos y grupos focales para validar y retroalimentar el diagnóstico

Ejercicio 5. Diseñar una estrategia de diagnóstico territorial participativo. En grupos, los y las participantes, deberán preparar la metodología para realizar un diagnóstico territorial participativo para un municipio de su elección, detallando: actores, herramientas a utilizar y productos esperados.

2.3 Etapa III: Elaboración técnica del Plan de ordenamiento territorial –POT-: Escenarios y Directrices Municipales

Esta es quizá la parte más interesante del proceso de planificación. Aquí es donde se preparan y presentan los escenarios futuros, posibles y deseables. Las ideas consideradas que luego se transforman en propuestas específicas deben ser revisadas y acomodadas de tal forma que tanto el concejo municipal, los representantes de los sectores de la sociedad civil y otras autoridades e instituciones nacionales, regionales y/o locales puedan dar su apoyo dentro del marco legal, político y/o financiero que corresponda dentro de sus competencias.

Las acciones en esta etapa son las siguientes:

- Establecer la visión de lo que se pretende alcanzar con el POT.
- Plantear los escenarios posibles e identificar los deseables.
- Formular la argumentación técnica para el desarrollo de intervenciones.
- Definir directrices del POT y decidir que propuestas serán recomendadas para su implementación.
- Definir las metas y objetivos que espera alcanzar con el ordenamiento territorial municipal.
- Presentar los planes de usos del suelo propuestos y su relación con los sistemas de transporte, la infraestructura y el equipamiento público.

Ejemplo de categorías y sub categorías de uso del suelo para Guatemala

Clasificación del Espacio/Suelo		
Carácter general	Categorías (1:50000- 1:25000)	Sub-categorías específicas (1:25000-1:5000)
Urban o	Residencial RES	Residencial baja densidad RES-BD Incluye: vivienda individual y/o unifamiliar, comercios aislados asociados, instalaciones públicas pequeñas, zonas verdes.

		Residencial alta densidad RES-AD Incluye: vivienda uni- y/o multifamiliar, comercio, instalaciones públicas, talleres no-perturbadores, zonas verdes.
		Zona Mixta RES-MX Incluye: Vivienda, comercios, industria, talleres, instalaciones públicas, transporte, zonas verdes.
	Comercial COM	Comercio COM-CO Incluye: comercio, servicios, institucional, gobierno, turismo, equipamientos públicos, transporte, viviendas aisladas, talleres, zonas verdes.
		Industria COM-IN Incluye: industria, equipamientos públicos, usos asociados, comercio aislado.
Rural	Núcleo rural - NUR	Zona Rural Residencial NUR-RE Incluye: vivienda, comercios pequeños asociados, instalaciones públicas/comerciales, zonas verdes, huertos familiares, ganado menor
		Zona Rural Mixto NUR-MX Incluye: vivienda, comercios pequeños asociados, instalaciones públicas/comerciales, zonas verdes, huertos familiares, ganado menor, industria, comercio, equipamientos públicos
	Agricultura: AGR	Agricultura campesina AGR-CA Incluye: agricultura, uso residencial familiar, artesanía, comercios pequeños
		Agricultura comercial extensiva AGR-EX Aptitud agricultura extensiva, aptitud agroforestal, aptitud pecuaria, manejo especial, extracción extensiva familiar
		Agricultura comercial intensiva AGR-IN Aptitud agricultura intensiva, aptitud agroforestal, aptitud pecuaria, manejo especial.
	Forestal: FOR	Bosques y vegetación natural, Bosques de coníferas, bosques mixtos, selvas tropicales, bosque secundario y pastizales naturales
		Plantaciones forestales
	Zona de Producción sin predominancia agrícola PRO	Extracción PRO-EX Extracción intensa, Minería, Petróleo
		Zona Rural Productivo PRO-PR Artesanía, comercio, equipamientos públicos, industria pequeña, producción con carácter especial.
	Especial	Zona Especial ESP
Zona Especial Rural ESP-RU (+definición) Tierras comunales, Ejidos municipales, Bosques comunales, Instalaciones públicas (salud/educación/casa comunitaria, iglesia etc.)		
Gestión de Riesgo ESP-RI		

		Zonas de recuperación y/o adaptación, áreas donde se aplican medidas de mitigación y/o reducción de vulnerabilidades
		Transformación ESP-TR cambio de uso
		Aprovechamiento Sostenible ESP-AS Uso de recursos naturales que no exceda su capacidad de regeneración (p. ej. agro forestaría sostenible,
Protección	Área de protección PTE	Protección espacial Zonas naturales, Zonas vulnerables (Barrancos, riveras, etc.),Reservas del Estado
		Protección de estructuras Equipamientos, Complejo arquitectónico protegido o histórico (Ej. Calvario), Zonas sagrados, Protección vial
		Protección del uso Acceso protegido (a...) p. ej acceso a fuentes de agua (servidumbre/derecho de paso) Zonas vulnerables (Barrancos, riveras, etc.)

Fuente: SEGEPLAN, 2011

Ejercicio 6. Responsabilidades de los actores del POT. Elaborar una matriz de actores y sus responsabilidades en la preparación de un POT

2.4 Etapa IV: Implementación y Gestión del POT

Esta fase reconoce que la elaboración de un plan no es un fin en sí mismo, el fin último es que éste constituya una herramienta útil de gestión y para que derive en acciones concretas de intervención. En esta fase se recomienda revisar una vez más las inconsistencias con el PDM, POA y otras herramientas de planificación para armonizar las estrategias. Un elemento fundamental de la implementación de los POTM es la elaboración de las normativas de ordenación del territorio.

La gestión del POT incluye las siguientes actividades:

a) Aprobación del POT y su normativa respectiva por parte del gobierno local

La gestión del POT inicia con su aprobación por parte del gobierno municipal. Esto implica que también se debe aprobar la normativa que se haya preparado al respecto.

b) Institucionalización del POT y su vinculación al conjunto de instrumentos de gestión municipal.

En seguida se debe proceder a incluir la implementación de los proyectos y actividades del POT en los planes de trabajo municipal y vincularlo a los demás instrumentos de gestión municipal, tales como normativas y programas de trabajo. De esa manera se asegura su implementación y su asignación presupuestaria.

c) Fortalecimiento institucional municipal para la implementación del POT

En función de las necesidades de infraestructura, equipamiento y personal que requiere la implementación del POT, la municipalidad debe aprobar las inversiones en estos rubros con el objetivo de asegurar la implementación del POT. En función de la estructura municipal vigente, se debe crear la unidad de implementación y gestión del POT.

d) Implementación de los sistemas de información, monitoreo y evaluación del POT

Dentro de la unidad de implementación y gestión del POT deben quedar adscritas las funciones de planificación, diseño, sistemas de información (estadística y geográfica), gestión de recursos, comunicación social, monitoreo y evaluación y seguimiento.

e) Implementación de un espacio ciudadano de auditoría social.

Las organizaciones y actores sociales deben conformar un espacio independiente de monitoreo y auditoría social, con la finalidad de dar seguimiento al POT y hacer sugerencias para su implementación y contribuir en la gestión de recursos.

Ejemplo de Instrumentos de gestión: Decreto 644. Asamblea Legislativa, República de El Salvador. Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

CAPITULO I	
INSTRUMENTOS DEL SISTEMA DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL	
Sistema de Ordenamiento Territorial	
Art. 22.- Para los efectos de esta Ley, el Sistema de Ordenamiento y Desarrollo Territorial estará integrado por los siguientes instrumentos:	
1)	La Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
2)	Los Instrumentos de Planificación Territorial.
En el ámbito nacional y departamental:	
a)	El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial;
b)	Las Estrategias y Planes Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial;
c)	Los Planes Especiales Territoriales.
En el ámbito local y micro-regional:	
a)	Los Planes Municipales o Micro-Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Local;
b)	Los Planes de Desarrollo Urbano Rural;
c)	Los Planes Parciales.
3)	Los Instrumentos de Programación consistentes en Programas de Desarrollo Territorial.
4)	Instrumentos de Análisis, Evaluación y Participación:
a)	El Sistema Nacional de Información Territorial;
b)	El Sistema de Evaluación de Impacto Territorial;
c)	El Sistema de Participación Ciudadana y Consulta Territorial.

Ejercicio 7. Elaborar un listado de instrumentos de gestión ligados a la POT. Los y las participantes deberán elaborar un listado de instrumentos de gestión del territorio (leyes, normativas, planes y capacidad institucional)

UNIDAD 3. Síntesis de estudios de caso de POT

Los casos que se presentan a continuación ilustran los avances de la región en el ordenamiento territorial. El primero, del municipio de San Miguelito, Nicaragua, ilustra un esfuerzo enfocado en hacer del POT un instrumento de planificación participativa para propiciar el desarrollo económico, la dotación de servicios y la protección ambiental, todo con el ánimo de propiciar mejores condiciones de vida para los habitantes. El segundo se refiere a la ley de ordenamiento territorial aprobada en Honduras, el cual refleja la institucionalización y compromiso del Estado en esta materia.

3.1 POT del municipio de San Miguelito, Nicaragua

El municipio de San Miguelito se encuentra al sur de la República de Nicaragua, en el Departamento de Río San Juan. Recientemente se ha elaborado un POT que pretende ser un instrumento de planificación e implementación de un modelo y estrategia territorial para todo el municipio, que asegure el desarrollo económico, la protección ambiental y la conservación de la biodiversidad, el acceso a los servicios, las comunicaciones viarias y la calidad de vida sus habitantes. El propósito es que a largo plazo San Miguelito del futuro sea un municipio bien estructurado y cohesionado territorialmente, lo que facilitará las condiciones de vida (sociales y económicas) de la población, y ahorrará futuras problemáticas territoriales, duplicidad de servicios y gastos económicos para el Alcaldía Municipal. En definitiva, esta propuesta intenta implementar un modelo territorial para el municipio de San Miguelito, al fin de solucionar y evitar problemáticas de futuro, y plantear una estrategia de desarrollo económico, social y ambiental.

Las acciones más relevantes que contiene el POT son las siguientes:

3.1.1. Propuestas y estrategias de Movilidad, Comunicaciones y Transportes.

o Mejorar las vías principales y secundarias para mejorar la comunicación y acercarán servicios entre los pobladores y las distintas comunidades.

o Preservar y potenciar los caminos ganaderos o trashumantes como patrimonio histórico y humano del municipio y de la región.

3.1.2. Propuestas y estrategias de Poblamiento, Ocupación del Territorio y Áreas Urbanas.

- Iniciar la redacción y aprobación posterior de un plan de carácter urbanístico, que regule los asentamientos humanos, regule jurídicamente la propiedad del suelo y mejora de las áreas urbanas.
- Prohibir la edificación en áreas de riesgo natural, dispersas, o cercanas a las vías de comunicación.
- Redacción de un plan de espacios protegidos, con reservas de suelo para desarrollo urbano, y reservas de suelo protegido no urbanizable y “sin actividad” (que incorporaría las zonas a preservar por sus valores naturales, históricos o culturales).

3.1.3. Propuestas y estrategias de Diversificación Económica y Desarrollo Sostenible.

- Poner en valor los recursos turísticos (Plan Director del Turismo) existentes en el municipio pero sin llegar a un turismo de carácter masivo.
- Incrementar y mantener otras actividades económicas como la agricultura, la ganadería, la pesca y el aprovechamiento forestal, para no limitarse únicamente al cultivo de granos básicos.
- Apoyo a las iniciativas locales a partir de ayudas directas o concesión de microcréditos para la creación de pequeñas empresas, talleres destinados a elaborar productos artesanos, nuevos espacios comerciales y apoyo a las distintas fundaciones existentes en el municipio.

3.1.4. Propuestas y estrategias de Accesibilidad y Prestación de Servicios.

- Acercar los servicios al mayor número de población posible a partir de un sistema de jerarquías territoriales o nodos; donde cada nivel cuenta con unos servicios determinados, siendo, la cabecera municipal donde encontramos los más especializados.
- Adecuar y reforzar las especializaciones educativas a las formaciones vinculadas al sector agrario, comercial y turístico.

3.1.5. Propuestas y estrategias de Protección Ambiental, Biodiversidad y Explotación de los Recursos Naturales

- Sensibilización ambiental de la población a partir de distintas campañas. Evitar el vertido de “aguas negras” a los distintos cursos fluviales mediante la construcción de una red de alcantarillado y una planta de tratamiento de esta agua.
- Elaboración de una cartografía de riesgos naturales a escala municipal para evitar la ocupación del territorio en lugares poco adecuados y proponer otras localizaciones más adecuadas para las necesidades de vivienda y demás construcciones, tanto para el área

3.1.6. Propuestas y estrategias de Gobernabilidad y Participación Ciudadana

- Fomentar la participación ciudadana a través de las herramientas que la legislación vigente otorga a los municipios y a la población en general.
- Fomentar la implicación de la población en los asuntos públicos.
- Programa de Fortalecimiento Institucional para hacer del Alcaldía Municipal –y sus servicios o áreas técnicas- más fuertes, económica y jurídicamente.

- Mejorar el sistema de recaudación tributaria y hacer cumplir con las obligaciones fiscales a la población.
- Realizar sesiones de capacitación y formación a los recursos humanos municipales.
- Coordinación entre la administración municipal y los organismos y entes administrativos de rango superior.

Más información: http://www.desos.santboi.net/files/3-1741-annex/pot_sm_final.pdf

3.2 Honduras: Ley de Ordenamiento Territorial. Decreto 180-2003

Honduras es de los pocos países de la región que han avanzado en la aprobación de una Ley de Ordenamiento Territorial, misma que se emitió en el año 2003. Los principales aspectos que esta ley contiene son los siguientes:

Se establece que la organización para el Ordenamiento Territorial la constituyen el conjunto de instituciones de Gobierno e instancias de participación ciudadana que por designación, delegación o integración, asumirán conforme a las disposiciones de esta Ley, las funciones de rectoría, coordinación, operatividad y seguimiento del proceso de Ordenamiento Territorial en general, promoviendo las normas, concertando las políticas, diseñando las estrategias y aplicando los instrumentos que lo hagan viable y permanente. Crea el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT) como un órgano deliberativo, consultivo y de asesoría con las responsabilidades de proponer, concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes y emitir opiniones, hacer propuestas e impulsar iniciativas en cuanto a la ejecución de programas, proyectos y acciones del Ordenamiento Territorial. Al mismo tiempo define las competencias de las ENTIDADES TERRITORIALES, constituidas como autoridad, cuyo marco de competencias y jurisdicción es señalado por la Constitución de la República y Leyes especiales, y en las cuales recaen conjuntamente competencias administrativas y normativas, en los niveles: a) Nacional; b) Departamental y Municipal.

ARTÍCULO 27.- Las competencias de los Gobiernos Municipales de conformidad con la Ley, se orientan a:

- 1) La gestión amplia del ordenamiento territorial en el ámbito municipal, a efecto de promover las condiciones más apropiadas de desarrollo para la vida en comunidad;
- 2) La gestión amplia del control y la regulación de los asentamientos poblacionales de sus jurisdicciones, para lo cual actuarán en:
 - a) La elaboración y ejecución de los planes de trazo y desarrollo urbanístico del municipio, y consecuentemente del control y regulación del uso de suelos para las actividades económicas, sociales, de esparcimiento y otros necesarios en los asentamientos de personas, así como de la regulación de la actividad comercial, industrial y de servicios;
 - b) La definición del perímetro de las ciudades y de otras formas de los asentamientos humanos, conforme lo señala la Ley;
 - c) La construcción de

la infraestructura de servicios públicos municipales; d) El desarrollo y la promoción de programas que aporten soluciones habitacionales; e) El manejo y control de áreas de riesgo; f) La protección ambiental; g) La promoción de la cultura y los valores locales; y, h) La protección del patrimonio histórico y cultural.

3) La responsabilidad de armonizar el Plan de Ordenamiento Municipal con la planificación sectorial y los planes de áreas bajo régimen especial nacional y con el Plan de Nación, en aspectos tales como:

a) La promoción de actividades relacionadas a los programas y proyectos sectoriales; b) El desarrollo de actividades para activar la producción local; c) La gestión de los recursos naturales; y, d) Otras acciones de coordinación con las políticas y programas sectoriales de la Nación.

4) Otras relacionadas al marco de la autonomía municipal contempladas en la Ley de Municipalidades.

ARTÍCULO 28.- Las Municipalidades dentro de sus facultades normativas, emitirán las regulaciones con respecto a los procesos del ordenamiento de los asentamientos poblacionales, tales como:

1) Normas de zonificación y de regulación de uso del suelo; 2) Normas de construcción;

3) Normas de lotificaciones y urbanizaciones;

4) Otras normas y ordenanzas necesarias para la articulación local-sectorial o propias, en relación a las competencias municipales y para facilitar las acciones de las entidades de Ordenamiento Territorial que se señalan en la presente Ley.

Corresponde a los gobiernos municipales velar por el estricto cumplimiento por parte de los particulares y entidades públicas, de las limitaciones de derechos sobre la propiedad inmobiliaria como resultado de normativas de ordenamiento territorial emitidas por las propias municipalidades y el gobierno central.

Más información: <http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/OT/t02.html>

Bibliografía

Alcaldía de San Miguelito (2012) PROPUESTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL MUNICIPIO DE SAN MIGUELITO, Departamento de Río San Juan, Nicaragua.

Camacho, Carlos (2008). *Herramientas para la formulación de planes de gestión territorial indígena*. Bolivia: Dirección General de Tierras Comunitarias de Origen. Unidad de Gestión Territorial Indígena. Disponible en:

http://www.aieti.es/cultura/upload/documentos/JHNX_Herramientas_para_formulacion.pdf

Di Méo, Guy y Pascal Buléon (2005). *L'espace social, lecture géographique des sociétés*. Paris: Armand Collin. 303 págs.

Fundación Guatemala. (2012). POT. Guía metodológica para la implementación de un Plan de Ordenamiento Territorial con Enfoque de Género. USAID/PAVI. Guatemala.

Gómez, Ileana et al. (2005) *La gestión territorial participativa, hacia la búsqueda de medios de vida rurales sostenibles: el caso de la mancomunidad La Montañona*. El Salvador: PRISMA. Disponible en: <http://www.territorioscentroamericanos.org/experiencias/Documentos%20sobre%20desarrollo%20territorial/Gestion%20territorial%20participativa.pdf>

Honduras: 2003. Ley de Ordenamiento Territorial. Decreto 180-2003

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

Kandel, Susan (2007). *Construyendo un abordaje para la Gestión Territorial Rural que favorece a las comunidades rurales más pobres*. El Salvador: PRISMA. Disponible en: <http://www.prisma.org.sv/uploads/media/abordajeGTR.pdf>

SEGEPLAN (2011) Guía para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Guatemala.

----- (2011b) Caja de Herramientas de la Guía para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial. Guatemala

_____ (2010). *Código Municipal y sus reformas*. Decreto 22-2010. Congreso de la República de Guatemala.

_____ (2010). *Guía metodológica para la formulación de la Política Pública de Ordenamiento Territorial en el ámbito departamental y municipal*. Huehuetenango, Guatemala: servicio 10/09 Proyecto Desarrollo Rural y Local, Guatemala PDRL. 71 págs.

Otero, Wilson [coord.] (1998). *Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal*. Santa Fe de Bogotá, D.C.: Convenio IGAC .PROYECTO CHECUA - CAR - GTZ - KFW. Disponible en: http://www.mpl.ird.fr/crea/taller-colombia/FAO/AGLL/pdfdocs/guia_sim.pdf

Proyecto Estado de la Región. (2011) Informe Estado de la Región 2011. San José CR

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

Rodríguez, Manuel (Coordinador) (sf). Guía para la conducción de procesos de Ordenamiento Territorial Municipal. DEMUCA.