



Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental

Cuadernos de Formación Municipal

El Salvador era hasta hace poco un país predominantemente agropecuario. Sin embargo el agro ha ido perdiendo peso como generador de divisas, cediendo su puesto a otras actividades económicas como las maquilas y las remesas. Esta dinámica, junto a las migraciones internas e internacionales está generando importantes transformaciones territoriales, que al realizarse al margen de una planificación estructurada, están impactando negativamente distintas zonas del país, tanto urbanas como rurales, profundizando los desequilibrios territoriales.

Los terremotos de enero y febrero de 2001 y sus efectos sobre los recursos naturales, materiales y humanos del país, renovaron el interés por discutir el tema del ordenamiento territorial. Los efectos de estos y otros fenómenos naturales que nos afectan, revelan la extrema vulnerabilidad geofísica y social del territorio salvadoreño y obliga a hacer esfuerzos por incluir en los ejercicios de planificación nacional y local, la dimensión del ordenamiento territorial así como la gestión del riesgo ambiental.

La noción de ordenamiento territorial hoy en El Salvador se entiende de distintas maneras, no necesariamente coincidentes entre si. El término se maneja en distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen que ver con el desarrollo urbano, regional y local, sin que se hayan puesto de acuerdo en cuanto a su significado.

En lo que si se han puesto de acuerdo es que si no se enfrentan los desequilibrios territoriales y sus consecuencias en el corto plazo, el desarrollo sostenible del país será cada vez más difícil.

¿Cómo debemos entender el territorio?

El territorio no es solamente un trozo de naturaleza con características físicas, ambientales y climáticas particulares, sino que también es un espacio determinado por el accionar de distintos actores, públicos y privados, donde estos gestionan, producen, negocian y distribuyen la riqueza.

Podemos decir que el territorio es un paisaje configurado históricamente, donde un grupo humano se desenvuelve y establece un sentido de pertenencia. Se combinan entonces dos componentes: a) los elementos o recursos naturales y b) los impactos de las actividades realizadas por la gente que lo habita. Estos dos componentes conforman un espacio complejo, condicionado por aspectos del pasado, pero que a su vez debe canalizar adecuadamente las oportunidades del futuro.

En El Salvador, el crecimiento económico ha sido concentrado en las zonas metropolitanas y por tanto se concentran igualmente la infraestructura y los servicios, de esta manera también la gente tiende a concentrarse en los espacios donde percibe mayores oportunidades. Esta tendencia es el origen de los desequilibrios territoriales que actualmente limitan fuertemente el desarrollo sostenible del país, y demanda un esfuerzo serio de ordenamiento territorial. Por su parte, estos desequilibrios territoriales condicionan los distintos territorios haciéndolos vulnerables a que amenazas de tipo climático y social causen verdaderos desastres, como lo ha sido los terremotos del año 2001 y los huracanes Mitch y Stan.

¿Qué es ordenamiento territorial?

Viendo al territorio como esta unión entre el componente físico-ambiental y el componente social, vamos a entender **ordenamiento territorial** como una intervención voluntaria con el objetivo de reducir los conflictos y desequilibrios ocasionados por la acción y transformación desordenada que el ser humano hace sobre este espacio y posibilitar una utilización racional y eficiente del mismo.

COMURES, por ejemplo, considera que Ordenamiento Territorial es necesario para el país ya que es una base nacional para el desarrollo sostenible, además permite una gestión adecuada del territorio que favorece el desarrollo económico, mejorar los servicios sociales y aprovechar más racionalmente los recursos naturales, entre otras razones.

El análisis de los desequilibrios territoriales en el país y sus efectos en el desarrollo indica que el proceso de ordenamiento territorial que se emprenda debe considerar prioritariamente los siguientes aspectos: la regulación del uso del suelo, el deterioro ambiental, en particular de aquellos recursos estratégicos como el agua.

Cualquier proceso de ordenamiento territorial no puede ser rígido, por el contrario debe adecuarse a los cambios tecnológicos que ahora surgen constantemente y adecuarse también a las necesidades en las que las personas que habitan ese territorio se desenvuelven. Requiere el reconocimiento de que en el territorio se manifiestan distintas lógicas, poderes e intereses, por lo tanto la fuerza motora del ordenamiento territorial debe ser la concertación entre los actores que interactúan en el territorio.

¿A quien le corresponde el ordenamiento territorial?

El ordenamiento territorial involucra a toda la sociedad y es atribución del Estado liderar este proceso. Los representantes de los poderes públicos tienen el reto de articular, las diferentes visiones de los distintos sectores con el fin de promover un desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible, considerando que las acciones e interacciones de una diversidad de actores marcan, estructuran y modelan constantemente el territorio. La intervención de los técnicos debe estar dirigida a posibilitar un debate y ofrecer a todos los actores amplias oportunidades de participar en la mesa de diálogo.

Como representantes del Estado, los Gobiernos Locales que emprendan o se involucren en procesos de ordenamiento territorial deben asumir la responsabilidad de manejar adecuadamente las posibles confrontaciones entre los intereses de los distintos actores públicos y privados que se desenvuelven en el territorio. Es importante que los Gobiernos Locales incluyan el componente de ordenamiento territorial en sus planes de desarrollo.

Iniciativas de ordenamiento territorial en el país.

Al Gobierno Central le corresponde impulsar un proceso de ordenamiento del territorio. En la actualidad no existe la institucionalidad necesaria para asumir este reto ni tampoco el marco legal correspondiente. Por ahora han sido el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) las instituciones del Gobierno Central que han asumido el tema de ordenamiento territorial, pero no están definidas ni claras las competencias y responsabilidades de cada una de ellas.

El esfuerzo de ordenamiento territorial más reciente en el país es el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNODT), cuyo seguimiento le ha correspondido al VMVDU, esfuerzo que además contempla la Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y el ante proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) propone una reestructuración territorial del país en tres regiones, 14 sub-regiones y 35 micro-regiones. La propuesta respeta los límites municipales actuales.

Esta es la primera vez que se formula un planteamiento de ordenamiento a nivel nacional y muchas instituciones de distintos sectores coinciden en la necesidad de impulsarlo, también señalan que este plan tiene retos: uno es superar una visión eminentemente técnica en la formulación del ordenamiento territorial e incorporar adecuadamente en la discusión a los Gobiernos Locales y a la Sociedad Civil que han evolucionado rápidamente alrededor del tema. COMURES por su parte propone realizar un proceso de consulta nacional sobre las propuestas del (PNODT).

Se han identificado tres preocupaciones de las municipalidades frente a este esfuerzo que son el claro irrespeto a la Autonomía Municipal, la Asociatividad Local para la gestión del territorio, en el sentido que las microregiones consideradas en el PNODT dejan de lado procesos de asociatividad municipal que ya se encuentran en marcha y la falta de Financiamiento necesario para el ordenamiento territorial. Indicando que la iniciativa debe complementarse con la formulación de objetivos estratégicos, la creación de una institucionalidad sólida para el ordenamiento territorial y la participación de la ciudadanía.

Para contribuir a la consideración de estas preocupaciones, COMURES ha formulado una Propuesta de Modificaciones al Ante proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

El éxito del proceso de ordenamiento territorial está también vinculado a la descentralización administrativa, técnica, decisional y financiera de varias competencias del Estado que pueden ser ejecutadas con mayor efectividad desde la administración municipal, ya que se encuentran más cerca de la población.

Gestión Ambiental

La palabra gestión significa manejar, administrar o dirigir y en este sentido vamos a entender como gestión ambiental a un proceso mediante el cual se logra el equilibrio entre las actividades humanas y el medio ambiente. Una adecuada gestión del medio ambiente es clave para lograr el desarrollo sostenible de nuestros municipios en particular y del país en general. Una adecuada gestión ambiental se facilita dentro de un territorio ordenado.

Dentro de este marco de referencia conviene incorporar también el concepto de gestión del riesgo como un objetivo importante de los esfuerzos por ordenar el territorio, ya que difícilmente se puede pensar en el desarrollo si una comunidad, municipio o región enfrentan posibilidades de daños y pérdidas para la población.

La existencia del riesgo se explica cuando en un territorio determinado se dan factores de amenaza y factores de vulnerabilidad. Una **amenaza** se refiere a la posibilidad de que ocurra un evento físico, como un terremoto o huracán y que este pueda causar algún tipo de daño a la población. Por otra parte, se entiende por **“vulnerabilidad”** a una serie de características de una sociedad, que la predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico y que además le dificultan su recuperación.

Algunas de las manifestaciones o dimensiones de vulnerabilidad de encuentran en la ubicación de la población, en la deficiencia de las edificaciones o de las viviendas, la falta de recursos económicos de las personas que les permitan hacer frente a las distintas amenazas. La ausencia de organización comunitaria, la ausencia de educación ambiental adecuada, la ausencia de instituciones que velen por la seguridad ciudadana y promuevan la gestión de riesgo, son factores de vulnerabilidad.

De esta manera se afirma que el riesgo solo va a existir cuando un grupo social posee determinadas condiciones de vulnerabilidad ante una amenaza determinada, es decir que un evento físico de la magnitud o intensidad que sea no puede causar daño social si no hay elementos de la sociedad expuestos a ella.

Los desequilibrios ocasionados por una ocupación desordenada del territorio han hecho que las “zonas de riesgo” crezcan en el país, ya que la población, en busca de oportunidades, suele ubicarse cerca de los centros urbanos, donde se concentran los servicios y la actividad económica, poblando laderas y márgenes de ríos, exponiéndose cada vez más a sufrir daños ante los distintos fenómenos naturales que suceden.

La Gestión de Riesgo se refiere a un **proceso** complejo a través del cual una sociedad pretende lograr una reducción de los niveles de vulnerabilidad y el fomento de procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio en condiciones de seguridad aceptables y sostenibilidad de sus recursos naturales.

Hacer un uso racional de los recursos naturales es responsabilidad de toda la población, pero las municipalidades, como representantes del Estado tienen un papel primordial en la gestión ambiental ya que además de brindar servicios tienen la facultad de emitir ordenanzas que regulen la protección y el uso de los recursos naturales, así como también la regulación de distintas actividades que pueden perjudicarlos y atentar contra su sostenibilidad.

Dentro de la gestión ambiental hay dos temas de los cuales las municipalidades tienen priorizado atender: la protección, conservación y distribución del agua, así como el tratamiento y disposición final de los desechos sólidos.

Agua Potable

Con respecto al agua potable, históricamente las municipalidades del país fueron hasta principios de los años 60, las principales responsables de construir y administrar los sistemas de agua potable que abastecían a sus comunidades. En 1961 todos los servicios de agua potable y alcantarillado, pasaron por ley, a ser operados por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA. Sin embargo 72 municipios continuaron administrando sus sistemas de agua y saneamiento, algunos de ellos han logrado mantener un buen servicio a la población basados en un esquema de sostenibilidad económica, ambiental y social, demostrando así la capacidad y el potencial que poseen los gobiernos locales para administrar este servicio.

Las experiencias exitosas de municipios que proveen el servicio de agua potable evidencian, que al estar más cerca de la población y los sistemas de agua, redundan en una mejor atención al usuario en términos de reparación de desperfectos, en cuanto al pago de los recibos de agua y también al control sobre conexiones ilegales. En varios casos la administración municipal ha logrado ampliar el servicio a un mayor número de personas.

Pero la posibilidad de mejorar este servicio en el territorio nacional requiere apostarle al proceso de descentralización correspondiente, para que de esa manera los municipios tengan claramente definida esta responsabilidad y también reciban, además de esta competencia, los recursos técnicos y financieros necesarios.

Desechos Sólidos

El otro aspecto fundamental que los municipios atienden dentro de la gestión ambiental es el tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, ya que al igual que el agua, cuando esta tarea no se asume responsablemente se está ocasionando una fuerte degradación ambiental y poniéndose en riesgo la salud de la población.

Actualmente en el país 184 de los 262 municipios cuentan con servicio de recolección de desechos, pero únicamente 24 realizan una disposición adecuada de los mismos. La mayoría de municipios deposita la basura en barrancos, quebradas, ríos o terrenos baldíos sin ningún control, con las consecuencias que esto representa para el medio ambiente.

El censo nacional sobre desechos sólidos realizado por el MARN en el 2001 revela que solamente 22 alcaldías logran recaudar más recursos que los que invierten en el servicio de recolección de desechos, 97 subsidian en un 20% el servicio y en muchas municipalidades hasta un 50% de su planilla se dedica a personal involucrado en el manejo de la basura. Se estima que el costo por manejo de una tonelada de basura es de US \$45, lo que significa una limitante para atender adecuadamente este servicio.

Existen distintas alternativas para dar un adecuado tratamiento a los desechos sólidos, hay experiencias comunitarias de manejo de pequeños rellenos sanitarios, pero las más exitosas han sido aquellas en las que varios municipios se asocian para darle solución al problema. Algunas de ellas son la Planificación Participativa de los Desechos Sólidos en Los Nonualcos, la empresa SOSINUS que agrupa a los municipios de Usulután, Ereguayquín, Concepción Batres, Puerto El Triunfo y Jiquilisco. COMURES ha respaldado la asociatividad municipal para enfrentar esta situación logrando concretar esfuerzos como el de la Micro-región Anastasio Aquino que firmó un convenio de cooperación para la identificación de posibles sitios para rellenos sanitarios y desechos sólidos.

En la actualidad diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales han emprendido iniciativas para contribuir a resolver este problema, una de estas iniciativas el Programa de Descontaminación de Áreas Críticas, puesto en marcha por el FISDL y el Ministerio de Medio Ambiente. Uno de los componentes de este programa es el Apoyo a la Gestión de Desechos Sólidos Municipales y Reconstrucción, el cual incluye asistencia técnica, especializada, capacitación y fortalecimiento institucional, inversiones, proyectos piloto e inversiones en reconstrucción.

Por su parte COMURES ha respaldado la asociatividad municipal para enfrentar esta situación junto a otras instituciones desarrolla esfuerzos para pronunciarse públicamente por la despartidarización de este serio problema, ya que en la actualidad esta tendencia está afectando iniciativas exitosas de recolección, disposición y tratamiento de los desechos sólidos, como es el caso del MIDES del AMSS.

Programa de Capacitación a la
Gestión Pública Local, para
candidat@s a Alcaldes y
Alcaldesas y Concejos
Municipales Electos.

gtz

Programa PROMUDE/GTZ
Asesoramiento en el Fomento
Municipal y la Descentralización

COMURES

CORPORACION DE MUNICIPALIDADES DE
LA REPUBLICA DE EL SALVADOR

