



**HACIA UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL BASADO EN EL CONOCIMIENTO LOCAL Y EN LA PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN PARA LA ORDENACIÓN DE MUNICIPIOS: EL CASO DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL NORTE DE MORAZÁN EN EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA**

Presentado por:  
Guillermo Antonio Amaya Paniagua

Directoras:  
Dra. María Luisa Alamá Sabater  
Dra. María Teresa Gómez Villarino



Noviembre 2024

---



**UNIVERSITAT  
JAUME I**

**Programa de Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional**

**Escuela de Doctorado de la Universitat Jaume I**

**HACIA UN DIAGNÓSTICO TERRITORIAL BASADO EN EL CONOCIMIENTO LOCAL Y EN LA PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN PARA LA ORDENACIÓN DE MUNICIPIOS: EL CASO DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL NORTE DE MORAZÁN (AMNM) EN EL SALVADOR, CENTRO AMÉRICA**

**Memoria presentada por Guillermo Antonio Amaya Paniagua para optar al grado de doctor por la Universitat Jaume I**

Fdo.

Guillermo Antonio Amaya Paniagua

Fdo.

Dra. María Luisa Alamá Sabater

Fdo.

Dra. María Teresa Gómez Villarino

Castelló de la Plana, noviembre 2024

Licencia CC Reconocimiento - Compartir igual (BY-SA).



### **Financiación recibida**

- Esta tesis contó con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

## **AGRADECIMIENTOS**

A la población de la zona norte del departamento de Morazán en El Salvador, Centro América, por haber dado vida a esta investigación a través de su ejemplo de humildad, organización, valores comunitarios y capacidad de resiliencia.

Un especial agradecimiento a mis directoras de tesis, Luisa Alamá Sabater y Maite Gómez Villarino, por todo su acompañamiento, tiempo, paciencia y valiosos aportes en todo este largo recorrido académico. Asimismo, extendiendo el agradecimiento al profesor Domingo Gómez Orea por la buena disposición y apoyo a esta investigación en un momento muy importante de dicho recorrido.

A mi familia, particularmente a mi padre, quien nunca dejó de creer en todo este proceso y ha sido un apoyo fundamental para poder llegar a su finalización.

A mis amigos y amigas, así como a todas las personas que han colaborado en las diferentes etapas del desarrollo de este programa académico, desde su mismo origen hasta el cierre, *“gracias totales”*.

Guillermo.

## **PRESENTACIÓN**

La Escuela de Doctorado de la Universitat Jaume I desarrolla, como parte de su oferta académica, el Programa de Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional (R.D. 99/2011), gestionado por el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Comunidad Valenciana. La presente investigación ha sido realizada en el marco de los requisitos de dicho programa académico, dentro del cual se encuentra la elaboración de la tesis, la que ha tenido como línea de investigación la Ordenación del Territorio y Cohesión Social.

La investigación plantea el desarrollo de una metodología de diagnóstico territorial para la ordenación del territorio basada en el conocimiento de la población local y en la percepción que esta tiene sobre su región, de manera que se genere información territorial que pueda ser utilizada como complemento al diagnóstico técnico. Los resultados de la aplicación de dicho modelo de diagnóstico se desarrollan en una mancomunidad de municipios en el noreste de la República de El Salvador, Centro América.

La población de la región donde tiene su aplicación el estudio presenta unas condiciones históricas y unas características en su tejido social que permiten el desarrollo de dicha metodología de diagnóstico territorial. Esta metodología puede contribuir a uno de los objetivos institucionales de dicha mancomunidad: la formulación de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Como parte del desarrollo del estudio se han abordado diversas entrevistas con actores clave de la mancomunidad, así como personas vinculadas al ámbito académico y a la administración pública. El documento se divide en cinco capítulos, en el primero se plantea la hipótesis y los objetivos de la tesis, la metodología aplicada y los materiales utilizados en su elaboración; el capítulo dos aborda el estado de la cuestión y sus antecedentes; en el tres se presenta el modelo elaborado y el cuarto su aplicación para la verificación de este. El capítulo cinco cierra la tesis presentando las conclusiones de la investigación y los nuevos campos de investigación que se abren.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.....	III
PRESENTACIÓN .....	IV
ÍNDICE DE CONTENIDO .....	V
ÍNDICE DE FIGURAS.....	X
ÍNDICE DE TABLAS.....	XII
SIGLAS UTILIZADAS / ACRÓNIMOS UTILIZADOS.....	XIII
CAPÍTULO 1. OBJETIVOS DE LA TESIS, METODOLOGÍA APLICADA Y MATERIALES UTILIZADOS EN SU ELABORACIÓN .....	15
1.1 SOBRE INVESTIGACIÓN.....	15
1.2 LA CUESTIÓN DE INTERÉS A LA QUE SE REFIERE ESTA TESIS: SITUACIÓN ACTUAL Y PROSPECTIVA .....	15
1.2.1 La importancia del ordenamiento territorial y la necesidad de avanzar en una metodología de diagnóstico territorial basada en la participación y conocimiento ciudadano.....	15
1.2.2 La situación en la República de El Salvador .....	17
1.2.2.1 El departamento de Morazán .....	20
1.2.3 La "cuestión" o problema a solventar: justificación de la tesis .....	22
1.2.4 Trabajos realizados por el doctorando en el proceso de elaboración de la tesis .....	24
1.3 HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE LA TESIS.....	25
1.3.1 Hipótesis.....	25
1.3.2 Objetivos.....	26
1.4 LA METODOLOGÍA UTILIZADA PARA ELABORAR LA TESIS .....	27
1.4.1 Una aplicación específica del método científico .....	27
1.4.2 Forma en que se ha aplicado el método descrito: perfeccionamiento progresivo.....	29
1.5 MATERIALES Y MEDIOS UTILIZADOS PARA ELABORAR ESTA TESIS .....	29
1.5.1 Medios materiales.....	29
1.5.2 Software .....	30
CAPÍTULO 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN. ANTECEDENTES .....	31

---

2.1 APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL .....	31
2.1.1 Definiciones .....	31
2.1.2 Antecedentes históricos de la ordenación territorial en Europa .....	36
2.1.2.1 Evolución del proceso de ordenación del territorio en Francia .....	38
2.1.2.2 Evolución del proceso de ordenación del territorio en Alemania .....	42
2.1.2.3 Evolución del proceso de ordenación del territorio en España .....	43
2.1.3 El ordenamiento territorial en América Latina .....	45
2.1.3.1 Antecedentes .....	45
2.1.3.2 El ordenamiento territorial en Centroamérica .....	46
2.1.3.2.1 Honduras .....	47
2.1.3.2.2 Guatemala .....	49
2.1.3.2.3 Nicaragua .....	49
2.1.3.2.4 Costa Rica .....	51
2.1.3.2.5 Panamá .....	52
2.1.3.3 Antecedentes del ordenamiento territorial en El Salvador .....	53
2.1.5 La experiencia de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) .....	57
2.1.6 La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial en El Salvador y sus actuales perspectivas .....	58
2.2 ENFOQUES ACERCA DEL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL .....	61
2.2.1 El sistema territorial .....	61
2.2.2 El modelo territorial .....	65
2.2.3 Diagnóstico territorial .....	67
2.2.4 El diagnóstico percibido .....	68
2.2.5 Diagnóstico basado en el conocimiento local .....	70
2.2.6 Planificación territorial participativa y diagnóstico participativo .....	71
2.2.7 Cartografía participativa .....	72
CAPÍTULO 3. EL MODELO ELABORADO .....	74
3.1 EXPRESIÓN DEL MODELO .....	74
3.2 DIAGRAMA DE FLUJOS DEL MODELO .....	74

---

3.3 DESCRIPCIÓN DE LAS TAREAS QUE CONFORMAN EL MODELO DE DIAGNÓSTICO TERRITORIAL.....	76
3.3.1 Fase 1. Conocimiento previo de la región .....	76
3.3.1.1 Reuniones informales con el tejido social .....	76
3.3.1.2 Recorridos territoriales .....	77
3.3.2 Revisión bibliográfica (fase de gabinete).....	77
3.3.2.1 Localización y contexto geográfico .....	77
3.3.2.2 Criterios de selección y justificación del área de estudio .....	78
3.3.2.3 Breve descripción del área de estudio .....	78
3.3.2.4 Aspectos institucionales de la región de estudio.....	78
3.3.2.5 Entorno político, económico y social de la región de estudio .....	78
3.3.2.6 Síntesis bibliográfica en un breve análisis DAFO .....	79
3.3.3 Análisis y diagnóstico del sistema territorial .....	79
3.3.3.1 Medio físico y recursos naturales .....	79
3.3.3.1.1 Visitas de campo y recorridos territoriales.....	80
3.3.3.1.2 Identificación de actores clave .....	80
3.3.3.1.3 Diseño de instrumentos de recopilación de información primaria...	81
3.3.3.1.4 Desarrollo de entrevistas semi estructuradas con actores clave ....	82
3.3.3.1.5 Sistematización y análisis de la información recopilada .....	82
3.3.3.1.6 Determinación de las unidades ambientales .....	82
3.3.3.1.7 Tabla de valoración y cartografía del territorio .....	82
3.3.3.2 La población y sus actividades .....	83
3.3.3.3 El sistema de asentamientos y canales de relación.....	84
3.3.3.4 Recursos territoriales.....	84
3.3.3.5 Marco legal e institucional .....	84
3.3.3.6 Diagnóstico integrado basado en los diagnósticos sectoriales anteriores. ....	84
CAPÍTULO 4. VERIFICACIÓN DEL MODELO .....	86
4.1 MÉTODO UTILIZADO .....	86
4.2 APLICACIÓN EN LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL NORTE DE MORAZÁN Y RESULTADOS OBTENIDOS.....	86



---

4.2.1 Conocimiento previo de la región .....	86
4.2.1.1 Reuniones informales con el tejido social .....	86
4.2.1.2 Recorridos territoriales .....	86
4.2.2 Revisión bibliográfica (fase de gabinete).....	87
4.2.2.1 Localización y contexto geográfico .....	87
4.2.2.2 Criterios de selección y justificación del área de estudio .....	89
4.2.2.3 Breve descripción del área de estudio .....	90
4.2.2.4 Aspectos institucionales de la mancomunidad.....	94
4.2.2.5 Entorno político, económico y social de la AMNM .....	95
4.2.2.6 Síntesis en un breve análisis DAFO .....	100
4.2.3 Análisis y diagnóstico del sistema territorial .....	103
4.2.3.1 Medio físico y recursos naturales .....	103
4.2.3.1.1 Visitas de campo y recorridos territoriales.....	103
4.2.3.1.2 Identificación de actores clave .....	104
4.2.3.1.3 Diseño de instrumentos de recopilación de información primaria .	105
4.2.3.1.4 Desarrollo de entrevistas semi estructuradas con actores locales	105
4.2.3.1.5 Sistematización y análisis de la información recopilada .....	106
4.2.3.1.6 Determinación de las unidades ambientales .....	106
4.2.3.1.7 Tabla de valoración y cartografía del territorio .....	123
4.2.3.2 La población y sus actividades .....	123
4.2.3.3 El sistema de asentamientos y canales de relación.....	126
4.2.3.4 Recursos territoriales de la región .....	127
4.2.3.5 Marco legal e institucional .....	127
4.2.3.6 Diagnóstico integrado basado en los diagnósticos sectoriales anteriores: análisis DAFO a partir del conocimiento local y la percepción de la población	128
4.2.4 Aplicación de la integración del diagnóstico basado en el conocimiento local y la percepción de la población al diagnóstico técnico .....	131
4.2.4.1 Revisión del modelo a la vista de la verificación realizada.....	135
4.2.4.2 Otras verificaciones: en el mundo de la academia, de la vida profesional y de la administración.....	135
<b>CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y NUEVOS CAMPOS DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>137</b>

---

5.1 CONCLUSIONES.....	137
5.1.1 Conclusiones de las bases teóricas y conceptuales.....	137
5.1.2 Conclusiones metodológicas.....	138
5.1.3 Conclusiones de la aplicación práctica.....	139
5.2 NUEVOS CAMPOS DE INVESTIGACIÓN QUE ABRE LA TESIS.....	139
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	141
ANEXOS.....	149
Anexo I. Síntesis de entrevistas: Lectura del medio físico a partir del conocimiento local .....	149
Anexo II. Síntesis de entrevistas: Percepción ciudadana sobre su región .....	154
Anexo III. Síntesis de entrevistas: Arraigo territorial de los actores clave entrevistados .....	163
Anexo IV. Enlaces a la transcripción de entrevistas con los actores locales.....	167
Anexo V. Enlaces a la transcripción de entrevistas con funcionarios públicos, técnicos municipales y académicos salvadoreños.....	171
Anexo VI. Mapa de unidades productivas .....	173
Anexo VII. Mapa de zonas de interés del municipio de Arambala a partir del conocimiento local.....	174
Anexo VIII. Mapa de zonas de interés del municipio de Perquín a partir del conocimiento local.....	175
Anexo IX. Mapa de zonas de interés del municipio de San Fernando a partir del conocimiento local.....	176
Anexo X. Mapa de zonas de interés del municipio de Jocoaitique a partir del conocimiento local.....	177
Anexo XI. Mapa de zonas de interés del municipio de Meanguera a partir del conocimiento local.....	178

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 Índice de Riesgo Mundial (WRI) para El Salvador, período 2014-2023.....	16
Figura 1.2 El Salvador en América Central .....	18
Figura 1.3 Índices de pobreza monetaria en El Salvador, período 2014-2023 .....	19
Figura 1.4 Mapa oficial de la República de El Salvador, departamento de Morazán resaltado.....	20
Figura 1.5 Límites administrativos de los siete municipios miembros de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán.....	21
Figura 1.6 Clasificación de los departamentos de El Salvador según su Índice de Desarrollo Humano (IDH) .....	24
Figura 1.7 Integración de los dos modelos de diagnóstico, a partir del conocimiento local y la percepción de su población, con el diagnóstico científico-técnico en el diagnóstico general .....	26
Figura 2.1 Elementos conceptuales de la ordenación territorial .....	36
Figura 2.2 Modelo de la Antigua Roma.....	37
Figura 2.3 Maqueta a escala de Teotihuacán .....	45
Figura 2.4 Principales instrumentos de planificación territorial en El Salvador .....	56
Figura 2.5 Subsistemas de un territorio.....	63
Figura 2.6 Vista aérea del municipio de Perquín, departamento de Morazán .....	64
Figura 2.7 El modelo territorial .....	66
Figura 3.1 Fases del proceso metodológico del diagnóstico .....	75
Figura 3.2 Proceso para lectura del medio físico a partir del conocimiento local.....	83
Figura 3.3 Elementos del diagnóstico integrado.....	85
Figura 4.1 Puente sobre el río Torola, municipio de Meanguera, departamento de Morazán.....	87
Figura 4.2 Ubicación geográfica de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán (AMNM), mapa de la red vial de los municipios asociados .....	88
Figura 4.3 Vista a los ex bolsones, ahora territorio de Honduras, desde el Cerro de Perquín, departamento de Morazán.....	89
Figura 4.4 Gráfico comparativo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los municipios de la AMNM con relación a los tres municipios de mayor clasificación en el Área Metropolitana de San Salvador .....	90
Figura 4.5 Unidad territorial del norte de Morazán .....	91

---

Figura 4.6 Hidrografía de los municipios asociados en la AMNM.....	92
Figura 4.7 Río Sapo, municipio de Arambala, departamento de Morazán.....	93
Figura 4.8 División administrativa a nivel de cantones en los municipios asociados ...	93
Figura 4.9 Vista aérea del casco urbano del municipio de Perquín.....	104
Figura 4.10 Unidad ambiental 1: bosque autóctono de coníferas.....	107
Figura 4.11 Unidad ambiental 2: bosque de galería asociado a los cursos de agua .	109
Figura 4.12 Unidad ambiental 3: bosque de cafetal denso.....	111
Figura 4.13 Unidad ambiental 4: Cultivo de granos básicos de subsistencia .....	113
Figura 4.14 Unidad ambiental 5: Captación hídrica en elevaciones montañosas.....	115
Figura 4.15 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica. Casco urbano municipio de San Fernando .....	117
Figura 4.16 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica. Casco urbano municipio de Perquín .....	118
Figura 4.17 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica. Casco urbano municipio de Arambala .....	119
Figura 4.18 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica. Casco urbano municipio de Jocoaitique.....	120
Figura 4.19 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica. Casco urbano municipio de Meanguera.....	121

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1 Fundamentos jurídicos de la ordenación territorial en Centroamérica, según países.....	53
Tabla 3.1 Instrumentos de recopilación de información primaria.....	81
Tabla 4.1 Partidos políticos en los concejos municipales de la AMNM. Período 2021-2024 .....	96
Tabla 4.2 Nueva distribución territorial del departamento de Morazán a partir de mayo 2024 .....	97
Tabla 4.3 Comparativo de los indicadores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los municipios de la AMNM en relación con los tres municipios de mayor clasificación del país.....	98
Tabla 4.4 Clasificación de municipios de la AMNM por condición de pobreza extrema .....	99
Tabla 4.5 Número de productores por clasificación de la producción agropecuaria, vivienda con producción sólo de patio y condición jurídica en la AMNM .....	99
Tabla 4.6 Datos socioeconómicos de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán .....	100
Tabla 4.7 Análisis DAFO de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán.....	101
Tabla 4.8 Actores clave del norte de Morazán que formaron parte del proceso de entrevistas .....	104
Tabla 4.9 Unidades ambientales de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán .....	106
Tabla 4.10 Unidad ambiental 1: Bosque autóctono de coníferas .....	108
Tabla 4.11 Unidad ambiental 2: Bosque de galería asociado a los cursos de agua ..	110
Tabla 4.12 Unidad ambiental 3: Bosque de cafetal denso .....	112
Tabla 4.13 Unidad ambiental 4: Cultivo de granos básicos de subsistencia.....	114
Tabla 4.14 Unidad ambiental 5: Área de captación hídrica en elevaciones montañosas .....	116
Tabla 4.15 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica...	122
Tabla 4.16 Valoración de las unidades ambientales .....	123
Tabla 4.17 Análisis DAFO a partir del conocimiento local y la percepción ciudadana de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán .....	129

## **SIGLAS UTILIZADAS / ACRÓNIMOS UTILIZADOS**

ACALEM	Asociación Agropecuaria Caficultora de la Sierra Lenca.
ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunal.
AMNM	Asociación de Municipios del Norte de Morazán.
AMPA	Área Metropolitana Pacífico Atlántico.
AMUSDELI	Asociación de Municipios de la Región La Libertad.
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista.
BCR	Banco Central de Reserva.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CCM	Concertación Ciudadana de Morazán.
CD	Cambio Democrático.
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
CEMAT	Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CNR	Centro Nacional de Registros.
COAMSS	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador.
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos.
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
EHS	Environmental and Human Security.
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo.
ETE	Estrategia Territorial Europea.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FECANM	Federación de Cooperativas del Norte de Morazán.
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
GANAN	Gran Alianza por la Unidad Nacional.
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
IIDL	Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local.
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
INETER	Instituto Nacional de Estudios Territoriales.
LODT	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores.
MOP	Ministerio de Obras Públicas.
MRNODEMO	Microrregión del Nororiente de Morazán.
NI	Nuevas Ideas.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
ONEC	Oficina Nacional de Estadística y Censos.
ONG	Organización No Gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OPAMSS	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
OPLAGEST	Oficina de Planificación y Gestión del Territorio.
PADECOMSM	Patronato para el Desarrollo de las Comunidades de Morazán y San Miguel.
PCN	Partido de Concertación Nacional.
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública.
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
SAE	Secretaría de Asuntos Estratégicos.
SIG	Sistema de Información Geográfica.
TSE	Tribunal Supremo Electoral.
TVA	Tennessee Valley Authority.
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
UJI	Universitat Jaume I.
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
UNU-EHS	Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas.
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

## **CAPÍTULO 1. OBJETIVOS DE LA TESIS, METODOLOGÍA APLICADA Y MATERIALES UTILIZADOS EN SU ELABORACIÓN**

### **1.1 SOBRE INVESTIGACIÓN**

El proceso de investigación se inicia cuando surge la conciencia de la necesidad de abordar científicamente un problema actual o futuro, una aspiración de la ciudadanía, la exploración de un recurso o potencial, una oportunidad o un proceso. Es en este punto que el investigador siente la motivación de involucrarse en un esfuerzo de indagación, que constituye la esencia misma de la investigación.

En el contexto de esta tesis, la investigación adopta un enfoque aplicado, integrando el trabajo práctico del autor como parte fundamental. Así, se beneficia de la práctica profesional, entendida como una aplicación del método científico, cuyos descubrimientos se perfeccionan a través de ciclos sucesivos de inducción y deducción. Además, se puede interpretar la investigación realizada como una aplicación del método de "investigación-acción", introducido por Kurt Lewin en 1946, que fusiona teoría y práctica en un ciclo de retroalimentación mutua (Lewin, 1946).

Este proceso de investigación implica definir la "cuestión de interés" o tema a investigar, establecer objetivos claros, definir los términos de referencia, las suposiciones iniciales, el método de investigación, así como los materiales y métodos utilizados. También, es crucial considerar las conexiones con otras investigaciones y planificar la validación y la presentación clara de los resultados. Además, se señalan los nuevos caminos de investigación que se abren como resultado del estudio realizado.

Todos estos aspectos se abordan de manera integral en el primer capítulo de esta tesis.

### **1.2 LA CUESTIÓN DE INTERÉS A LA QUE SE REFIERE ESTA TESIS: SITUACIÓN ACTUAL Y PROSPECTIVA**

#### **1.2.1 La importancia del ordenamiento territorial y la necesidad de avanzar en una metodología de diagnóstico territorial basada en la participación y conocimiento ciudadano**

La importancia creciente del ordenamiento territorial en la República de El Salvador se evidencia con la aprobación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Asamblea Legislativa, 2011), luego de años de múltiples intentos. Este desarrollo responde a la presión



urbanística acelerada y desordenada, exacerbada por diversos fenómenos naturales que han ocasionado pérdidas humanas y daños económicos significativos. Esto ha llevado a que El Salvador sea reconocido como uno de los países con mayor vulnerabilidad socioambiental a nivel mundial; a pesar de haber mostrado cierta tendencia a la reducción del riesgo en la última década, sigue siendo clasificado entre los 34 países con mayor riesgo según el Índice de Riesgo Mundial (WRI, por sus siglas en inglés). Este índice evalúa el riesgo de desastres causados por eventos naturales extremos y los impactos negativos del cambio climático para 193 países.

El Índice de Riesgo Mundial fue desarrollado por la Bündnis Entwicklung Hilft (en castellano: Alianza Desarrollo Ayuda) y ha contado con la colaboración del Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-EHS). La figura No.1.1 muestra el valor porcentual del WRI para El Salvador en el eje vertical y, en horizontal, su posición en el ranking mundial en los últimos diez años (Alianza Desarrollo Ayuda et al., 2023). En la medida que el valor porcentual del Índice de Riesgo Mundial ha ido disminuyendo en los últimos cinco años, el país se ha podido ir alejando de las primeras 11 posiciones a escala mundial en la que se encontraba hasta 2017.

Figura 1.1 Índice de Riesgo Mundial (WRI) para El Salvador, período 2014-2023



Fuente: Elaboración propia basada en World Risk Report 2014-2023, Alianza Desarrollo Ayuda et al., 2023.

Por ello, se plantea la presente investigación, ya que resulta muy pertinente diseñar una metodología de diagnóstico territorial para la ordenación de una de las regiones con mayores niveles de pobreza en El Salvador: el norte del departamento de Morazán. Esta metodología resulta acorde a las características de su población, al considerar tanto el conocimiento local como la percepción que los habitantes tienen sobre su propio territorio.

Para lograrlo, se utilizará como base el modelo teórico de Gómez Orea (2013), quien emplea estas dos variables: conocimiento local y percepción de los habitantes sobre el territorio, como herramientas complementarias para el diagnóstico de un sistema territorial.

Una de las principales debilidades de los gobiernos locales en la región donde tiene su aplicación la investigación son sus limitadas capacidades técnicas, entre otros ámbitos, en lo relacionado a la planificación territorial; no obstante, una de sus principales fortalezas, específicamente de la población del norte del departamento de Morazán, en la República de El Salvador, es su organización comunitaria y su participación ciudadana, por lo que el desarrollo de una metodología de diagnóstico del sistema territorial que aproveche esos elementos de participación y conocimiento ciudadano, vendría a ser un aporte a nivel de herramientas para territorios con estas características.

### **1.2.2 La situación en la República de El Salvador**

El Salvador es el país más pequeño de Centroamérica, como se puede apreciar en la Figura 1.2, con aproximadamente 21,000 km<sup>2</sup> y una población de 6.3 millones de habitantes. A nivel de división política, está conformado por 14 departamentos, de los cuales la capital es San Salvador, y se agrupan en tres zonas: Occidente, Centro y Oriente. Los 14 departamentos se subdividen en 262 municipios (MINREX, 2021). A mediados de 2023, la actual administración gubernamental aprobó una importante reforma por medio de la cual se realizaba una nueva distribución territorial del país, que reducirá los 262 municipios actuales a tan sólo 44 a nivel nacional, a partir de la nueva legislatura municipal que inicia en mayo de 2024 (Asamblea Legislativa, 2023).

Figura 1.2 El Salvador en América Central



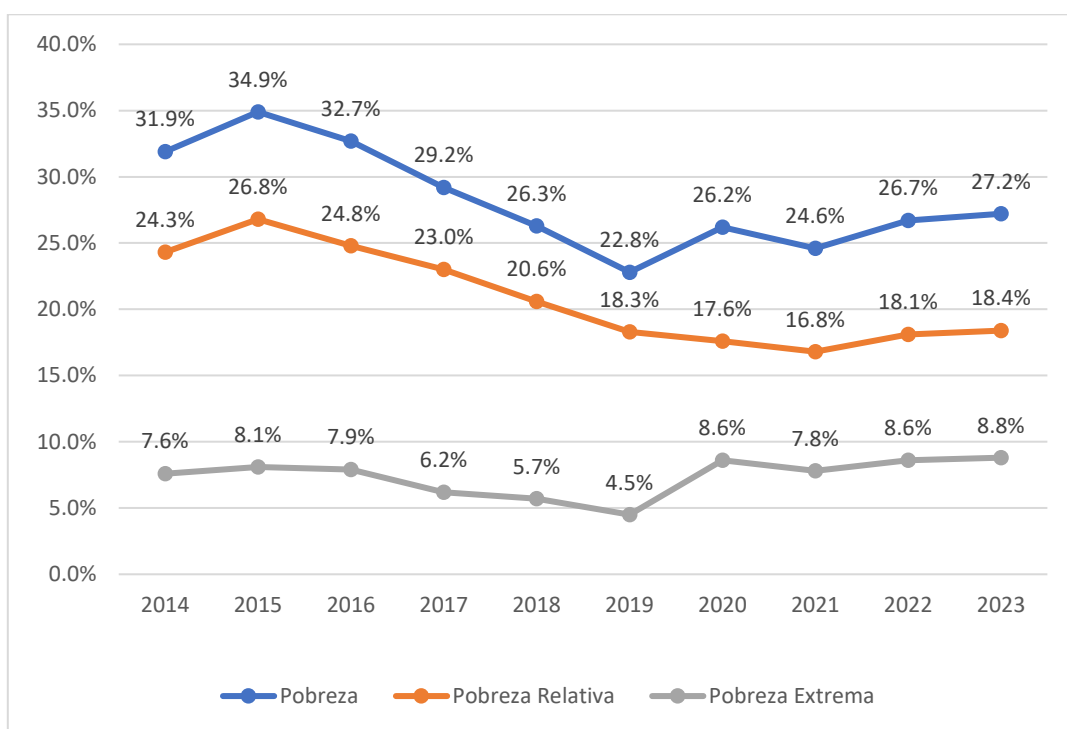
Fuente: National Geographic.

El país enfrenta desafíos significativos en términos de pobreza. Alrededor de un tercio de su población vive en condiciones de pobreza, según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX, 2021) y la Oficina Nacional de Estadísticas y Censos (ONEC, 2023).

Diversos indicadores respaldan esta preocupante realidad:

- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) proyectaba que la pandemia de la COVID-19 llevaría el índice de pobreza a niveles superiores al 40% en 2020. Según la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES, 2021), este impacto representaría un retroceso de dos décadas en los avances contra la pobreza en El Salvador.
- Datos de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC, 2021) revelan que la mayoría de la población en situación de pobreza monetaria se encuentra en las zonas rurales.
- La Oficina Nacional de Estadísticas y Censos evidencia una tendencia al alza en el índice de pobreza a partir del año de la pandemia, como se refleja en la Figura 1.3, marcando un cambio significativo en la reducción observada en años anteriores a la misma. La pobreza extrema, en particular, ha duplicado sus cifras con relación al período 2019; además, se ha interrumpido la constante disminución que se mantenía desde 2015, evidenciando una preocupante tendencia al alza desde el inicio de la pandemia.

Figura 1.3 Índices de pobreza monetaria en El Salvador, período 2014-2023



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, ONEC-BCR, 2023.

Estos desafíos se ven agravados por factores externos, como el aumento de los precios de las materias primas y la inflación, lo que subraya la necesidad de abordar no solo el impacto directo de la pandemia, sino también las repercusiones económicas internacionales en el bienestar de la población salvadoreña.

Adicionalmente, El Salvador cuenta con una significativa diáspora, con aproximadamente 1.56 millones de salvadoreños residiendo en el exterior, según datos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 2019). Esta cifra representa alrededor de una cuarta parte de la población total del país, aunque fuentes no oficiales estiman en más de 3 millones de personas a la población que vive fuera del país.

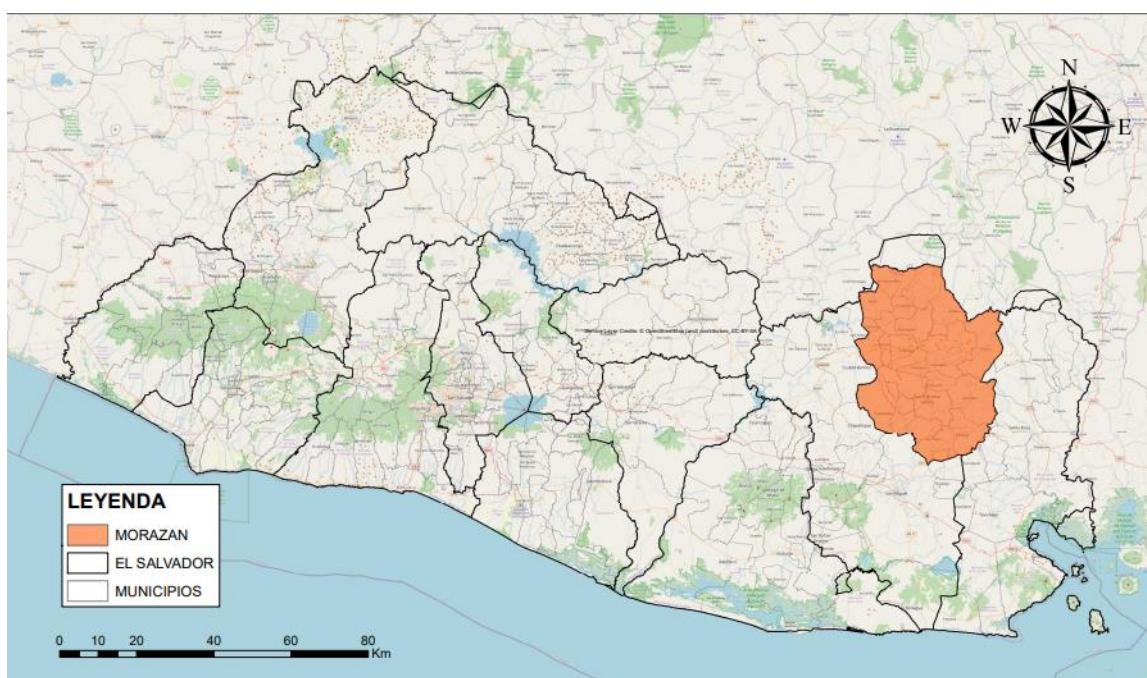
Durante el período comprendido entre 1980 y 1992, El Salvador tuvo una guerra civil que dejó un saldo trágico de cerca de 80,000 muertos y miles de desaparecidos. Esta situación generó un alto índice de migración, principalmente hacia los Estados Unidos de América. La guerra también causó considerables daños en la estructura productiva y en los servicios básicos del país, afectando directamente las condiciones de vida de la gran mayoría de la población, especialmente en las áreas rurales de la zona oriental del territorio, lo cual también provocó un elevado número de personas desplazadas.

### 1.2.2.1 El departamento de Morazán

Entre las regiones más afectadas por el conflicto armado que vivió el país se encuentra el departamento de Morazán, específicamente su franja norte, colindante con Honduras, que sufrió directamente las consecuencias de dicha etapa histórica. Esto llevó a que una parte de su población buscara refugio en zonas limítrofes de Honduras y en otras áreas dentro del propio territorio nacional.

El departamento de Morazán se encuentra ubicado en la zona oriental del país (Figura 1.4), y su zona norte, fronteriza con la República de Honduras, es una de las regiones que tradicionalmente ha tenido menores niveles de desarrollo (RIMISP, 2019) y, a su vez, mayores índices de pobreza extrema. Según el viceministro de Gobernación y Desarrollo Territorial de El Salvador en el período 2021-2022, Raúl Juárez (R. Juárez Cestoni, comunicación personal, 6 de abril de 2022), la franja norte del país es la más deprimida de todo el territorio nacional.

Figura 1.4 Mapa oficial de la República de El Salvador, departamento de Morazán resaltado



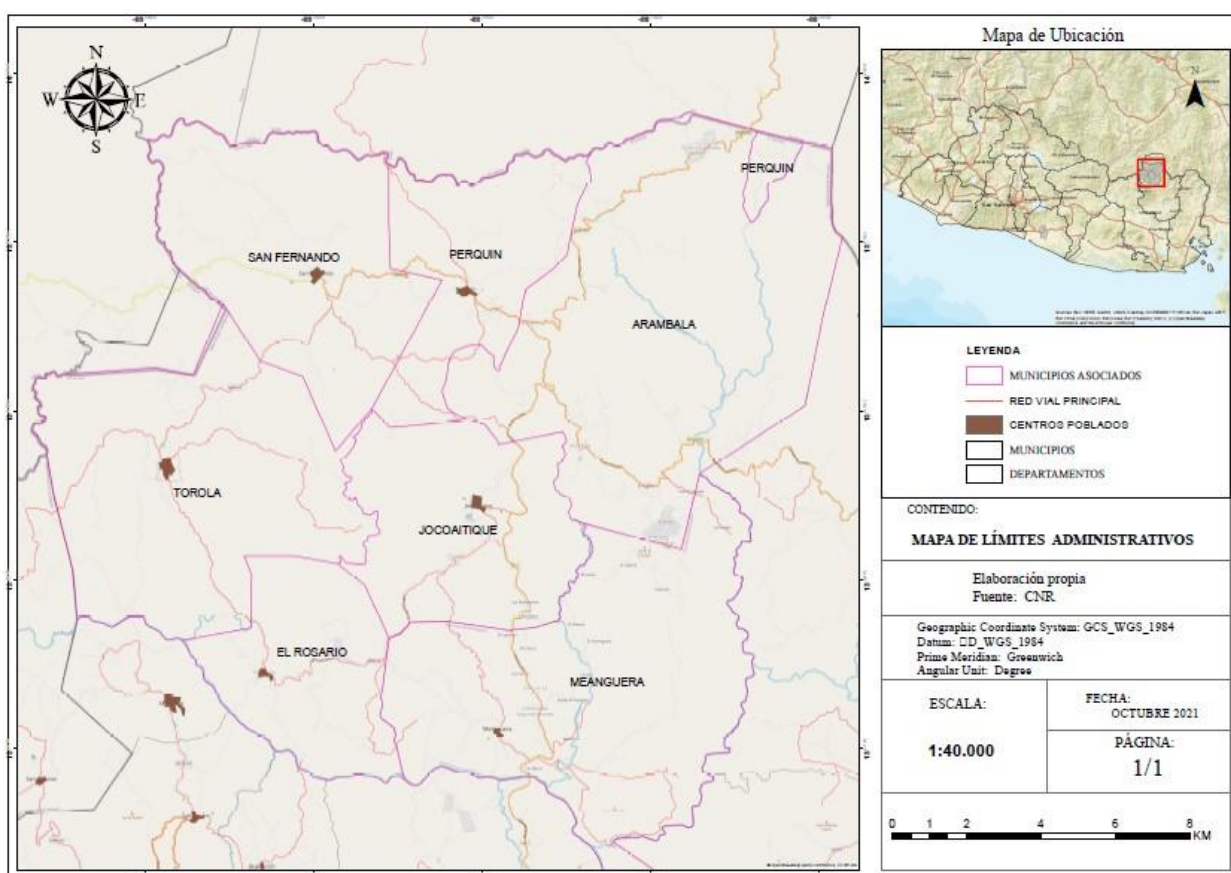
Fuente: Elaboración propia en base a CNR y Open Street Map.

Las características geográficas propias, sus escasos recursos, las limitantes de accesibilidad y de falta de oportunidades laborales, entre otras, marcan esas condiciones desfavorables en dicha porción de territorio. Durante la década de los ochenta, el norte del departamento de Morazán sufrió de manera directa los impactos de la guerra civil, quedando su población completamente aislada de todos los servicios básicos. A partir de la firma de los



Acuerdos de Paz, en 1992, dicha región ha estado en búsqueda permanente de diferentes alternativas de desarrollo, de cara a mejorar las condiciones de vida de su población. Bajo este marco, se conformó la Asociación de Municipios del Norte de Morazán (AMNM), que reúne a siete municipios de la zona: Meanguera, El Rosario, Arambala, Jocoaitique, Perquín, San Fernando y Torola; con una extensión de 426,63Km<sup>2</sup> y una población de 33.342 habitantes (SAE, ART-PNUD, 2011) (Figura 1.5).

Figura 1.5 Límites administrativos de los siete municipios miembros de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro Nacional de Registros de El Salvador.

Según su Acta de Constitución, sus finalidades son:

- La promoción del desarrollo integral y sostenible de los municipios asociados, impulsar iniciativas de descentralización y mejorar el uso de los recursos disponibles, en el marco de los procesos ampliamente participativos.
- Impulsar mejores y eficientes formas de gestión para la administración y prestación asociada de los servicios municipales y de otros que se puedan prestar en el futuro.

- c) Realizar gestiones en todos los órdenes y niveles para asegurar una adecuada y oportuna capacitación y asistencia técnica, así como los recursos financieros necesarios para ejecutar todas aquellas iniciativas que la Asociación establezca como prioritarias.
- d) Aportar los fondos que sean necesarios, tanto para el funcionamiento de la Asociación, como para facilitar el cumplimiento de sus fines.
- e) Formalizar alianzas estratégicas con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para garantizar el emprendimiento de las gestiones que se requieran en el marco de sus estatutos.
- f) Coordinar las acciones de fortalecimiento institucional, tanto de la misma Asociación, como de los municipios asociados.
- g) Coordinar, a solicitud de los asociados, la inversión pública o privada en la jurisdicción territorial de la Asociación, en todo lo referente a la elaboración de planes de desarrollo local de cada municipio o de la misma Asociación, obras de infraestructura, agua potable, medio ambiente, promoción y desarrollo de programas de educación, salud, saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades y protección de los recursos renovables y no renovables.
- h) Fomentar la solidaridad intermunicipal e incidir con mecanismos de resolución inmediata en el momento requerido y de acuerdo con las circunstancias.
- i) Elaborar y aplicar seguimiento permanente al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Asociación.
- j) Las demás funciones y facultades que le corresponden de acuerdo con el Código Municipal, a sus estatutos y demás disposiciones legales aplicables (Diario Oficial, 2004).

### **1.2.3 La "cuestión" o problema a solventar: justificación de la tesis**

La evolución de la problemática esbozada parece evidente, en vista que a la fecha, la Asociación de Municipios del Norte de Morazán no ha podido elaborar su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y por el contrario, se han venido generando una serie de problemas como un crecimiento disperso de los asentamientos humanos en sus municipios, lo que ha implicado riesgos ambientales como el vertido de aguas grises en lugares donde se encuentran mantos acuíferos o el desarrollo de proyectos turísticos sin criterios de sostenibilidad o conservación de la vegetación y la fauna local. La ausencia de herramientas técnicas y métodos

que generen insumos territoriales a escala local pueden incrementar el nivel de riesgo para su población, además de las amenazas a sus recursos naturales.

La justificación de esta tesis doctoral se basa en la relevancia de los elementos subjetivos de la percepción de la población respecto al territorio donde desarrolla su proyecto de vida. Estos elementos, junto con el conocimiento acumulado a lo largo de diferentes generaciones y de manera instintiva, son fundamentales para la creación de un modelo metodológico de diagnóstico territorial. Este modelo se centra en el conocimiento local y la percepción de la población sobre su región, con el objetivo de proporcionar insumos útiles para un diagnóstico técnico más completo y preciso.

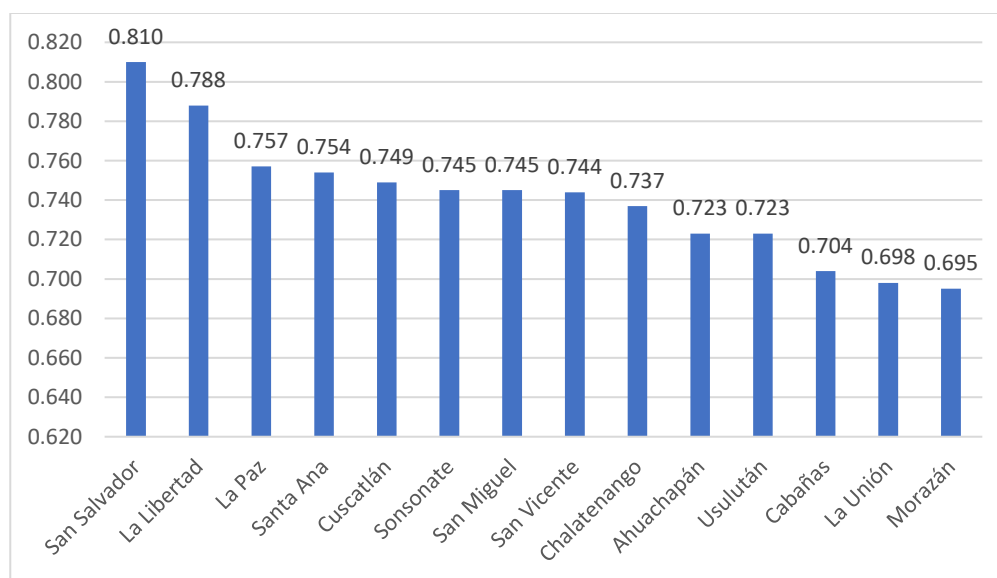
La generación de información territorial mediante la aplicación de dicho modelo de diagnóstico puede contribuir a la elaboración de estrategias de ordenamiento territorial, así como orientar el diseño de políticas públicas que deriven en una mejora de las condiciones de vida de los habitantes de una región, mediante, entre otros, la protección de su entorno natural y la priorización de las necesidades de la población.

La Asociación de Municipios del Norte de Morazán, cuyo sistema territorial es objeto de esta investigación, tiene como finalidad, según sus estatutos, la elaboración y aplicación continua de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento; asimismo, las características específicas de su población han sido moldeadas en gran medida por un complejo proceso histórico vivido en el país en las últimas cuatro décadas, lo que han marcado un carácter asociativo de su tejido social y la promoción activa de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones político-administrativas, que lo vuelven un entorno propicio para la aplicación de esta metodología de diagnóstico territorial para la ordenación del territorio. Dichos elementos, tanto el carácter asociativo de la población, como la participación ciudadana, son fundamentales para llegar a tener unas buenas prácticas de gobernanza a nivel local.

Cabe mencionar que las áreas rurales, consideradas como zonas con baja densidad poblacional o deshabitadas (Dijkstra, 2021), históricamente han tenido en El Salvador un marcado rezago a nivel de bienestar, y derivado de ello, son los espacios que presentan mayores necesidades de acceso y calidad de los servicios sociales básicos, en comparación a las áreas urbanas (Pleitez, 2011). Por otro lado, la alta concentración demográfica de la población urbana impacta de forma desigual en los niveles de desarrollo humano de los diferentes departamentos de El Salvador; impacto que se evidencia en una marcada desventaja para los que cuentan con mayor porcentaje de población rural, como es el caso del departamento en estudio.



Figura 1.6 Clasificación de los departamentos de El Salvador según su Índice de Desarrollo Humano (IDH)



Fuente: Elaboración propia en base al Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. PNUD.

Como puede observarse en la Figura 1.6, según el informe sobre desarrollo humano que realizó el PNUD en 2010, el departamento de Morazán, cuya región norte es el objeto de aplicación de esta investigación, es el departamento que presentaba menor valor de IDH a nivel de todo el país, en contraposición a los departamentos de San Salvador y La Libertad, en donde se encuentran los 14 municipios que conforman la denominada Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), los cuales presentaban el mayor valor de IDH a nivel nacional.

Bajo este contexto, el modelo de diagnóstico territorial para la ordenación del territorio propuesto en esta investigación también puede aportar a la reducción de las brechas regionales y fomentar la cohesión social. Esto se logrará a través de la priorización de las necesidades de la población local para encontrar una mejora en su calidad y en los servicios que esta recibe de parte de las diferentes administraciones públicas.

#### 1.2.4 Trabajos realizados por el doctorando en el proceso de elaboración de la tesis

De acuerdo con el carácter aplicado de la investigación que se realiza en el Programa de Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional que la acoge, esta tesis se ha beneficiado de la práctica profesional del doctorando, porque, como se dijo, dicha práctica puede entenderse como una aplicación del método científico, cuyos hallazgos se van perfeccionando por repetición de ciclos sucesivos.

Así, el doctorando viene trabajando en la tesis desde el año 2002, cuando desarrollaba sus actividades profesionales en el área de la cooperación internacional al desarrollo desde el ámbito municipalista, que lo llevó a un involucramiento muy cercano en los procesos de fortalecimiento democrático a nivel local en El Salvador, sobre todo con lo que fue la sensibilización, creación y aprobación, en 2006, de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, además de la reforma electoral que permitió la implementación de los Concejos Municipales Plurales en dicho país a partir de 2015, en vista que era el único país a nivel latinoamericano que históricamente mantenía una conformación mono partidaria dentro de sus concejos municipales.

Ese mismo entorno profesional lo lleva a vincularse con el fortalecimiento de las asociaciones o mancomunidades de municipios en ese país centroamericano, instancias aún incipientes a inicios del presente siglo en dicha región, y es donde conoce la experiencia de trabajo de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán y los municipios que la conforman, con todas sus características a nivel de patrimonio histórico, cultural, paisajístico, de recursos ambientales, pero, sobre todo, a su capital humano. De esta forma inicia sus colaboraciones con el tejido social del norte de Morazán, primero mediante un apoyo técnico a la Federación de Cooperativas Agropecuarias del Norte de Morazán y luego como parte de un equipo consultor que se encargó de la elaboración de unos Planes de Ordenamiento Hídrico para dicha región. Por otra parte, a nivel de voluntariado, colaboró activamente en un proyecto de colegio mayor en la capital, San Salvador, para albergar a jóvenes estudiantes universitarios procedentes de zonas rurales, entre ellas, los municipios que conforman la AMNM, cuyo seguimiento del trabajo comunitario en sus lugares de origen lo realizaban asociaciones ciudadanas.

Todo este proceso ha sido “el laboratorio” en el que se ha desarrollado la investigación a lo largo de varios años, dando un plus científico al trabajo profesional.

### **1.3 HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE LA TESIS**

#### **1.3.1 Hipótesis**

El desarrollo de una metodología basada en el conocimiento local y en la percepción de la población sobre su propio territorio, complementado con el diagnóstico técnico, permite mejorar el diagnóstico general de un sistema territorial, dirigido a la elaboración de propuestas de ordenación territorial. Este enfoque tiene el potencial de optimizar la elaboración de propuestas de ordenación territorial y el diseño de políticas públicas, adaptadas a las necesidades y percepciones de la población local.

En el caso concreto del presente estudio, su aplicación será en el sistema territorial de la mancomunidad de municipios integrada en la Asociación de Municipios del Norte de Morazán (Figura 1.7). La hipótesis plantea que al incorporar el conocimiento local y la percepción de la

población acerca de su territorio, como insumos complementarios al diagnóstico técnico, tiene el potencial de lograr una evaluación mucho más completa e integral del sistema territorial. Esto permitirá desarrollar propuestas de ordenación territorial y políticas públicas acordes a las realidades y necesidades de los habitantes del territorio, lo que propicia un desarrollo equilibrado y sostenible.

Figura 1.7 Integración de los dos modelos de diagnóstico, a partir del conocimiento local y la percepción de su población, con el diagnóstico científico-técnico en el diagnóstico general



Fuente: Elaboración propia.

### 1.3.2 Objetivos

Objetivo General.

El objetivo principal de la tesis consiste en desarrollar un modelo metodológico para realizar un diagnóstico de un sistema territorial para la ordenación del territorio basado en el conocimiento de la población local, así como de la percepción que esta tiene sobre su región. Este enfoque permitirá generar información territorial que complemente el diagnóstico técnico. La región de aplicación de este modelo será la que está integrada por los municipios que forman parte de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán, en la República de El Salvador, Centro América.

Objetivos Secundarios.

- Conocer la importancia que tiene el conocimiento de la población local sobre su región, así como la percepción sobre la realidad que vive en su entorno, en la generación de estrategias de ordenación territorial y de políticas públicas.

- Identificar las potenciales oportunidades de desarrollo regional, así como las debilidades y necesidades inmediatas de los diferentes segmentos de población, a través de la interpretación de la realidad de sus habitantes.
- Conocer las diferentes dinámicas locales y regionales que se generan en un sistema territorial desde la información proporcionada por sus agentes territoriales.
- Contar con información del medio físico, así como de los actores sociales que intervienen en el territorio, a partir del conocimiento de la población local.
- Conocer el modelo de desarrollo de un sistema territorial a partir de la percepción de su población.

Para atender a los objetivos citados, la tesis se estructura en los siguientes capítulos:

- Capítulo I. Objetivos de la tesis, metodología aplicada y materiales utilizados en su elaboración.
- Capítulo II. Antecedentes: estado del arte en la materia que constituye el objetivo de la tesis.
- Capítulo III. Presentación del modelo diseñado.
- Capítulo IV. Verificación del modelo mediante su aplicación en la Asociación de Municipios del Norte de Morazán, en la República de El Salvador.
- Capítulo V. Conclusiones y nuevos campos de investigación.

## **1.4 LA METODOLOGÍA UTILIZADA PARA ELABORAR LA TESIS**

La investigación en esta tesis se centra en un enfoque aplicado, aprovechando la experiencia profesional del autor, como una aplicación del método científico, que combina ciclos de inducción y deducción. Este método, desde Aristóteles hasta las contribuciones modernas como el método hipotético-deductivo de Karl Popper, se emplea para formular y probar hipótesis. Además, se sigue el modelo de "investigación-acción" de Kurt Lewin, integrando teoría y práctica para abordar problemas concretos y evaluar sus efectos. Este estudio busca organizar el sentido común para lograr la generación de información territorial que pueda convertirse en un aporte coherente al diagnóstico técnico a partir del diagnóstico percibido por la población y el basado en el conocimiento local.

### **1.4.1 Una aplicación específica del método científico**

En el caso de la tesis, el método científico se ha aplicado a través de los siguientes pasos:

- Observación de la realidad.

La observación de la realidad en el ámbito temático de la tesis se ha llevado a cabo durante varios años, gracias al tipo de actividad profesional del investigador en el campo del desarrollo local y de la cooperación internacional al desarrollo desde el ámbito municipalista. De esta manera, se ha acumulado experiencia a través de la participación en numerosos trabajos relacionados con la planificación territorial y con procesos de fortalecimiento institucional a nivel municipal. En la zona de aplicación del estudio, la vinculación con el tejido social a través de la federación de cooperativas de productores de la zona y la participación en el desarrollo de planes de ordenamiento hídrico regionales permitió establecer diversos recorridos de campo e interactuar directamente con actores territoriales clave. Esto facilitó el conocimiento de antecedentes históricos de la región y de las características específicas de la población, creando las condiciones para la aplicación del modelo teórico. El conocimiento previo de los actores clave, principalmente del liderazgo local, permitió enfocar estratégicamente la selección de las personas con quienes fueron desarrolladas las entrevistas semiestructuradas y de esta manera resumir el conocimiento local y la percepción de la población.

- Formulación hipótesis.

La hipótesis se ha materializado en un diagrama metodológico que guía la formulación del modelo propuesto, representando la hoja de ruta de la investigación. Este diagrama está acompañado de un texto explicativo que desarrolla sus componentes y fundamentos.

- Diseño de un experimento para probar la hipótesis.

Dado el carácter no experimental de esta tesis, esta fase consiste en verificar el comportamiento del modelo diseñado mediante su aplicación a una zona particular: la que está conformada por los municipios de la mancomunidad del norte del departamento de Morazán, El Salvador.

- Análisis de los resultados obtenidos de la aplicación anterior.
- Formulación de un modelo perfeccionado a partir de la revisión de resultados obtenidos con anterioridad.
- Proclamación de la tesis en forma de un perfeccionamiento de los modelos que conformaron la hipótesis.
- Tesis: formulación del modelo definitivo, corrigiendo el primitivo.

## **1.4.2 Forma en que se ha aplicado el método descrito: perfeccionamiento progresivo**

El diseño del modelo ha seguido un proceso desarrollado en cuatro fases:

- Esbozo inicial de la metodología.
- Perfeccionamiento del esbozo metodológico inicial por aproximaciones sucesivas, en tres niveles:
  - Progreso por ciclos largos: conformación de sucesivas versiones del modelo y su aplicación en varios ciclos.
  - En cada una de las versiones del modelo, avance por ciclos medios: se progresa diseñando cada paso de la metodología y reflexionando sobre él y aplicándolo.
  - Avance en ciclos cortos: cada idea o técnica se va elaborando mediante ciclos breves de reflexión.
- Validación de la metodología sobre la Asociación de Municipios del Norte de Morazán.
- Ajuste de la metodología para su aplicación general.

De esta forma el modelo que constituye el cuerpo de la tesis se va perfeccionando a lo largo de todo el proceso de su elaboración, y ese es el modelo que se somete a una verificación formal mediante su aplicación a espacios concretos.

Una de las herramientas utilizadas en este proceso de perfeccionamiento, además de la reflexión del autor, ha sido la comunicación constante con expertos de la planificación (especialmente la directora de la tesis y otras personas recomendadas por ella), con personas vinculadas al mundo académico, principalmente enfocadas en el tema de la ordenación y el desarrollo territorial y con los actores locales de la región donde se ha validado del modelo.

## **1.5 MATERIALES Y MEDIOS UTILIZADOS PARA ELABORAR ESTA TESIS**

### **1.5.1 Medios materiales**

Se han utilizado los medios siguientes:

Se ha utilizado el material cartográfico producido por las instituciones públicas salvadoreñas, principalmente del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional del Centro Nacional de Registros, así como los materiales cartográficos de elaboración propia generados a partir de los recorridos territoriales por la región de aplicación del estudio, utilizando los metadatos de las imágenes fotográficas terrestres, así como las imágenes aéreas tomadas mediante la utilización

de un dron en dichos recorridos, observaciones y exploraciones en campo por los diferentes municipios de la AMNM, en los lugares clave indicados por la población local en las entrevistas, con el objetivo de poder contar con un análisis comparativo entre la información técnica proporcionada por las instituciones públicas y la información generada a partir de la percepción y el conocimiento de la población local.

### **1.5.2 Software**

Se ha utilizado software diverso de gestión documental e ingeniería:

Procesadores de texto: WORD

Hoja de cálculo: EXCEL

Gestión de bases de datos: ACCESS

Sistemas de información geográfica: ARCGIS

Diseño gráfico: AUTOCAD

Gestión de presentaciones: POWERPOINT

Programas dibujo y tratamiento de imágenes: PHOTOSHOP, COREL DRAW

## CAPÍTULO 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN. ANTECEDENTES

### 2.1 APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

#### 2.1.1 Definiciones

Dada la diversidad de referencias y su amplia difusión, se toma como punto de partida la Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) en 1983, en la cual se define como: *“es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”* (Consejo de Europa, 1983, p.2).

En su preámbulo manifiesta planteamientos muy interesantes, en relación con la adopción de principios comunes destinados, en particular, a reducir las diferencias regionales para así lograr una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, del reparto de actividades, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida. Asimismo, hace referencia a una revisión de los principios que rigen la organización del espacio, con el fin de evitar que se hallen enteramente determinados en virtud de objetivos económicos a corto plazo y sin tener en cuenta de forma adecuada los aspectos sociales, culturales y los de medio ambiente.

En el apartado de características esenciales para la ordenación del territorio, dicha carta desarrolla una definición muy importante, afirmando que el hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda la preocupación de la ordenación del territorio. El objetivo es ofrecer un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana. Todo esto enmarcado en una visión prospectiva que implica analizar y considerar las tendencias y actuaciones económicas, ecológicas, sociales, culturales y medioambientales para su aplicabilidad.

En relación a los *objetivos fundamentales* (p.3), la Carta Europea manifiesta que la ordenación del territorio persigue paralelamente: *el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; la mejora de la calidad de vida*, favoreciendo la mejora del marco de vida cotidiano, ya se trate de la vivienda, el trabajo, la cultura o el ocio; *la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente*, donde trata de asegurar una administración responsable del marco natural, de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, de los recursos energéticos, y de la fauna y de la flora, dedicando una atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural y arquitectónico; *la utilización racional del territorio*,



planteando que la ordenación física debe acompañarse necesariamente de una política de suelo, con el fin de hacer posible la realización de objetivos de interés general.

La consecución de los objetivos que se plantea esta carta se consideran fundamentalmente una tarea política. Lo anterior debido a que implica la coordinación entre los distintos sectores, en lo relacionado a la distribución de la población, de las actividades económicas, del hábitat, de los equipamientos colectivos y de las fuentes de energía; los transportes, el abastecimiento de agua y el saneamiento de las aguas residuales; la eliminación de ruidos y de residuos, la protección del medio ambiente, de las riquezas y recursos naturales, históricos y culturales. También organiza la coordinación y la cooperación entre los diversos niveles de decisión y la distribución equitativa de los recursos financieros; por último, destaca la participación de la población, al afirmar que toda política de ordenación del territorio, cualquiera que sea su nivel, debe basarse en una activa participación de la ciudadanía (Consejo de Europa, 1983, pp. 3-4).

Algunas críticas a dicha definición vienen dadas por considerar, al mismo tiempo, que se trata de una disciplina científica, una técnica administrativa y una política. Massiris Cabeza (2002) califica como ecléctico dicho planteamiento, además de manifestar que no existe unidad de criterio frente al tema. Asimismo, para los autores Pujadas y Font (1998) también es una definición poco clarificadora, al interpretar que se trata de una postura amplia y ecléctica. Además, destacan que la actividad de los profesionales de la ordenación del territorio está más próxima a la práctica planificadora y de la toma de decisiones políticas que del análisis científico del territorio.

Se puede afirmar que existe un relativo consenso al considerar el *ordenamiento territorial* (término más utilizado en América Latina o la *ordenación territorial* como suele denominarse en Europa), como una política pública, que involucra un proceso planificado del territorio, donde lo técnico, lo político y lo administrativo juegan un papel específico en el mencionado proceso (Salinas, 2008).

Zoido (1998) hace otra crítica a la definición de la Carta Europea de Ordenación Territorial al considerar que no es clara conceptualmente. Para este autor, la ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación. Dicha función pública puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos. Asimismo, define al territorio como el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de

aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social, etc.

Resulta interesante el concepto de Zoido sobre la política de ordenación del territorio, afirmando que es la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio; especialmente de aquellos a los que atribuimos un sentido estructurante o un mayor significado, respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan (Zoido, 1998).

Tanto Zoido como Hildenbrand coinciden al considerar que la ordenación del territorio se inició en Europa tras la Segunda Guerra Mundial y se desarrolló efímeramente en los años 60, teniendo un nuevo auge a finales del siglo pasado, sin estar plenamente consolidada (Hildenbrand, 2002). Para este último autor, la ordenación del territorio “*es una de las típicas políticas públicas del Estado de bienestar (welfare state)*” (p.29). A nivel de concepciones de la ordenación del territorio, él crea una generalización esquemática según la tendencia prevalente en cada país. La primera generalización la relaciona a la planificación física a escala regional y subregional, con el objeto principal de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas de carácter sectorial y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal, aplicada mayoritariamente en países como Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Italia, España y Portugal. En la segunda, relaciona la ordenación del territorio con la planificación económica y social y los objetivos de la política de desarrollo económico regional, aplicada principalmente en Francia y de alguna forma también en el Reino Unido.

Hildenbrand también considera en su enfoque la incidencia que tiene el nivel de desarrollo en la ordenación del territorio, al afirmar que “*la política de ordenación del territorio en las regiones más desarrolladas da un mayor protagonismo a la dimensión de ordenación, es decir, al uso ahorrativo y cuidadoso del territorio, de los recursos naturales y del medio ambiente con las consiguientes condiciones o limitaciones para determinados usos del territorio, que a la de desarrollo. Por el contrario, en las regiones menos desarrolladas, la política de ordenación del territorio, además de la dimensión ordenadora, en gran parte ha de atender la de desarrollo, en el sentido de la reducción o compensación de los desequilibrios y estrangulamientos inter e intrarregionales de desarrollo socioeconómico*” (Hildenbrand, 2002, p. 33). Este planteamiento aplicado a la región latinoamericana puede ser una muestra de los desequilibrios mencionados por este autor.

Gómez Orea (2008) relaciona que la acción de “*ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo a ciertos criterios y prioridades*” (p.40); de esa forma, hace referencia a la ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas. De allí, deriva como expresión más precisa

del significado a la equivalencia de la ordenación de los usos del suelo, que tiene una utilización en un sentido similar, por la relación estrecha entre actividad y uso del suelo, hasta llegar al punto de utilizarse como términos equivalentes, como en el caso de un uso agrícola del suelo refiriéndose a aquél sobre el que se practica la agricultura, o un uso industrial, cuando se trata de la localización de una actividad manufacturera. El autor lo resume como poner cada “cosa” (actividad) en el lugar que le corresponde.

Por otra parte, desde el punto de vista de la ordenación territorial como expresión física del estilo de desarrollo, hace un planteamiento bastante interesante en cuanto a interpretar la ordenación del territorio como la proyección en el espacio de las políticas: económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y como resultado de ellas, el concepto de sistema territorial. En cuanto al concepto manifestado en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, destaca como ideas focales la del desarrollo, visto en términos de calidad de vida, equilibrio intra e interregional, organización física del espacio, utilización racional de los recursos naturales y conservación ambiental. Su carácter científico lo atribuye a que la ordenación del territorio deriva de la necesidad de este tipo de conocimientos para la elaboración y gestión de los planes, destacando que la elaboración y aprobación de estos es materia de la Administración Pública, y la implantación de un sistema formalizado de ordenación territorial en un país determinado es cuestión de una decisión política (Gómez Orea, 2008).

Para la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, en su documento “Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente” (BID-PNUD-CEPAL, 1991), el ordenamiento del territorio es una de las estrategias fundamentales para lograr un desarrollo sustentable, que permita una distribución geográfica de la población y sus actividades, respetando la integridad y potencialidad de los recursos naturales que forman parte del entorno físico y biótico. Lo anterior bajo la finalidad de mejorar las condiciones de los habitantes del territorio, ya que estos constituyen el centro de sus prioridades. Todo este potencial puede ser aprovechable si se cuenta con una población sana y educada, que pueda coexistir en armonía con los recursos naturales y las oportunidades que las dinámicas territoriales generan, principalmente a nivel laboral. Considera que el ordenamiento del territorio puede constituir una solución práctica a la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo.

El planteamiento recogido en esta agenda hace algunos énfasis en criterios particulares de su enfoque, como el de desarrollo sustentable, con la visión de manejo y conservación de los recursos ambientales como objetivo central dentro del mecanismo de planificación. Es claro el punto de vista regional latinoamericano, al tomar en cuenta elementos puntuales en su orientación, tales como el modelo de crecimiento global desequilibrado que genera condiciones de vida de pobreza crítica y que terminan haciendo vinculantes la pobreza y el deterioro ambiental, cuestionando los patrones de consumo de los países desarrollados y los problemas

ambientales que también eso conlleva, así como las prácticas inadecuadas en el uso del suelo, el deterioro del medio urbano donde habita la mayoría de la población y el aprovechamiento irracional que se hace de los grandes ecosistemas.

Siempre desde su enfoque regional, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe considera el combate a la pobreza crítica como el principal problema social que debe resolverse, como una de las estrategias básicas para lograr el desarrollo sustentable. Plantea que al corregir esta situación se estaría actuando sobre la propia raíz de los problemas que se desean solucionar, así como sobre sus consecuencias. Para ello prioriza, ante una visión asistencialista que ya se ha hecho tradicional, un ataque a los diferentes factores estructurales que determinan la existencia del fenómeno, como son las políticas económicas que contribuyen al empobrecimiento de la población y originan también gran parte de la depredación ambiental.

La publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destaca, en su serie Medio Ambiente y Desarrollo (Montes, 2001), que *“una aproximación al concepto de ordenamiento ambiental del territorio para América Latina y el Caribe se plantea como un proceso de organización del territorio en sus aspectos económicos y sociales que permita la incorporación de mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibilice los llamados valores ambientales del territorio, las aspiraciones sociales y la mantención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas”* (p. 13).

Se finaliza esta parte sobre las definiciones de ordenamiento territorial retomando la que establece el artículo 4 de la Ley de Ordenamiento Territorial de la República de El Salvador, una de las más recientes en aprobarse en América Latina (Asamblea Legislativa, 2011), en el cual define al Ordenamiento Territorial como *“la política de Estado que tiene por finalidad orientar el marco de referencia espacial, mediante procesos de planificación y gestión territorial de manera integral y concertada, para la inversión pública y el desarrollo de las distintas actividades humanas en el territorio con énfasis en la conectividad y los servicios a ser brindados a los asentamientos humanos, a las actividades productivas y a la protección de los recursos naturales; con enfoque de cuencas, sistema de ciudades, desarrollo económico y socio cultural, teniendo como centro el desarrollo y bienestar de la persona humana”* (p. 3).

A partir de las definiciones comentadas en los párrafos anteriores, se retoman los elementos comunes relacionados al concepto de Ordenación u Ordenamiento Territorial, que se resumen en esquema de la Figura 2.1. y que constituyen la base del enfoque utilizado en esta investigación. En primer lugar, el objetivo central de la Ordenación Territorial es la mejora de la calidad de vida del ser humano, en permanente interacción con su entorno físico y el medio ambiente, fomentando su sostenibilidad a través de una utilización responsable de los recursos

para su conservación. Por otro lado, se reconoce su ámbito de acción desde la función pública, para la ordenación de las actividades humanas y los usos del suelo, priorizando el beneficio colectivo sobre los intereses privados, que generalmente tienen una visión de corto plazo, y llevándose a cabo a través de una planificación física del territorio, con una visión prospectiva estratégica en sus enfoques y análisis, proceso para el cual son determinantes los aspectos técnicos, políticos y administrativos.

Figura 2.1 Elementos conceptuales de la ordenación territorial



Fuente: Elaboración propia.

### 2.1.2 Antecedentes históricos de la ordenación territorial en Europa

Previo a entrar en la etapa contemporánea, es conveniente mencionar que la ordenación del territorio es inherente a la acción humana, en vista que desde la Edad de Piedra, en el paleolítico, el hombre buscaba ya refugios naturales que le sirvieran como recinto; analizaba el territorio para localizar lugares en donde poder encontrar sus medios de sobrevivencia: agua, frutos, caza, etc.; además de defenderse de sus depredadores; hacía planificación territorial al evaluar diferentes alternativas para decidirse por una ubicación específica y gestionaba el espacio, así colonizado, cuando lo adaptaba a sus necesidades. También ordenó el territorio al pasar de la caverna natural al habitáculo construido y también cuando comenzó la domesticación de animales y el cultivo de la tierra, momento en que se vio obligado a separar espacios.

En el período Neolítico existió ya la aldea como sitio de reunión de grupos, ubicada en espacios concretos (sobre elevaciones, islas, penínsulas, lagos), forma (recinto cerrado, aldea circular) y elementos (fosos, empalizadas, etc.) orientados a facilitar su defensa. Luego la aldea se vuelve más compleja, separando los lugares de reunión, de intercambio, de culto y de entretenimiento. Posteriormente evoluciona hasta la aparición de la ciudad, cuando los productores de alimentos llegan a tener la capacidad de abastecer a una población de especialistas: artesanos, guerreros, comerciantes y sacerdotes. En ese momento la economía de subsistencia se reemplaza por una economía de trueque y la división de funciones determina la discriminación funcional del espacio (Gómez Orea, 2008).

Tomando como ejemplo la antigua civilización romana, fue evidente la intervención del territorio que tuvieron en sus ciudades (Figura 2.2), mediante la construcción de grandes vías de comunicación terrestre, puertos de mar, sistemas de transporte de aguas mediante acueductos, explotación de acuíferos, explotación de minas, establecimiento de grandes rutas de comercio, etc. Esto implica una visible planificación física del territorio, además de una planificación económica de una vasta región, de uno de los imperios de mayores dimensiones en la historia, por lo que no puede dejar de considerarse claramente como otro ejemplo de ordenación territorial (Bengoetxea, 2001).

*Figura 2.2 Modelo de la Antigua Roma*



Fuente: [www.museumofthecity.org](http://www.museumofthecity.org)

Como ya se mencionó con anterioridad, Hildenbrand (2002) y otros autores consideran que la ordenación del territorio se inició en el continente europeo a partir de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la reconstrucción, hasta el auge que cobró a finales del siglo XX; sin embargo, las primeras experiencias estructuradas a nivel de legislación regional en esta materia

comienzan a darse en diferentes países europeos a inicios del siglo pasado, como consecuencia del acelerado, y a su vez, desordenado, crecimiento urbanístico provocado por la revolución industrial de la segunda mitad del siglo XVIII. Ejemplos de ello son:

- Alemania: la planificación territorial subregional de 1920, en una mancomunidad para la cuenca minera del río Ruhr.
- Suiza: las leyes cantonales de planificación en 1924 en Wallis.
- Países Bajos: la Ley de Construcción de Viviendas de 1901 y la aprobación, a nivel municipal, de Planes de Usos del Suelo desde 1921.

Tomando en cuenta los avances que ha tenido el continente europeo en materia de ordenación del territorio en el siglo pasado, se comentarán los casos de Francia, Alemania y España, destacando los principales procesos sociales asociados a cada país.

### ***2.1.2.1 Evolución del proceso de ordenación del territorio en Francia***

En el caso de Francia, donde su modelo se ha considerado inicialmente inspirado en una racionalidad económica, vinculándose más a la determinación de las condiciones de utilización óptima del territorio. Dicho enfoque resultó ser pertinente, sobre, todo en el marco de la expansión rápida posterior a la Segunda Guerra Mundial (Urteaga, 2011). Ya en 1963 puso en práctica el denominado “aménagement du territoire”, encabezada por la DATAR (por su nombre en francés: Délégation a l’Aménagement du Territoire et à l’Action Regionale) con el primer Plan National d’Aménagement du Territoire (Plan Nacional de Ordenación Territorial), promulgado en 1950 y enfocado en cuatro temas principales: industrialización descentralizada, renovación de la agricultura, equipamiento turístico y descentralización cultural. Esta etapa tuvo como característica principal el marcado centralismo de parte del Estado, con el objetivo de reducir las disparidades territoriales, a nivel de eficiencia económica (pleno empleo e impulso a la demanda agregada) como de equidad territorial (Moncayo, 2002). Estas disparidades territoriales fueron acentuadas por las grandes aglomeraciones demográficas concentradas en la urbe parisina al alba de la Segunda Guerra Mundial, donde la aglomeración llegó a absorber más de tres millones de inmigrantes de la provincia, que hicieron triplicar su población. Asimismo, dicha concentración en la capital reunía el 30% de oficinas centrales de empresas vinculadas a la industria y al comercio de todo el país, 70% total de personas empleadas en el sector bancario y bursátil y al 45% del sector de empresas de seguros y cajas de ahorros, con una clara concentración de la riqueza. Esa hegemonía económica de la capital también se podía evidenciar en una aglomeración intelectual en París, que llegó a manifestarse en casi el 40% de los estudiantes de todo el país, contra el 20% en otras capitales europeas (Coppin, 2001).

A partir de los años 60, entre las políticas públicas adquirió más peso la ordenación del territorio. Además de la creación de la DATAR, también se instituyó el Fondo de Intervención para la Ordenación del Territorio (Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire/FIAT) y la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (Commission Nationale d'Aménagement du Territoire/CNAT).

La promoción, a partir de 1963, de ocho grandes “ciudades de equilibrio” fue uno de los elementos centrales de la política de ordenación del territorio. Estas ciudades fueron seleccionadas por presentar condiciones privilegiadas para impulsar el desarrollo: concentración de industrias, servicios, infraestructuras y equipamientos. En dichas ciudades de equilibrio se marcaron dos objetivos: en primer lugar, la descongestión por medio de la descentralización de actividades de la aglomeración capitalina, predominante en el sistema de ciudades y en la actividad económica del país; el segundo, estimular el desarrollo económico regional en el entorno de estas denominadas ciudades de equilibrio. La idea principal era que estas ciudades pudieran actuar como motores del desarrollo regional, de acuerdo con las teorías de la economía regional de François Perroux y Jacques-R. Boudeville: polos de desarrollo, centros de crecimiento (Hildenbrand, 2002).

Otros elementos importantes de la política de ordenación del territorio en Francia destacados por Hildenbrand (2002) de los años 60 eran:

- La construcción y mejora de los ejes principales de transporte (autopistas y vías rápidas, etc.) para la conexión de la capital con las Ciudades de Equilibrio.
- Las medidas a favor del desarrollo de las zonas rurales en declive económico y demográfico; la simplificación del sistema de incentivos, a través de la creación del mecanismo denominado Prima de Desarrollo Regional (en francés: Prime de Développement Régional) como figura única en 1972.
- La creación en 1967 de Oficinas de Reversión Industrial (Bureaux de Conversion Industrielle) en cuatro regiones y la puesta en funcionamiento en 1964 de 21 regiones de planificación (circonscriptions d'action régionale) para la implementación de la ordenación del territorio y política regional del Estado.

La crisis económica de los 70 impactó significativamente en la línea de ordenamiento territorial que había venido siguiendo el Estado desde las décadas anteriores. El constante aumento de su PIB y la expansión económica de dichas décadas, previas a la crisis del petróleo, sirvieron para que el gobierno pudiera repartir los excedentes para las inversiones en planes y grandes programas de infraestructuras, como las mencionadas en el apartado anterior. Eso finalizó en 1974, y a partir de allí, la situación económica en deterioro y la escasez de recursos



obligaron a las administraciones públicas a modificar su accionar, priorizando el uso de los recursos, en función de necesidades concretas, por sobre el número de intervenciones (Urteaga, 2011).

A partir de la ruptura del modelo que se había venido siguiendo, en 1982 se consideró que era necesario descentralizar la administración y es cuando se empieza a llevar a cabo ese propósito de forma muy seria, la DATAR introdujo los denominados *Contracts du Plan État-Région* (CPER), que llevaron el concepto de “*aménagement du territoire*” (ordenación del territorio) a una dimensión más nueva e interactiva (Farinós y Romero, 2004). Esto conllevó a ordenar el territorio a partir de una nueva asignación de competencias, con el objetivo de dar más poder de decisión a los grados subnacionales para que ellos mismos pudieran gestionar de mejor manera los problemas de sus propios territorios (Coppin, 2001).

Según Hildenbrand (2002), este proceso de reformas a favor de la descentralización del estado fue implementado por los gobiernos socialistas, uno de los cambios más significativos fue la institucionalización de las regiones como nuevos entes territoriales para la planificación económica y la política regional. Las leyes de descentralización también incrementaron las competencias urbanísticas de los municipios. Por otro lado, la política nacional de ordenación del territorio adaptó sus instrumentos a la descentralización del Estado y a las nuevas dinámicas económicas, demográficas, tecnológicas y sociales.

A partir de este proceso de descentralización la organización del país llegó a conformarse por tres entes territoriales (*collectivités territoriales*): los municipios (*Communes*), los departamentos (*Départements*) y las Regiones (*Régions*). Cabe destacar que la descentralización del Estado francés, a diferencia de otros países del entorno como Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia o Suiza, se caracteriza por ser de tipo administrativo y no político; es decir, las Regiones francesas no gozan de una autonomía política dentro de la cual les sea posible la aprobación de leyes, sino sólo cuentan con competencias de carácter administrativo (Hildenbrand, 2002).

Así como la década 80 se caracterizó por un marcado compromiso político de parte del Estado, centrado en la gestión de las inversiones y de la población en sus territorios, la década siguiente presentó un evidente contraste al diversificarse la visión hacia opciones más amplias, pasando de la función de multiplicar las intervenciones económicas para fortalecer la cohesión social a un rol más estratégico. El auge de la expansión de las teorías de desarrollo endógeno contribuyó a ese cambio, dejando de ser el territorio una simple proyección de entradas o un lugar para la aplicación de la política exógena, para convertirse en un marco de organización creativa, un espacio para la coordinación de acciones entre los agentes. Las relaciones

económicas ya no se perciben como relaciones pasivas, sino como el producto de una construcción estratégica (Coppin, 2001).

Hasta entonces la práctica que prevalecía para tener un impacto positivo a nivel local era actuar directamente sobre las empresas, pero en la medida en que la competitividad empresarial se mide cada vez más por la calidad de su entorno económico e institucional, la acción de las instituciones públicas se enfoca en la mejora de las infraestructuras y servicios para las empresas, llegando a convertirse estas externalidades positivas para las empresas en una cuestión estratégica a nivel local, lo cual explica por qué el Estado tiene, a partir de la década 90, otra orientación de la promoción de la ordenación territorial (Coppin, 2001).

El importante cambio administrativo del Estado que tuvo lugar en la década 80, sobre todo con la creación de las regiones como entes territoriales y la ley de descentralización, viene a ser modificado recientemente por una trascendental e histórica reforma en la configuración del territorio francés y de sus estructuras regionales y competencias. El ex presidente de la República, François Hollande, propuso a mediados de 2014 una reforma con el objetivo de disminuir el número de regiones, y a su vez, reducir el coste de mantenimiento del aparato estatal en sus diferentes niveles.

En noviembre de 2014, la Asamblea Nacional aprobó la modificación en el número de regiones del país, pasando de 22 a 13, conservando seis la misma configuración territorial y resultando las otras siete de la fusión de diferentes regiones. La simplificación de la estructura territorial francesa es otro de los objetivos de la reforma, formadas por los cuatro niveles administrativos locales: región, departamento, municipio y mancomunidad, a fin de contar con regiones de mayor peso, capaces de poder destacar a nivel de la Unión Europea (Kaelblen y Stark, 2014).

Según el expresidente Hollande, las regiones pasarán a tener un nivel europeo, con capacidades para llevar a cabo estrategias territoriales, y cuyas competencias serán: el apoyo a empresas, las decisiones sobre políticas de formación y empleo, la gestión del rubro de transportes, carreteras, puertos y aeropuertos; así como la educación y el mantenimiento de importantes infraestructuras. Todo ello con sus propios recursos financieros y asambleas de menor tamaño, es decir, con un menor número de parlamentarios y con dos objetivos principales: la progresiva desaparición de los consejos generales, los actuales gobiernos regionales y de las diputaciones provinciales, que desaparecerían en 2020, y la fusión, tres años antes, de los 36.700 municipios franceses en poblaciones con un mínimo de 20.000 habitantes, en contra de los actuales 5.000 (Mora, 2014). Para el ex ministro del Interior, Bernard Cazeneuve se trata de “una reforma sin precedente que crea una nueva arquitectura territorial de la República”; las

nuevas regiones derivadas de la reciente ley serían creadas el 1 de enero de 2016 (Jérôme, 2015).

### ***2.1.2.2 Evolución del proceso de ordenación del territorio en Alemania***

En el caso de Alemania, las primeras experiencias a nivel de ordenación territorial tuvieron lugar a inicios del siglo pasado, con el objetivo de enfrentar los graves problemas que tenían lugar en las zonas urbanas, industriales y mineras, específicamente los inconvenientes derivados de la pujante demanda de viviendas con su respectiva pérdida de espacios libres, que provocó graves riesgos a nivel de salud de la población (Hildenbrand, 2002). El primer organismo autónomo fue producto de la iniciativa de los municipios y agentes económicos de la mancomunidad para la cuenca minera del río Ruhr, que tuvo como sectores principales para su actividad planificadora al urbanismo, el transporte, las zonas verdes para el recreo y las localizaciones adecuadas para las empresas privadas. Como consecuencia de este modelo fueron constituidas de forma voluntaria otras 22 mancomunidades, entre 1925 y 1930, principalmente en las aglomeraciones industriales de Prusia.

Según Hildenbrand, durante los años 20 fueron creados otros organismos emblemáticos de la ordenación del territorio alemán, como la Academia Libre Alemana de Urbanismo, el Proyecto de Ley de Urbanismo para Prusia y la Ley de Planificación de Hamburgo. Las décadas siguientes tuvieron como característica una planificación territorial en la dirección contraria a la de sus inicios, al estar a cargo casi por completo del Reich, concretamente entre 1933 y 1945. Bajo el contexto de los preparativos para la guerra, la planificación territorial tuvo una importancia política muy importante, sobre todo en cuanto a la distribución estratégica de los centros de producción. Entre 1933 y 1934 fueron aprobadas por el Reich dos leyes en materia de desarrollo y ordenación de viviendas y asentamientos. En 1935 se creó la Ley de Protección de la Naturaleza, así como la Oficina de Ordenación del Territorio del Reich, organismo superior del sistema jerárquico-centralista de planificación. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, ya en la República Federal de Alemania (RFA), la ordenación territorial volvió a tomar la dirección con la que había nacido, es decir, de abajo hacia arriba, tomando un protagonismo importante los Lander. En la República Democrática Alemana (RDA) fue todo lo contrario, ya que el sistema centralista de economía planificada por parte del estado socialista, la dirección de la planificación territorial se ejercía con una dirección desde arriba.

El mismo autor afirma que en la década 50 todos los Lander de la extinta RFA comenzaron a actuar en materia de ordenación territorial, con la aprobación de leyes y creación de unidades administrativas en ese ámbito. En 1950, el Land de Renania del Norte-Westfalia fue el primero en aprobar su Ley de Planificación Territorial. Fue hasta 1965 en que fue aprobada una Ley Federal de Ordenación del Territorio, y en 1967 fue creada la Conferencia de Ministros

Responsables de Ordenación del Territorio, órgano de coordinación entre la Federación y los Lander. Fue a partir de estos años en que la ordenación territorial tuvo su auge, hasta 1975, ya que se dio la consolidación de los Lander y la profundización de la implantación administrativa de la planificación territorial, tanto a nivel de sus servicios centrales como a nivel subregional. En 1975 la Federación y los Lander elaboraron el Programa Federal de Ordenación del Territorio, aprobado por la mencionada Conferencia de Ministros, y allí se formulaban a gran escala objetivos para el desarrollo territorial de la RFA.

Al igual que en el caso francés, la crisis de mediados de los 70 también afectó a la planificación territorial en Alemania. La crisis estructural de la economía y su impacto en las administraciones públicas implicaron el inicio de una fase de estancamiento que llevó a la obsolescencia de la mayor parte de los pronósticos y previsiones de los planes territoriales. Fue hasta mediados de los 80 en que la planificación territorial tuvo su resurgimiento, etapa que perdura hasta la actualidad. En la década 90 se da un redescubrimiento del nivel subregional como el nivel de actuación más importante de dicha planificación, dándole una mayor relevancia al proceso e implementación de la planificación que a la elaboración de planes; además, el componente medioambiental y las estrategias de desarrollo endógeno en los contenidos de los planes tienen más importancia. (Hildenbrand, 2002).

Luego de la reunificación de la RFA y RDA el gobierno implementó una serie de mecanismos que tenían como finalidad reducir nuevos desequilibrios, que provocan diferencias de desarrollo considerables. Es así como la ley de ordenación del territorio es sometida a revisión en abril de 1993 (Urteaga, 2011).

### **2.1.2.3 Evolución del proceso de ordenación del territorio en España**

La situación de España fue bastante diferente a la del resto de Europa, tomando en cuenta que los fenómenos provocados por la revolución industrial, a nivel del incremento poblacional y de avance tecnológico en la productividad que se dieron en el siglo XVIII, en España se dan con muchísimo retraso, hasta la década sesenta del siglo pasado. *“En el período de Restauración (primer tercio del siglo XX) se inicia el urbanismo en el sentido en que hoy se entiende, cuyo marco jurídico adecuado se establece primero con las Ordenanzas Municipales de edificación, y luego con las Leyes de Ensanche orientadas a regular la expansión de las ciudades”* (Gómez Orea, 2008, p. 36).

Según afirma Gómez (2008) en 1939 se crea el Instituto Nacional de Colonización (I.N.C.) para implementar la política de colonización, posteriormente a cargo del Instituto para la Reforma y Desarrollo Agrario (I.R.Y.D.A.), construyéndose en este período alrededor de 300 poblados de colonos en grandes espacios rurales deshabitados, además de embalses, parcelación de latifundios, superficies de regadío, etc.

Fue con el Plan de Estabilización y Liberalización de la Economía, de 1959 a 1962, que se plantea el proceso de industrialización del país, encontrando acomodo en el excedente laboral campesino, comenzando así un largo período de emigración, que alteró significativamente la estructura tradicional del sistema de asentamientos, manifestándose en el crecimiento de las ciudades hasta su congestión, y en la paralela desertización de las áreas rurales, fenómeno que aún tiene vigencia en la actualidad, con el despoblamiento que ocurre en diferentes núcleos rurales, o su conversión en colonias de vacaciones para sus antiguos habitantes o descendientes (Gómez Orea, 2008). A partir de ese momento, el asentamiento de colonos quedó como una estrategia superada, y es entre este período y la crisis de 1973, donde se da un desplazamiento del campo a la ciudad de alrededor de unos tres millones de personas, quienes fueron, en la industria en expansión, proveedores de mano de obra.

En 1973 se aprueba una Ley del Suelo que formalizó la ordenación del territorio en una serie de planes, pero con la llegada de las Comunidades Autónomas en 1978 se transfirieron a estas las competencias de ordenación territorial, lo cual le restó eficacia a la ley, por lo que dos de sus instrumentos, tanto el Plan Nacional de Urbanización como los Planes Directores Territoriales de Coordinación permanecieron prácticamente inéditos. La Ley del Suelo ha tenido muchas reformas, la última en 2007, donde *“asumiendo la transferencia de la ordenación del territorio a las comunidades autónomas, no establece tipos de planes y clases de suelo, y enfatiza la función social de la propiedad, el uso racional de los recursos naturales, la transparencia y el control de la especulación urbanística (...) Los conceptos fundamentales que introduce dicha ley son precisamente la función social de la propiedad y la protección del suelo por razones ambientales”*. (Gómez Orea, 2008, p. 40)

La situación actual es que la ordenación territorial está transferida a las Comunidades Autónomas, las cuales cuentan con su propia legislación en dicha materia, aunque aún la competencia en materia de localización y trazado de las grandes infraestructuras continúa perteneciendo a la Administración Central, lo que a su vez es una fuerte condicionante para las determinaciones territoriales de las Comunidades Autónomas.

El futuro de la ordenación territorial a nivel europeo está marcado por la Estrategia Territorial Europea (ETE) creada en 1999. El desarrollo sostenible, la cohesión económica y social y la competitividad equilibrada del territorio europeo son los objetivos de esta estrategia. La ETE se basa en los siguientes planteamientos: *“desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre el campo y la ciudad; acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural”* (Gómez Orea, 2008, pp. 41-42).

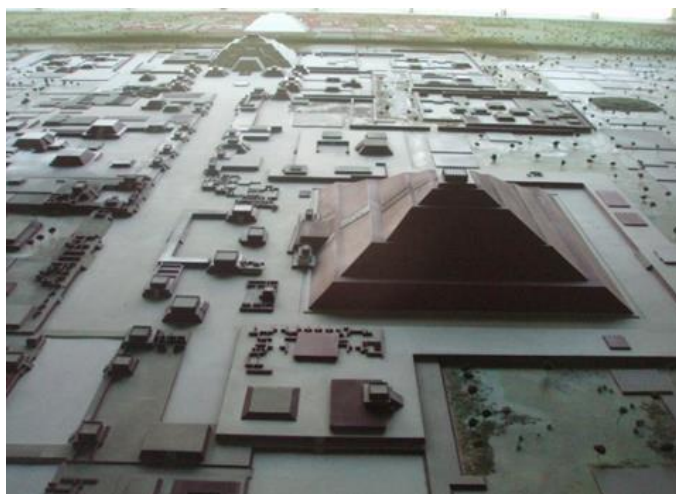
## 2.1.3 El ordenamiento territorial en América Latina

### 2.1.3.1 Antecedentes

Para introducir el tema en esta región, así como se ejemplificó el caso de la ciudad de Roma a nivel europeo, cabe destacar el de una de las mayores ciudades prehispánicas de Mesoamérica, como lo fue Teotihuacán (Figura 2.3), la cual llegó a ser un asentamiento urbano con una densidad poblacional importante, que algunos autores consideran alcanzó a tener hasta 200 mil habitantes en su etapa de esplendor, con trazos y orientaciones de calles en cuadrantes norte-sur y este-oeste, y que además funcionó como centro urbano por cerca de 800 años.

El mundo de la investigación considera que el modelo urbanístico y arquitectónico de la ciudad se crea desde un inicio, por lo que se puede deducir de que se trata de una clara planificación del territorio, a partir de la ubicación de sus centros ceremoniales, áreas agrícolas con sus sistemas de riego, zonas habitacionales, etc., que denotan de forma evidente una intervención en la ordenación del espacio (Moragas y Sarabia, 2007).

*Figura 2.3 Maqueta a escala de Teotihuacán*



*Fuente: Museo de la Cultura Teotihuacana, zona arqueológica de Teotihuacán, México. Fotografía de elaboración propia.*

Por otro lado, ya en la primera mitad del siglo pasado, es de mucha relevancia lo que implicó, a nivel de planificación territorial latinoamericana, la experiencia de la Tennessee Valley Authority (TVA) en los Estados Unidos de América; creada en 1933 como una corporación con las características del poder del Gobierno pero dotada de la iniciativa y la flexibilidad de una empresa privada, con el propósito de mejorar la navegabilidad y el control de las inundaciones del río Tennessee, además de la reforestación y el uso apropiado de las tierras marginales del Valle de Tennessee, el desarrollo agrícola e industrial de dicho valle y el aporte a la defensa nacional mediante la creación de una corporación para la explotación de las propiedades del Gobierno cerca de la ciudad de Muscle Shoals, en el estado de Alabama.

Las presas hidroeléctricas, su más emblemática estructura, tuvieron una triple función: la regulación de los niveles de agua del río Tennessee, para controlar tanto las inundaciones estacionales como la malaria provocada por la población de mosquitos; mejorar la navegabilidad; y el suministro de electricidad, la cual no solamente aumentó la productividad de las granjas y negocios existentes, sino que además atrajo nueva industria a la región (Barnes et al., 2007).

Algunos procesos similares que también tuvieron mucha relevancia en ese país, y que se considera importante destacarlos, son los de la Appalachian Regional Commission, en 1965, y la New York Port Authority, que fueron determinantes en el ámbito de la planificación territorial tanto en Europa como en América Latina. Ejemplos de la aplicación de este modelo en la región son los proyectos de la Corporación del Santa, en Perú, en 1943; la Comisión de los Ríos de Papaloapán y Tepalcatepec, en México, en 1947; la Comisión del Valle de San Francisco, en Brasil, en 1948; la Comisión Nacional de Rionegro, en Uruguay; y la Corporación del Valle del Cauca, en Colombia, en 1954; en la cual participó el mismo director-fundador de la TVA en su creación. Sin embargo, hasta los años 70 los polos de desarrollo fueron la principal figura de planificación regional, tal es el caso de Ciudad Guyana, en Venezuela, y el complejo Lázaro Cárdenas-Las Truchas, en México. No obstante, no llegaron a tener los resultados esperados.

*“Otros temas a los que se prestó atención en el ámbito latinoamericano fueron los del desarrollo rural, la colonización interna, los procesos de urbanización y la brecha campo-ciudad. También se hicieron ejercicios de regionalización del territorio nacional en varios países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela), con distinto grado de profundidad”* (Moncayo, 2002, p. 35).

### **2.1.3.2 El ordenamiento territorial en Centroamérica**

La región centroamericana es un territorio que ha sufrido una serie de catástrofes naturales de diferente índole a lo largo de su historia. Para Berti y Ferrufino (2009), la tradición agrícola que ha tenido su población desde tiempos ancestrales ha venido cambiando significativamente en las últimas décadas, en las que el uso del suelo ha estado transformándose en función de las nuevas formas de vida de su población, la cual ha tenido unos altos índices de migración externa, mayoritariamente a los Estados Unidos de América, derivada de la búsqueda de mejores condiciones de vida en países desarrollados, además de también altos índices de migración interna de sus zonas rurales a los grandes núcleos urbanos, que presentan también otras oportunidades laborales en sectores como el de comercio y servicios.

Estos fenómenos han potenciado nuevos rubros económicos como el turismo, las telecomunicaciones, la construcción, los transportes aéreos, los servicios financieros y las maquilas. Asimismo, en años recientes la región ha tenido diferentes iniciativas a nivel de sus

políticas públicas vinculadas a darle realce a la importancia del ordenamiento territorial en sus estrategias de desarrollo al interior de cada uno de los países, lo que ha aportado la creación de marcos legales, institucionales e instrumentales con el objetivo de propiciar los procesos de planificación y ordenamiento territorial (Berti y Ferrufino, 2009).

Para contextualizar el estudio realizado en esta tesis, en las siguientes secciones se presenta un análisis resumido del proceso de ordenación territorial implementado en los países centroamericanos de Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Este enfoque comparativo permite destacar las particularidades y desafíos de cada nación, proporcionando una visión integral que enriquece la comprensión del tema central de la investigación.

#### 2.1.3.2.1 Honduras

El huracán Mitch, en 1998, se convirtió en uno de los mayores desastres naturales de la región centroamericana. En el caso de Honduras, devastó por completo amplias zonas residenciales y agrícolas del país, provocando la muerte de alrededor de seis mil personas y reportando otras nueve mil como desaparecidas, además de unas pérdidas económicas estimadas en más de 5.000 millones de dólares, dejaron al descubierto que los esfuerzos de planificación y ordenamiento territorial impulsados en la década anterior aún eran insuficientes para la alta vulnerabilidad que seguía presentando el país ante el impacto de este tipo de fenómenos recurrentes en el territorio.

A inicios de la década 80, la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) llevó a cabo una serie de actividades orientadas al planeamiento espacial. En esa línea, se crearon las “Orientaciones para el Desarrollo Regional 1979-83”, que tenían como propósito el *“encauzar el ordenamiento territorial de las actividades socioeconómicas, dar orientaciones de largo plazo para la movilización del potencial productivo nacional, visualizar a futuro una eventual estructura regional, identificar áreas prioritarias de acción a corto plazo y determinar proyectos para la estructura del espacio y la complementariedad entre las actividades humanas y los recursos naturales”* (Berti y Ferrufino, 2009, p. 26).

Según estos autores, a finales de los años 80 se crearon un conjunto de lineamientos generales que conformaron políticas de desarrollo urbano, desarrollo rural, asentamientos humanos y protección del medio ambiente, los cuales fueron la base para la construcción de una estrategia de ordenamiento territorial. Esta estrategia permitió recopilar información necesaria para organizar una base de datos estadísticos y cartográficos sobre los componentes básicos del ordenamiento territorial sobre población, recursos naturales, infraestructura, servicios, amenazas y riesgos a la vulnerabilidad del territorio, los cuales constituyen los componentes básicos del ordenamiento territorial. En dicho proceso se presentó la limitante de la deficiente



cantidad y calidad de la información disponible, situación que mejoró en la década noventa mediante el establecimiento y desarrollo de bases de datos y digitalización de mapas.

En los años 90, se dio el surgimiento de una serie de iniciativas vinculadas a la cooperación al desarrollo y al manejo de recursos naturales en territorios específicos, entre las cuales, Berti y Ferrufino (2009) destacan: el Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos de Olancho (PROLANCHO), el Plan de Desarrollo de la Región Centro Oriente (PRODERCO), el Plan Trifinio (territorio compartido entre Honduras, El Salvador y Guatemala), el Proyecto de Ordenamiento Ecológico del Golfo de Fonseca (PROGOLFO), el Proyecto de Desarrollo del Golfo de Honduras, el Proyecto de Desarrollo Ambiental de las Islas de la Bahía, el Plan Maestro de Cuencas, el Proyecto de Desarrollo de los Bolsones Fronterizos, el Proyecto de Manejo de la Cuenca de El Cajón, el Plan de Desarrollo de la Región Occidental (PLANDERO), el Proyecto de Desarrollo de Bosques Latifoliados (PDBL), el Programa Social Forestal de Honduras (PSFPROFOR) y el Proyecto de Manejo de Áreas Protegidas. Estas iniciativas son la base de una planificación territorial que articula los temas ambientales con la promoción del desarrollo.

Mondragón (2017), afirma que en Honduras se ha desarrollado planificación regional y municipal pero los planes no llegan a ser ejecutados, ni tampoco son instrumentalizados al nivel municipal. Existen alrededor de 763 planes territoriales a escala municipal con diferentes enfoques; sin embargo, considera que pocos han llegado a completar una fase de implementación y gestión, por lo que sus resultados a nivel de la población local y el territorio resultan intangibles. De allí la consideración de que resulta indispensable la generación de espacios y herramientas institucionales y técnicas que fomenten la implementación de estos procesos, y de esa manera poder garantizar una buena gobernanza del suelo. Dicho sea de paso, Honduras cuenta con su Ley de ordenamiento territorial desde 2003 (Massiris, 2012).

En materia de ordenación territorial, Mondragón (2017) plantea una serie de características y limitaciones institucionales, principalmente a nivel municipal, que pueden considerarse comunes con el resto de los países de la región y que resultan determinantes para el escaso avance en dicha materia, entre ellas, que en la mayoría de los casos los planes no llegan a tener aplicación, relegándose a permanecer archivados por políticos o técnicos, esto es una realidad que también sucede con frecuencia en municipalidades salvadoreñas. Por otra parte, existe una carencia de capacidades municipales, tanto a nivel técnico como económico, con relación a conocimientos y herramientas de ordenación territorial. Asimismo, tampoco existen programas formativos que resulten suficientes para generar capacidades en las municipalidades y, por otro lado, tampoco ha existido un compromiso de carácter político de parte de las autoridades locales en este ámbito, ya que prevalece un comportamiento clientelista partidario en cuanto a priorizar pequeñas obras o proyectos que generen visibilidad en vez de apuestas

por tipos de instrumentos de ordenación con una visión de mediano y largo plazo. Por último, tampoco se cuentan con suficientes normativas locales, así como con un cuerpo legal a nivel nacional que permita que los municipios cuenten con claras facultades en lo relativo a la regulación de los usos del suelo, principalmente a nivel urbanístico (Mondragón, 2017).

#### 2.1.3.2.2 Guatemala

Guatemala es el país en el que diferentes autores, como Ferrufino y Grande (2013), coinciden al considerarlo como uno de los últimos países que entraron en la dinámica del ordenamiento territorial en la región. Sin embargo, en 2009 podían identificarse una serie de potencialidades a partir de la coincidencia de funciones de planificación del desarrollo, coordinación de la inversión pública y ordenamiento territorial desde la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), al igual que la puesta en marcha de instrumentos de tributación de suelo, específicamente en los municipios más dinámicos del país.

Al igual que el resto de la región, Guatemala presenta también importantes desequilibrios territoriales, además de un marco legal consolidado, lo que implica que dichas potencialidades representaban un punto de partida para enfrentar los grandes retos de la realidad territorial a nivel nacional, y ha ido precisamente enrumada en una progresiva consolidación de las funciones de planificación territorial, principalmente a escala regional, con una influencia importante de la realización de algunas obras de infraestructura (Ferrufino y Grande, 2013).

La tributación sobre la propiedad del suelo ha tenido continuidad y presenta también una dinámica más consistente de planificación a escala local; sin embargo, a nivel de marco legal e institucional muestra importantes debilidades, como la falta de aprobación de su Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, lo que implica que enfrentar los desequilibrios territoriales de forma integral y efectiva aún es una tarea pendiente (Ferrufino y Grande, 2013).

#### 2.1.3.2.3 Nicaragua

Nicaragua es otro país centroamericano que también se encuentra en un proceso de aprobación de su Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Las décadas 50, 60 y 70 plantean un cambio en la dinámica productiva del país, así como en su ordenamiento territorial, basado en este período por un auge agrícola de cultivos como el café o el algodón, lo que, según Delgadillo (2016) incide en la modernización de la agricultura en el país. Esto significó un desplazamiento abrupto del sector campesino, tradicionalmente productor de subsistencia, derivando en un proceso migratorio interno muy significativo y en un cambio en el ordenamiento territorial. Estos fenómenos generaron una gran concentración urbana en la ciudad de Managua, provocando amplias bolsas de pobreza en los suburbios de su zona metropolitana.

En todo este período, el ordenamiento territorial giró en torno a las actividades económicas que demandaba el mercado, tanto interno como externo, en función del uso extensivo de la tierra y una sobreexplotación de los recursos naturales, por lo que se considera que no se tuvo una visión para enfrentar los incipientes fenómenos que estaban desarrollándose, por una parte, la acelerada urbanización de la capital, Managua, por el mencionado movimiento migratorio interno del campo a la ciudad, y por la otra, el también acelerado avance de dicho sector hacia la frontera agrícola (Delgadillo, 2016).

A partir de la década de los 80, *“la llegada al poder del gobierno sandinista trajo profundos cambios estructurales e institucionales, buscando establecer las bases para un desarrollo más equitativo. Los primeros cambios se dieron con la nacionalización de la banca, el comercio exterior y las empresas industriales de mayor envergadura de Somoza y sus aliados. El más importante de los cambios estructurales fue el sistema de tenencia de la tierra, tendiente a organizar a los campesinos y pequeños productores en cooperativas”* (Delgadillo, 2016, pp. 292-293). En este período es que se elabora la aún vigente Constitución Política, además de trascendentes leyes como la Ley de Reforma Agraria, Ley de Municipios y la Ley de División Política Administrativa, entre otras. Dicha Constitución Política, aprobada en 1987, marca las bases legales para un proceso de Ordenamiento Territorial más estructurado, por ejemplo, planteando el desarrollo de regiones como la del Pacífico, la articulación de un sistema de ciudades en la región central, la consolidación de núcleos urbanos intermedios, etc. A partir de la Ley de Municipios, el municipio se convierte en la unidad base de la división política administrativa del país; asimismo, se reconoce la autonomía municipal y su transferencia de competencias en todas las áreas con incidencia en el desarrollo de cada circunscripción.

La década 90 trajo una serie de reformas macroeconómicas y administrativas a nivel estatal, bajo la influencia de los ajustes estructurales recomendados por el FMI, que se caracterizaron por realzar el protagonismo del libre mercado y reducir la intervención del Estado. Asimismo, esta década también implicó también una serie de compromisos del país en espacios internacionales como foros y conferencias, que abarcaban temáticas vinculadas al ordenamiento territorial, como el medio ambiente, la población y el desarrollo local, los cuales tuvieron presencia en la agenda del congreso del país (Delgadillo, 2016).

Entre las principales potencialidades a nivel de procesos de ordenamiento del territorio en Nicaragua hasta 2009, están las capacidades técnicas que fueron desarrolladas por el Instituto Nacional de Estudios Territoriales (INETER) y un sofisticado aparato de planificación y seguimiento de la inversión pública a escala territorial; sin embargo, por el otro lado, se ha tenido como principal limitante la pérdida de peso de la temática en la agenda pública nacional, derivado de la fracasada presentación del anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial en 2006, lo que derivó en dificultades en lo relativo a las dinámicas de construcción de políticas, instrumentos

y capacidades para el ordenamiento territorial en el país, a pesar de las potencialidades mencionadas (Ferrufino y Grande, 2013).

#### 2.1.3.2.4 Costa Rica

En Costa Rica se decreta la Ley de Planificación Urbana en 1968, la que sentó las bases para el ordenamiento y planificación del territorio, aunque con un limitado enfoque urbano. Es importante destacar que esta ley establece como finalidad a la población o a la comunidad, además del concepto de Plan Nacional de Desarrollo Urbano, como *“el conjunto de mapas, gráficos y documentos, que describen la política general de distribución demográfica y usos de la tierra, fomento de la producción, prioridades de desarrollo físico, urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional”* (Astorga, 2011, p. 5). Por último, también define el concepto de uso de la tierra, en cuanto a establecer políticas generales sobre el mismo, además de mapas de amplia escala en que se establezcan las grandes zonas de uso y los lineamientos a cumplir para dichos usos o aprovechamientos del territorio.

Esta ley crea el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), asignándole una serie de responsabilidades con relación al Plan Nacional de Desarrollo Urbano y a los planes reguladores. A nivel de municipalidades, en cuanto a su importante papel en la planificación del territorio, la Ley de Planificación Urbana desarrolla el tema de “planificación local”, estableciendo claramente el rol de las municipalidades en la misma, haciendo alusión al art. 169 de la Constitución Política, donde se reconoce la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional (Astorga, 2011).

A pesar de la importancia de esta prolongada trayectoria de planificación del territorio, que vino a ser reforzada con el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, algunos autores, como Ferrufino y Grande (2013) valoraban que, a nivel regional, Costa Rica carecía de un marco legal e institucional ad hoc para abordar el ordenamiento territorial desde una perspectiva de política de estado, lo que se perfilaba como un obstáculo para el avance en esta temática; este escenario cambió de forma significativa en la década pasada, en donde se estructuró un entorno favorable para la construcción de una política pública de ordenamiento territorial que se beneficie del aparato nacional de planificación que tiene el país.

En 2011 se formula la Política Nacional de Ordenamiento Territorial a cargo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, en los que ya se hace referencia a elementos de política como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial, el Proyecto Mesoamérica y otros tratados y convenciones internacionales, con el foco de atención puesto en los principios de actuación en tres dimensiones de desarrollo sustentable: ambiental, social y económica (Ferrufino y Grande, 2013).

Según el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de la CEPAL, el ente rector del Sistema Nacional de Planificación, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica presentó el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022, con el objetivo de contribuir con el fortalecimiento de la capacidad del Estado para definir objetivos, establecer prioridades, formular metas y asignar recursos de cara a proyectos a ejecutarse en dicho período, que además también contempla el seguimiento y la evaluación de las intervenciones públicas. Destaca como una de las áreas estratégicas de los proyectos de inversión pública que se incluyen en el plan el de infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial (CEPAL, 2022), lo que demuestra la importancia que está teniendo el tema del ordenamiento territorial dentro de la agenda pública nacional, y que ha sido priorizada por las últimas administraciones gubernamentales.

#### 2.1.3.2.5 Panamá

En el caso panameño, a inicios de 2006 su Asamblea Nacional aprueba la Ley No.6 que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y dicta otras disposiciones, la cual establece el marco regulador en dicho ámbito, con la finalidad de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados y de brindar a su población acceso universal y mejor calidad de vida dentro de su entorno geográfico y a nivel nacional. Dentro de dicha normativa se definen los instrumentos para el Ordenamiento Territorial y los mecanismos para su elaboración, aprobación, modificación y ejecución; siendo estos: planes nacionales, planes regionales, planes locales y planes parciales (CEPAL, 2022).

En opinión de los autores Ferrufino y Grande (2013), destacan una dualidad resultante de un enfoque puramente urbanístico derivado de dicha ley, en contraste con una visión ambientalista para el ordenamiento de los espacios rurales, que es competencia de la Autoridad Nacional del Ambiente; por otra parte, también lo crítico que puede resultar la gestión de los desequilibrios territoriales estructurales entre el mundo rural y urbano del país, bastante pronunciados en la sociedad panameña, además del reto de poder encontrar una mejor articulación entre las instancias del gobierno nacional y las municipalidades.

Para ambos autores, existe una marcada tendencia a la concentración poblacional y de actividad económica en el Área Metropolitana Pacífico Atlántico (AMPA), siendo este país uno de los de mayor tasa de urbanización en la región, que a 2011 alcanzaba alrededor del 70%, concentrando la capital al 40% del total de población del país. Estos fenómenos marcan claramente una orientación urbanística de los procesos de ordenamiento territorial panameños, los cuales se han venido acentuando aún más en los últimos años (Ferrufino y Grande, 2013).

Volviendo al marco normativo, en 2009 se realizan algunos cambios a la Ley de Ordenamiento Territorial aprobada en 2006, sobre todo en lo relacionado al desarrollo de nuevas

herramientas de gestión de suelo, así como la reforma legal a la estructura del Ministerio de Vivienda, que pasó a ser “de Vivienda y Ordenamiento Territorial”, además de la creación del Viceministerio de Ordenamiento Territorial, el cual cuenta con las Direcciones de Ordenamiento Territorial, de Control y Orientación del Desarrollo, de Investigación, de Ventanilla Única y de Propiedad Horizontal. Estos autores consideran que Panamá ha continuado avanzando en la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial, enfocado en espacios urbanos con un sesgo casi habitacional; sin embargo, valoran que aún le queda la tarea pendiente de atacar algunas de las problemáticas de tipo estructural más críticas del país (Ferrufino y Grande, 2013).

En términos generales, es palpable el nivel de avances e importancia que ha cobrado el tema de la ordenación territorial en toda la región centroamericana, con marcos jurídicos aún incipientes o en proceso de consolidación, pero que pueden considerarse un camino ya iniciado, con un nivel de mayor conocimiento a nivel de las instituciones nacionales y un compromiso político evidenciado en los diferentes avances en cuanto a las normativas relacionadas a la ordenación del territorio. En la Tabla 2.1 se resumen los fundamentos jurídicos en la región.

*Tabla 2.1 Fundamentos jurídicos de la ordenación territorial en Centroamérica, según países*

Países	Fundamentos jurídicos
<b>El Salvador</b>	Ley de Ordenamiento Territorial (2011).
<b>Guatemala</b>	Constitución Política (Arts. 119, 225, 226 y 231). En ciernes: Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación.
<b>Honduras</b>	Ley de Ordenamiento Territorial (2003).
<b>Nicaragua</b>	En ciernes: Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
<b>Panamá</b>	Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano (2006). Ley General de Medio Ambiente (1998).
<b>Costa Rica</b>	En ciernes: Ley de Ordenamiento Territorial.

*Fuente: Elaboración propia en base a: Pauta, F., 2014. “Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución”, p. 18.*

### **2.1.3.3 Antecedentes del ordenamiento territorial en El Salvador**

En el caso de El Salvador, país de referencia de este estudio, los procesos de modernización del papel del Estado salvadoreño cobran auge en la década de los noventa, coincidiendo con la de la finalización del conflicto armado en 1992. En ese contexto, temas vinculados al proceso de regionalización, descentralización institucional y de adecuación a la normativa territorial se incorporan a la agenda nacional, generando un amplio debate y la búsqueda de consensos entre todos los actores sociales (Montes, 2001).

El desequilibrio territorial en El Salvador ha surgido debido al crecimiento de la inequidad territorial socioeconómica, que ha caracterizado al país a lo largo de su historia. Dicho

desequilibrio se evidencia por la concentración en las áreas urbanas de las oportunidades de ingreso, la actividad económica y los servicios sociales, principalmente en la denominada Área Metropolitana de San Salvador (Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, El Salvador, 2007). Según el viceministro de Gobernación y Desarrollo Territorial en el período 2021-2022, Raúl Juárez, solamente el 18% de todo el territorio salvadoreño cuenta con mecanismos de organización, ordenamiento y desarrollo territorial, concentrándose principalmente en la región metropolitana (R. Juárez Cestoni, comunicación personal, 6 de abril de 2022).

El proceso de evolución demográfica del país ha estado marcado por un incremento constante de su población a lo largo de los años (DIGESTYC-UNFPA-CELADE, 2008). Además, El Salvador ha seguido la tendencia latinoamericana de alto grado de urbanización, caracterizada por los flujos migratorios internos del campo a la ciudad, incentivados por el desarrollo productivo y la modernización socioeconómica. América Latina mantiene la proporción más alta del mundo de habitantes que residen en zonas urbanas, solamente superada por Canadá y Estados Unidos, con el fenómeno de la “metropolización”, donde uno de cada tres latinoamericanos vive en una ciudad de un millón de habitantes o más (Busso y Rogríguez, 2009).

La limitada extensión de la superficie del país, sumada al alto crecimiento poblacional, ha generado una elevada demanda social sobre los sistemas naturales y de infraestructura. Ferrufino et al. (2005) afirman que el territorio salvadoreño se ha ido convirtiendo en un recurso escaso, frágil y valioso, evidenciando una progresiva degradación ambiental y funcional. Los fenómenos naturales que han impactado en las últimas décadas, principalmente terremotos y tormentas tropicales, han puesto de manifiesto esta alta fragilidad, producto de un desordenado crecimiento urbanístico y de la falta de planificación sobre el uso del espacio y sus recursos. Estos factores han hecho que El Salvador se convierta en uno de los países con más vulnerabilidad en la región, provocando retrocesos en su crecimiento económico, debido a los elevados costos de reconstrucción.

En El Salvador, en la década de los 50, se iniciaron las experiencias de planificación física con la elaboración de una primera generación de instrumentos urbanos básicos. En 1954, la Dirección de Urbanismo y Arquitectura, como parte del Ministerio de Obras Públicas, impulsó el Plan Urbano de San Salvador. Al año siguiente, la misma institución promulgó la Ley de Planes Reguladores. Posteriormente, en 1969, el Consejo Nacional de Planificación desarrolló METROPLAN 80, un plan urbano para el Área Metropolitana de San Salvador. En 1981, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano formuló los Planes de Desarrollo Urbano para las ciudades de Santa Ana, Sonsonate y San Miguel. En 1988, la Oficina de Planificación del AMSS elaboró METROPLAN 2000 (Ferrufino et al., 2005).

Según estos mismos autores, entre 1995 y 1998 surgió una segunda generación de instrumentos urbanos, apoyada por el mismo Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y las municipalidades. Durante este periodo se formularon los Planes Maestros de Desarrollo Urbano para el Área Metropolitana de San Salvador ampliada, el departamento de Santa Ana, el Área Metropolitana del Departamento de Sonsonate, así como para San Miguel y Usulután-Santa María.

En el período entre 1999 y 2001, dentro del marco del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, se implementó el Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés. Este proceso incluyó la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés, la cual permitió descentrar la gestión municipal a seis municipios. El Gobierno Central realizó una importante inversión en la contratación del consorcio de empresas internacionales para la elaboración de dicho plan, además de establecer el marco legal que proporcionara el soporte necesario (Ferrufino et al., 2005).

A nivel normativo, ha sido la Ley de Urbanismo y Construcción, creada en 1951 y reformada en 1991, la que ha regulado las competencias del tema de ordenación del territorio, a través de su artículo 1:

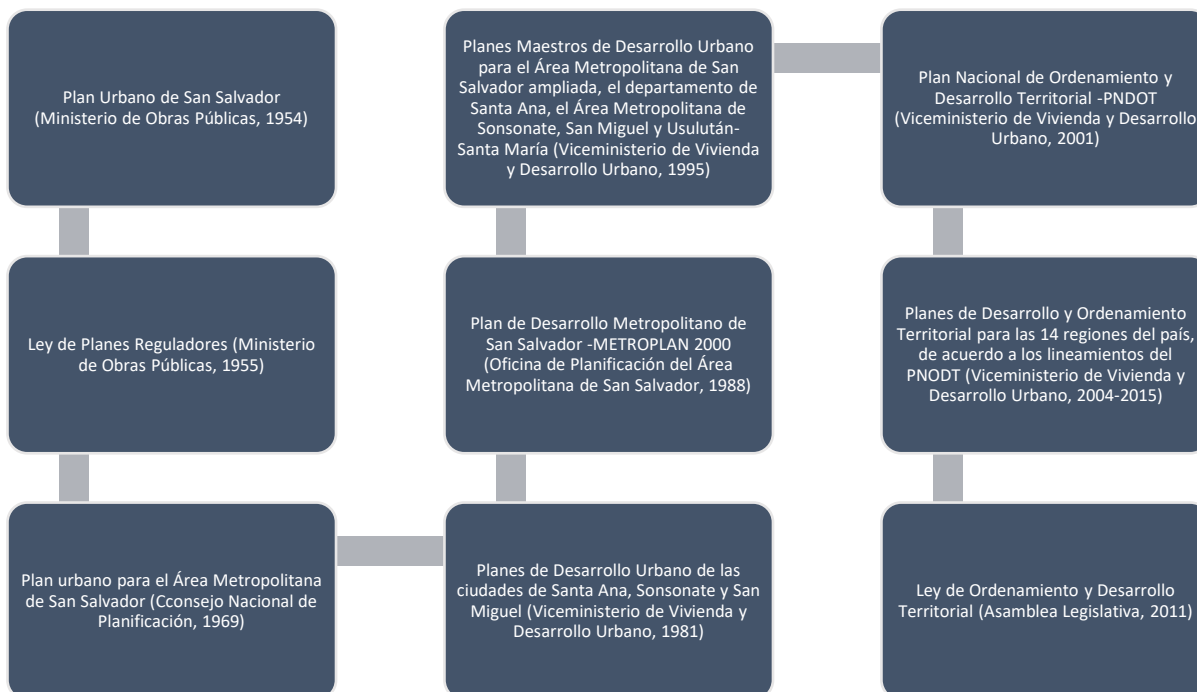
*El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, será el encargado de formular y dirigir la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano; así como de elaborar los Planes Nacionales y Regionales y las disposiciones de carácter general a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio de la República. La elaboración, aprobación y ejecución de Planes de Desarrollo Urbano y Rural de la localidad, corresponden al respectivo municipio, y deben enmarcarse en los planes de Desarrollo Regional o Nacional de Vivienda y Desarrollo. En ausencia de los planes de Desarrollo Local, se aplicarán las disposiciones de carácter general y los planes mencionados en el inciso primero de este artículo.*

*Cuando los Municipios no cuenten con sus propios planes de Desarrollo Local y Ordenanzas Municipales respectivas, todo particular, entidad oficial o autónoma, deberá solicitar la aprobación correspondiente al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, antes que, a cualquier otra oficina, para ejecutar todo tipo de proyecto a que se refiere este artículo. (Ley de Urbanismo y Construcción, El Salvador, 1951, art. 1, pp. 1-2)*

La Figura 2.4 resume los principales instrumentos de planificación territorial en El Salvador.



Figura 2.4 Principales instrumentos de planificación territorial en El Salvador



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el Código Municipal, instrumento que regula la administración territorial local, establece en su artículo 4, que es competencia de los municipios, “la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local”. (Código Municipal, El Salvador, 1986, art. 4, p. 4)

Según la opinión de la coordinadora regional de la Oficina de Planificación y Gestión del Territorio (OPLAGEST) de la Asociación de Municipios Los Nonualcos, los municipios han carecido de capacidades técnicas para asumir la competencia establecida en el Art. 4 del Código Municipal, como resultado ha sido el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano el que ha asumido ese rol (M. Segura, comunicación personal, 16 de agosto de 2019). Sin embargo, a nivel nacional existen diversas iniciativas mancomunadas que actúan como apoyo técnico para los municipios en materia de ordenación territorial. Estas iniciativas tienen objetivos concretos de control y uso del suelo, así como planificación y gestión del territorio. Un destacado ejemplo de estas iniciativas es la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, cuya experiencia se describe en el siguiente apartado.

### **2.1.5 La experiencia de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)**

La primera experiencia con un alto grado organizacional a nivel de ordenación territorial en El Salvador fue la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS). El área metropolitana es el centro económico, político e institucional del país. Dicha área está conformada por 14 municipios y alrededor de 1,8 millones de habitantes, que significa aproximadamente un 30% del total de la población de El Salvador, en un territorio de 610 Km<sup>2</sup>. En 2019, esta región contribuyó con el 33% del PIB de todo el país (OPAMSS, 2022).

En 1987 fue creado el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) a iniciativa de once alcaldes de los municipios de San Salvador, Ciudad Delgado, Mejicanos, Soyapango, Cuscatancingo, San Marcos, Ilopango, Nejapa, Apopa, Ayutuxtepeque y Antiguo Cuscatlán (OPAMSS, 1990). La base jurídica de este tipo de entidades se encuentra en la Constitución de la República de El Salvador, la cual en su artículo 207 señala que *“las municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más municipios”* (Constitución de la República de El Salvador, 1983, art. 207, p. 40), y en el Código Municipal, que en su artículo 11 establece que *“los municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios”* (Código Municipal, El Salvador, 1986, art.11, p. 6).

Uno de los elementos para su conformación fue enfrentar en común las necesidades de reconstrucción de la ciudad de San Salvador y los municipios de su alrededor, tras los graves daños provocados por el terremoto del 10 de octubre de 1986, que causó la pérdida de numerosas vidas humanas y severos daños en edificaciones e infraestructuras y equipamientos públicos. El COAMSS fue creado para la coordinación del Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del AMSS, así como para garantizar la concordancia de los planes municipales con dicho plan; asimismo, coordinar, a través de la OPAMSS, la formulación de los Planes Locales de Desarrollo Municipal y su vinculación con los Planes Sectoriales del Gobierno Central; también la coordinación del ejercicio del control del desarrollo urbano del Área Metropolitana de San Salvador, entre otras atribuciones (OPAMSS, 1990).

En 1993 se aprueba la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños, la cual aportó mayor fortalecimiento institucional al COAMSS. Esta ley estableció los organismos y mecanismos de coordinación y colaboración entre la mancomunidad metropolitana y las entidades del Gobierno Central, en áreas clave como la prestación de servicios públicos, transporte y equipamiento social. Además,

la ley institucionalizó la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), como Secretaría Ejecutiva y apoyo técnico del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador para el cumplimiento de las tareas de planificación y control territorial, además de la asistencia técnica a las municipalidades miembros (Asamblea Legislativa, 1993).

De acuerdo con la que fue directora ejecutiva de la OPAMSS en el período 2009-2013, Margarita Minero, la OPAMSS es el brazo técnico de los alcaldes del COAMSS, y en la actualidad es financieramente autónoma, en base a los ingresos provenientes de los permisos de construcción que gestiona. Sin embargo, se enfrenta a limitaciones presupuestarias para dedicar recursos suficientes a la planificación e investigación. Estas limitaciones se han mitigado en parte mediante recursos de cooperación internacional al desarrollo, como en el caso de la elaboración de un plan geomorfológico y de políticas públicas COAMSS-OPAMSS (M. Minero, comunicación personal, 27 de agosto de 2019).

### **2.1.6 La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial en El Salvador y sus actuales perspectivas**

En las últimas décadas, el ordenamiento territorial ha emergido como una prioridad para las administraciones públicas en El Salvador. El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y el Ministerio del Medio Ambiente (MARN) han liderado los esfuerzos desde el Gobierno Central para promover una Ley de Ordenamiento Territorial. Una de las experiencias más significativas en este ámbito fue el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), que comenzó en 2001 con la contratación de consultoría externa (Ferrufino et al., 2005).

Como lo afirman estos autores, el PNODT fue ejecutado por el consorcio empresarial EPYPSA-IBERINSA, conformado por expertos españoles, y se distinguió por su envergadura y complejidad. Este plan no solo incluyó un marco legal de soporte, sino que también representó un nuevo impulso al tema del ordenamiento territorial, gracias a la magnitud de los recursos involucrados, tamaño del equipo consultor y complejidad de los temas abordados. Además, el PNODT se enriqueció con la participación de especialistas de instituciones públicas y privadas, aportando un enfoque técnico, legal e institucional.

Desde la ciudadanía, muchas asociaciones nacionales, sobre todo vinculadas al trabajo en el ámbito del desarrollo local, comenzaron a pronunciarse sobre la necesidad de contar con dicho instrumento legal. En los primeros años del presente siglo se organizaron una serie de foros y espacios de discusión, que trataban temas relacionados con la viabilidad y necesidad de aprobar una Ley de Ordenamiento Territorial. Estos eventos contaron con una amplia participación de organizaciones de carácter académico, gremiales profesionales y empresariales,

agencias de cooperación internacional al desarrollo, asociaciones de municipios y autoridades municipales (VMVDU-MARN, 2005).

Los resultados de la fase de consulta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, tras un extenso proceso de elaboración, incluyeron el desarrollo de los siguientes productos: una Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, una Propuesta de Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, una Propuesta de Plan Director de Protección del Patrimonio Natural y una Propuesta de creación del Sistema Nacional de Información Territorial (VMVDU-MARN, 2005).

En 2004, con la elaboración del documento de Propuesta de Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, se inició un largo camino de reformas y contra reformas a su contenido. Siete años después fue aprobada la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en julio de 2011, que entró en vigencia doce meses después, en julio de 2012 (Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, El Salvador, 2011).

Ricardo Reinoso, gerente de la Asociación de Municipios del Departamento de la Libertad (AMUSDELI) en el periodo 2012-2015, considera que la aprobación de la Ley no debió haberse realizado de la manera que ocurrió. En su opinión, ya existían planes de desarrollo municipales elaborados antes de la aprobación, los cuales ahora deben ser armonizados con la nueva normativa, así como las ordenanzas municipales reguladoras del uso del suelo. La Ley establece dos años para la armonización, y los municipios que aún no cuenten con dichos instrumentos tienen un plazo de cinco años para desarrollarlos. Reinoso considera que, dado el contexto de limitaciones financieras y técnicas, esta tarea resulta bastante compleja. Según su criterio, se debió haber aprobado primero la ley antes de que se desarrollaran los planes y ordenanzas ya elaborados por algunas municipalidades (R. Reinoso, comunicación personal, 9 de septiembre de 2019).

Carlos Ferrufino, docente universitario e investigador del Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), describe el proceso de aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial como algo accidentado. El anteproyecto de ley, derivado de un proceso de consultoría, contenía aspectos muy positivos y relevantes para la ordenación del territorio. Sin embargo, el cambio de administración en el gobierno central en 2004 hizo que la nueva administración no asumiera el anteproyecto de la misma manera que la anterior.

Según este académico, no fue sino hasta 2007, con la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo por parte del nuevo gobierno, que el anteproyecto volvió a ganar impulso, aunque con modificaciones introducidas por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, resultando en dos versiones del documento. A partir de ese momento, la Asamblea Legislativa

asumió un rol protagónico, reabriendo el debate sobre la ley y generando una tercera versión del documento. En 2009, un nuevo cambio en la administración gubernamental intentó reintroducir sus aportaciones al anteproyecto, pero estas no fueron consideradas y la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial basándose en el proceso que había seguido desde 2007. A pesar de las dificultades, Ferrufino considera la aprobación de la ley como positiva, destacando los importantes cambios que aporta al país.

Este mismo investigador destaca la relevancia que se le ha dado al tema mediante una ley de ámbito nacional y resalta las oportunidades que la ley ofrece, especialmente en cuanto a la plena competencia del suelo a las municipalidades. Esto permite plantear nuevos instrumentos para la fiscalidad municipal y compensaciones por la inadecuada utilización de los recursos por terceros. También afirma que la administración gubernamental de 2009, de alguna manera, reivindicó explícitamente la planificación territorial mediante la creación de la Secretaría Técnica de la Presidencia, la cual asumió el rol de planificación del desarrollo.

Cuando se aprobó la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en 2011, también se trabajó en la propuesta de una política de ordenamiento territorial para el país y se comenzó a consolidar un modelo de estructuras intermedias a nivel de Oficinas de Planificación y Gestión del Territorio, siguiendo el ejemplo de la OPAMSS. Ferrufino considera que, aunque estos avances parecen lentos en comparación con el dinamismo de la realidad y el impacto de las políticas y leyes formuladas, han sido fundamentales en la construcción de un aparato para la planificación del territorio en el país. No obstante, siempre ha habido un sentimiento de insatisfacción debido a que estas estructuras a menudo parecían insuficientes frente a los desafíos reales (C. Ferrufino, comunicación personal, 24 de agosto de 2019).

Para Raúl Juárez, viceministro de Gobernación y Desarrollo Territorial de El Salvador durante el período 2021-2022, la situación del ordenamiento territorial en el país es preocupante. De los 262 municipios que conforman El Salvador, el 72% carece de ordenamiento y desarrollo, lo que lleva a Juárez a considerar que la vigente Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, desde su promulgación, no ha tenido la implementación esperada. En su opinión, la ley podría considerarse como "letra muerta" y, por tanto, un fracaso en términos de resultados prácticos (R. Juárez Cestoni, comunicación personal, 6 de abril de 2022).

A pesar de estas críticas, Juárez reconoce aspectos positivos, como la creación del Consejo Salvadoreño de Ordenamiento Territorial. Este consejo es responsable de formular políticas y planes de ordenamiento y desarrollo territorial tanto a nivel departamental como municipal. Sin embargo, destaca que la ley no establece como obligación la creación de estos planes para los municipios, dejándolos a discreción de cada localidad.

Debido a estas deficiencias, la institución que este funcionario público representa presentó a Casa Presidencial una propuesta de reforma de la ley que busca evitar la dispersión en la gestión territorial mediante la creación de un sistema nacional de información que integrará a todas las instituciones públicas involucradas en el trabajo territorial.

El viceministro Juárez señala que actualmente alrededor de uno de cada cuatro municipios cuenta con un plan de desarrollo territorial. En respuesta a esta situación, la actual administración gubernamental se plantea la ejecución de un plan maestro de ordenamiento y desarrollo territorial, que priorizará la elaboración de planes para cuatro regiones: la sierra Tecapa, el departamento de Sonsonate, el municipio de Nuevo Cuscatlán y el norte del departamento de Morazán, que es el foco de esta investigación (R. Juárez Cestoni, comunicación personal, 6 de abril de 2022).

Para finalizar este apartado, y retomando los planteamientos manifestados por el viceministro Juárez, se destaca que, a pesar de los cambios de enfoque y énfasis de cada administración gubernamental, la planificación territorial sigue siendo una prioridad en la política pública del país. En el contexto del actual gobierno, se prevé una reforma significativa en la normativa territorial, que incluirá la reducción de municipios a partir de la legislatura municipal que inicia en mayo de 2024, momento en el cual la mayoría de los municipios pasan a ser distritos.

## **2.2 ENFOQUES ACERCA DEL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL**

### **2.2.1 El sistema territorial**

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca argentino y la Universidad de Buenos Aires, plantean que el sistema territorial se conforma por normativas, modalidades de usos y maneras de acceder a los recursos. Estos tres elementos reflejan las relaciones que se dan entre los diferentes sujetos que conviven en un entorno biofísico, planteándose situaciones problemáticas a partir de que uno o más de los elementos no se encuentran presentes, dejan de combinarse y esto termina provocando una alteración del sistema territorial. Esta situación es posible que ocurra, por ejemplo, al presentarse determinadas normas (formales o derivadas de la costumbre) poco claras o indefinidas, como puede ser el caso del acceso a las tierras; también porque las normas existen, pero no son respetadas ni son compartidas por todos los actores (Paruelo et al., 2014).

Estos autores definen al enfoque histórico del análisis de los entes del sistema territorial como “modalidad de organización social en función de su relación con el medio ambiente”. Consideran relevante la concepción del territorio como un concepto holístico, más global que la concepción de espacio. El territorio pasa de ser solamente el soporte físico de las actividades

humanas a un complejo sistema donde se combinan aspectos culturales, económicos, sociales, políticos y ambientales; por tanto, el territorio se convierte un espacio multidimensional. Por otra parte, el territorio, interpretado como un entorno geográfico social e históricamente construido por parte de los actores sociales, no existiendo el territorio per se, sino que un territorio se vuelve relevante de acuerdo con el grupo social y cultural que lo piensa y lo modifica progresivamente, de la disponibilidad de recursos tecnológicos, de las ideologías predominantes, etc.

Plantean al territorio como un espacio de apropiación colectiva por medio de las representaciones, de ahí que, a través de la identificación de dichas representaciones es posible ordenarlo a partir de principios predeterminados. En este caso, serán importantes las formas según las cuales se erige ese territorio, también denominado territorialidad o (un término que se aproxima) el sistema territorial. Desde esta definición es que, sobre un mismo espacio, diversos actores están en la capacidad de establecer un sentido a distintos territorios, lo que a su vez significa que la visión del territorio de la población puede tener diferencias con la del territorio jurídico o administrativo; es decir, sin tener que coincidir necesariamente ambas visiones. Esto tiene vinculación directa con el aspecto de identidades culturales que están asociadas a los territorios. En términos temporales y espaciales, el territorio se trata de una proyección que debe comprenderse por medio del pasado-presente-futuro (no solo en sentido estático, lo que “es” actualmente, lo que ha estado y lo que será, sino con una interpretación desde un enfoque dinámico, lo que “va siendo” (por qué es así, cómo llegó a serlo y cómo se puede evaluar). Así pues, serán analizadas las imágenes, las expectativas, la percepción y los proyectos que la sociedad ha depositado en él junto a los conocimientos de recursos (humanos y naturales) y los aspectos ambientales de un territorio, considerando todos los actores posibles (Paruelo et al., 2014).

Para el investigador del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Jesús Andrés Suárez, un sistema territorial se compone de tres importantes subsistemas: institucional, sociocultural y productivo (Figura 2.5); el primero conformado por el Estado en las diferentes formas que asume, las colectividades territoriales, las entidades sindicales y patronales, así como las entidades consulares. El subsistema sociocultural lo conforma el sistema educativo y de capacitación, la población, las asociaciones, la sociedad civil, la geografía y la historia; y, por último, el sistema productivo está integrado por el mercado de los servicios, el turismo, el sector primario y la industria terciaria (Suárez, 2000).

Figura 2.5 Subsistemas de un territorio



Fuente: Suárez, J., 2000. "Aplicación de la Metodología Prospectiva en un Sistema Territorial". ILPES - CEPAL.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), dentro de su Plataforma de Territorios Inteligentes, presenta la definición de un sistema territorial que contempla, además de las propias actividades de los sistemas agrarios, los vínculos entre las áreas urbanas y rurales, además de los polos de atracción relacionados al mercado, a la producción y a la tecnología, los nuevos sistemas de información y efectos en las dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales. Considera que los sistemas territoriales están bajo la posibilidad de recibir influencias desde los contextos nacionales y supranacionales, así como de las relaciones interterritoriales (FAO, 2017).

De los conceptos anteriores sobre el sistema territorial conviene destacar la interacción entre los actores en un espacio biofísico, en donde sus diferentes tipos de relaciones son marcadas por aspectos determinantes, como pueden ser el marco legal, los aspectos culturales, económicos o ambientales. Esas relaciones pueden presentar una dinámica compleja, en función de las prioridades, intereses, puntos de vista, etc. de los habitantes que comparten dicho espacio en un período de tiempo específico. Un ejemplo de ello puede ser el territorio que conforman los municipios del norte de Morazán (Figura 2.6), enmarcados en un momento histórico derivado del pasado conflicto armado en El Salvador que caracteriza las dinámicas de su sistema territorial, como puede ser el caso de su propensión a la asociatividad y a la participación ciudadana, la conservación de su memoria histórica y su patrimonio cultural, así como también la búsqueda de diferentes alternativas de desarrollo para su región.



*Figura 2.6 Vista aérea del municipio de Perquín, departamento de Morazán*



*Fuente: Fotografía de elaboración propia*

Tomando en cuenta el modelo metodológico y teórico en que se basa esta investigación, Gómez Orea (2013) afirma que *“el sistema territorial es una construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se va formando desde la noche de los tiempos, y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro, mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema”* (p. 29). Asimismo, sostiene que la formación del sistema territorial es inherente al mismo proceso evolutivo de la especie humana, adaptando el hábitat según las necesidades, siendo origen, por ejemplo, de actividades como la artesanía o la agricultura. La evolución histórica va complicando al sistema territorial, pero mantiene las propias características de sus orígenes: la división del trabajo y la especialización funcional del espacio, a pesar de que existan una cantidad infinita de formas de organización.

Los elementos que conforman el sistema territorial, según este autor, son: el medio físico o sistema natural en el estado actual (que incluye los usos primarios del suelo), la población, sus actividades: de producción, de consumo y de relación social, el poblamiento o sistema de asentamientos de la población, los canales de relación mediante los cuales se intercambian personas, mercancías, energía e información, las instituciones y agentes que estructuran la sociedad y el conjunto de normas que establece el marco legal. Estos elementos del sistema

territorial son retomados en el siguiente capítulo, como parte del desarrollo de la metodología de diagnóstico territorial, que tendrá su aplicación en la AMNM.

Un concepto importante a destacar, dentro de las consideraciones de Gómez Orea, es la imagen externa en que se muestra el sistema territorial, la cual es la base paisajística, elemento objetivo cuya percepción poli sensorial y subjetiva por los observadores potenciales (locales y foráneos) es lo que define el paisaje (Gómez Orea, 2013).

### **2.2.2 El modelo territorial**

Zoido (2006) plantea que los modelos, tanto científicos como técnicos, pueden expresarse a través de diferentes medios: mapas, maquetas, esquemas organizativos, lenguaje natural, fórmulas matemáticas, etc. La aplicación de esta idea al territorio ha venido siendo algo cada vez más usual en el lenguaje geográfico, económico o sociológico; y en el caso concreto de España, también a nivel de lenguaje coloquial, de manera que los debates sobre la organización territorial del estado con frecuencia son resumidos a la denominación de “modelo territorial”. En los últimos años del siglo pasado han reaparecido en el lenguaje normativo y técnico tanto la idea de modelo territorial como la de modelo de ordenación territorial, por una parte, gracias al impulso que ha tenido la planificación territorial regional desde las esferas comunitarias, y, sobre todo, al relanzamiento de la ordenación territorial a nivel de estados europeos de organización federal.

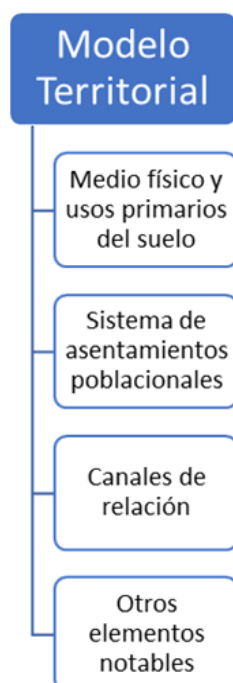
Este autor considera que la ordenación territorial, como actividad pública o como política, debe basarse en la planificación, tomando en cuenta la previsión que caracteriza al orden territorial, por lo menos hasta donde también lo son las actuaciones humanas, y su definición puede ser útil si se actúa con finalidades transformadoras de mejora; por lo tanto, los planes de ordenación territorial pueden incluir modelos que expresen opciones deseadas para la evolución de un territorio, y dichas opciones pueden tener una expresión en términos cartográficos, es decir, un modelo de ordenación territorial (Zoido, 2006).

A nivel político, es más conveniente marcar un compromiso que defina un modelo y, a su vez, responsabilizarse en su consecución, que actuar sin una finalidad concreta, de esa forma, la evolución del territorio podrá conducirse de una manera planificada, diferente a lo que podría darse de forma espontánea, normalmente en términos de corto plazo. Este punto de vista del mencionado autor coincide en buena parte con la definición que plantea la unidad de investigación del Instituto Interuniversitario de Geografía de la Universidad de Alicante, a través de su Laboratorio de Climatología, al afirmar que el modelo territorial es la “*expresión sintética del orden territorial deseado o propuesto, generalmente incluido como opción finalista e integradora en un plan de ordenación a cualquier escala y similar, por tanto, a modelo de ordenación*” (Universidad de Alicante, 2017).

En cuanto al modelo territorial, Gómez Orea (2013) sostiene que este es una representación o imagen simplificada del sistema territorial (Figura 2.7), concepto abordado en el apartado anterior, que utiliza los elementos más estructurantes y prácticos de ser representados de él, los cuales se mencionan a continuación:

- El medio físico y los usos primarios del suelo, expresados, bajo su esquema metodológico, en “unidades ambientales”, las cuales son representadas por manchas irregulares de diferente color.
- El sistema de asentamientos poblacionales, que son representados por círculos de diámetro proporcional al tamaño o importancia de cada núcleo poblacional, además de alguna característica destacable, como pudiera ser la especialización productiva, elementos culturales notables, debilidades, etc.
- Los canales de relación: infraestructura de transportes (interiores y exteriores), representadas por líneas y puntos (aeropuertos, puertos, etc.) de diferente grosor o color, según su importancia; y las telecomunicaciones, especialmente elementos de telefonía móvil e internet, representando las zonas que cuentan con cobertura.
- Otros elementos significativos y representables.

Figura 2.7 El modelo territorial



Fuente: Gómez Orea, D., 2013. “Ordenación Territorial”.

Para finalizar este apartado, se destaca el concepto de este autor en relación al sistema territorial y el modelo territorial: “el sistema territorial, y el modelo que lo representa, es la

*proyección espacial del estilo de desarrollo de la sociedad en el espacio al que se refiere, de tal manera que estrategias distintas de desarrollo económico, social y ambiental conducen a modelos distintos de organización espacial” (Gómez Orea, 2013, p.34).*

### **2.2.3 Diagnóstico territorial**

Partiendo del significado gramatical de la palabra de origen griego “diagnóstico”, la Real Academia Española, en el ámbito de la medicina, lo define como “*la determinación de la naturaleza de una enfermedad mediante la observación de sus síntomas*” (RAE, 2023). Por su parte, esta misma institución define el término de origen latino “territorio” como la “*porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.*”. Como ya se ha comentado, a nivel de las ciencias sociales, una diversidad de autores incorpora al concepto de territorio diferentes elementos fundamentales, además la superficie terrestre, como pueden ser un grupo humano, sus características culturales propias, un período de tiempo determinado, el canal de interrelaciones que existen entre sí, etc. Volviendo a la acepción médica del término “diagnóstico”, Massiris Cabeza (2000), para la descripción del proceso que implica un diagnóstico territorial, se lleva a cabo un símil del tratamiento médico de una persona, en el cual compara el momento en el que alguien recurre a una consulta, luego de la preocupación por la continuidad de sus molestias, el médico lo examina y escucha la descripción que hace el paciente de sus malestares. Todo esto aún no es suficiente para sacar una conclusión sobre la enfermedad y su cura, por lo que recurre a los análisis de laboratorio, radiografías, etc., que pretenden encontrar datos del padecimiento de manera más rigurosa, en base a los instrumentos disponibles en la ciencia médica, hasta que llega a establecer un diagnóstico del problema y, con ello, puede recetar un tratamiento o unos medicamentos específicos. Es de esta forma que, en lo relacionado al diagnóstico territorial, se lleva a cabo un examen riguroso de las cualidades del territorio, una descripción de este, y una evaluación de las actividades presentes y la organización espacial existente, con el objetivo de determinar de la manera más precisa posible no sólo los problemas o situaciones no deseadas para el mismo, sino las soluciones y escenarios posibles a futuro, es decir, aplicando una visión prospectiva. Para todo ello se recurre al uso de los procedimientos de análisis y síntesis, en base al uso de instrumentos cartográficos, estadísticos, de percepción remota, de consulta ciudadana y bibliográfica, de prospectiva estratégica, entre otros, que permitan garantizar el diagnóstico de las potencialidades (fortalezas y oportunidades) y limitaciones (debilidades y amenazas) que existen en el territorio y aporten los fundamentos para la elaboración de un proyecto de futuro territorial de largo plazo, que conduzca las decisiones en el corto y mediano plazo. El autor destaca la relevancia que tiene la calidad y el rigor que puede aportar el diagnóstico territorial en el proceso de ordenamiento, en vista de que un diagnóstico equivocado conllevará a un remedio inapropiado, con probables consecuencias negativas. Por el contrario, un buen diagnóstico de las potencialidades, limitaciones y problemas del territorio

se vuelve necesario para tomar decisiones acertadas de cara al presente y futuro del mismo, esto implica una fundamentación teórica, metodológica y técnica, expresada en información de buena calidad, rigurosa y pertinente, producida y utilizada bajo unos objetivos muy claros (Massiris Cabeza, 2000).

El diagnóstico territorial explica el funcionamiento de un sistema territorial, de sus características propias y su evolución en el tiempo, de cara a poder ser la antesala de cualquier propuesta de intervención, tomando en cuenta que el territorio es un medio dinámico que evoluciona de forma permanente (Zapata, 2000). En este estudio se considera de especial relevancia el diagnóstico que parte del conocimiento de la población, que habita y desarrolla su vida en dicho sistema territorial, así como la percepción que tiene de su propia región, para el caso, a nivel de su aplicación, el territorio que integra a la Asociación de Municipios del Norte de Morazán (AMNM); sin embargo, para la elaboración de un diagnóstico territorial también se considera necesario tomar en cuenta diferentes fuentes de información que puedan ser aprovechables, ya sea de manera directa o indirecta, cualitativa o cuantitativa, como pueden ser el caso de textos y documentos relativos a estudios previos, datos estadísticos, marco jurídico vigente, diverso tipo de material cartográfico, fotografía aérea y convencional, entrevistas, encuestas y grupos focales. Es muy importante que el trabajo de gabinete pueda ser complementado con la actividad de campo, que entre en contacto directo con la población local y que sea esta la que transmita su propia imagen del territorio, esto pasa por un acercamiento mediante una etapa de identificación de actores clave de los diferentes sectores que conforman el tejido social, a los que se les pueda abordar a través de instrumentos formales de recopilación de información o en espacios informales (Gómez Orea, 2013).

De esta manera, en base a la teoría de este autor, se estarían considerando tres tipos de diagnóstico territorial, el que parte del conocimiento local de la población, así como de la percepción que tiene esta sobre su territorio, como complemento del diagnóstico técnico, que es el que se realiza a partir de técnicas y métodos objetivos.

#### **2.2.4 El diagnóstico percibido**

La percepción de la ciudadanía sobre el sistema territorial en que realiza sus actividades vitales y con ello se desarrolla como ser humano junto a todo su entorno, tiene como base a la subjetividad, desde donde forma sus propias valoraciones acerca de dicho sistema. Desde la segunda mitad del siglo pasado, la que se denominó Geografía de la Percepción revalorizaba el mundo subjetivo de las personas y las imágenes mentales que estas tienen sobre el espacio en que desarrollan su vida, aunque el planteamiento desde la metodología de diagnóstico territorial propuesto en esta investigación considera como elementos principales los aspectos sociales, económicos y medioambientales de esa apreciación subjetiva por parte de la población, en este

caso, a nivel de resultados, del territorio que conforman la región norte del departamento de Morazán, en la República de El Salvador. Kevin Lynch es referente con su obra “La imagen de la ciudad” (1960), en la que el autor tenía como objetivo estudiar la percepción que tienen los ciudadanos de la morfología y el paisaje urbano, permitiendo así detectar los aspectos más relevantes de la misma, pudiendo intervenir sobre esa percepción. Según Lynch, hay un importante vínculo entre la imagen o el mapa mental que cada sujeto tiene de la ciudad y la manera en que se identifica con ella. Dicha imagen estará relacionada con las experiencias que cada uno tenga con ese contexto urbano, sus recuerdos, los sucesos que se hayan producido y de los que pueda tener memoria, los elementos importantes en su vida, como puede ser su barrio o su casa, es decir, su espacio vivencial; es en función de esa percepción que las personas toman sus decisiones espaciales (Moraga, 2013).

Se consideran los aspectos que permiten organizar el espacio y darle legibilidad, dividiéndolo en ejes estructurales (sendas: calles, senderos, líneas de tránsito, canales o vías férreas), en relaciones de ejes (nodos: puntos estratégicos, confluencias; barrios o distritos: secciones de la ciudad; y barreras: límites) y en referencias y puntos marcadores (hitos: puntos de referencia) (Villena, 2012).

Es relevante el planteamiento de Millán (2004), en cuanto a que cada persona, cada grupo social posee una percepción sesgada de la realidad objetiva y, en ese sentido, destaca el condicionamiento que propician en ellos los valores culturales, las experiencias y las aspiraciones que llevan a conducir a la persona a un propio universo que es organizado concéntricamente en torno a sí mismo. Es así como su entorno de mayor inmediatez es el medio en el cual actúa habitualmente y del cual posee una información personal y directa.

Volviendo a la percepción ciudadana de la población objeto de la aplicación del estudio, van a ser sus propias apreciaciones del territorio las determinantes para convertirse en insumos que puedan ser complemento del diagnóstico técnico, el que tiene como punto de partida una metodología de carácter científico. De esa forma, será esa subjetividad la que exprese, por ejemplo, la manera en que perciben los servicios públicos que reciben desde las instituciones gubernamentales, las necesidades inmediatas que demandan sus organizaciones sociales, la calidad con la que dichos servicios son proporcionados en el territorio y los aportes para encontrar los consensos necesarios en cuanto al modelo de desarrollo que pueda conducir a una colectividad humana, en definitiva, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Dicha percepción ciudadana es fundamental para la construcción de un diagnóstico integral, ya que el aporte de la subjetividad de la población le brinda una mayor legitimidad al resultado del diagnóstico, además de constituir un valor importante a nivel de representatividad social y participación ciudadana. La característica geográfica del territorio de aplicación, de situarse en una ubicación distante de los centros de decisión política del país, ha sido motivo de una

sensación casi permanente de aislamiento por parte de su población y dicha noción es un ejemplo significativo de la percepción de la ciudadanía de su propio sistema territorial. Es, en este sentido, de particular importancia el tejido asociativo de la región, cuyos actores mantienen un activo involucramiento en los procesos de desarrollo del territorio, de esta manera su percepción aportará importante información al diagnóstico territorial.

### **2.2.5 Diagnóstico basado en el conocimiento local**

El conocimiento cotidiano que la población va adquiriendo de generación en generación representa un aporte muy importante para la construcción del diagnóstico territorial. Dicho conocimiento es adquirido por las personas a través de la percepción de la realidad, inicialmente a través de ideas y gradualmente dichas ideas van transformándose en conceptos más o menos elaborados que intentan explicar el porqué de las cosas. Por su parte, el conocimiento científico descubre las causas y los efectos de las cosas, así como sus relaciones con otras cosas. La relación entre la apariencia y la esencia y las leyes que regulan el cambio por medio de transformaciones graduales o extremas. Aquí predomina la explicación causal, mientras que en el conocimiento común predomina la explicación casual del porqué de las cosas. Todo conocimiento tiene como objetivo la resolución de problemas y los problemas del ser humano provienen desde tiempos ancestrales, en función de sus necesidades materiales o biológicas: alimentación, desarrollo, habitación, mejora de sus condiciones de supervivencia, etc. Dicho vínculo ancestral entre el ser humano y su medio natural ha provocado todo un proceso histórico en el que intervienen permanentemente ambas partes: el ser humano transforma el territorio y el territorio transforma al ser humano, interactuando ambas partes: población y territorio. De esa forma, históricamente el conocimiento ha tenido como fuente principal a la práctica, la experiencia, cuando el ser humano tiene su primer contacto con la realidad; este interioriza conocimientos por la interacción cognoscitiva generacional (Hernández, 2007).

Un ejemplo de la aplicación del conocimiento local es el caso latinoamericano, adonde buena parte de este conocimiento viene dado por las tradiciones ancestrales, en cuanto a técnicas de cultivo, tiempos de cosecha, uso de suelos, conservación de vegetación, etc. Tal es el caso particular del conocimiento del pueblo mapuche, el cual forma parte del conocimiento específico en la gestión sustentable de ecosistemas en el sur de Chile, así como de medicina natural y de formas de cooperación en el trabajo (Durston, 1993).

Cabe destacar que en la región latinoamericana se viene dando en los últimos años un nuevo reconocimiento de la importancia de ese conocimiento local, de cara a su incorporación dentro de las políticas nacionales, así como en los proyectos de desarrollo, siendo favorecido por una apertura desde la comunidad científica a los aportes provenientes de los saberes tradicionales (Bravo, 2013). Como un ejemplo en el caso salvadoreño, las comunidades

indígenas que promueven la conservación del conocimiento ancestral para el cultivo de maíz llevan a cabo iniciativas denominadas “banco de semillas”, las cuales tienen como objetivo preservar las cosechas del maíz originario de la región mesoamericana, además de contribuir a la seguridad alimentaria de la población más vulnerable, práctica que mantienen de las mujeres campesinas de las comunidades kakawiras del noreste de Morazán.

Para Gómez Orea (2013), el conocimiento local es un complemento del diagnóstico territorial, en función de que la información y las herramientas propias del ámbito de la ciencia y la técnica son complementadas y perfeccionadas con la sabiduría local, refiriéndose a los conocimientos de los pobladores que viven y evolucionan con el sistema territorial objeto de diagnóstico, que es adquirido a través de métodos intuitivos, por medio de observación directa y continua mediante “prueba y error”. Este autor sostiene que el conocimiento local de la población con frecuencia no es valorado de forma suficiente, ni tampoco el acceso al conocimiento por procedimientos más o menos intuitivos y diferentes del método científico.

De esta forma, la relevancia de la contribución del conocimiento local de la población que habita un sistema territorial al proceso de elaboración del diagnóstico de este es muy significativa, derivada de su vinculación vital y generacional con su propio entorno y todo lo que ello conlleva a nivel de creación y acumulación de conocimiento de las personas, por lo cual resulta perfectamente complementario con el diagnóstico técnico.

## **2.2.6 Planificación territorial participativa y diagnóstico participativo**

Incorporar a la población en los procesos de toma de decisiones sobre los diferentes aspectos que afectan a sus comunidades es uno de los principales aspectos de la participación ciudadana. De esta forma, dentro de los nuevos modelos de gestión territorial, surge la denominada planificación territorial participativa, la cual intenta involucrar a la población, es decir, a quienes conocen y viven el territorio, haciéndolos partícipes en la identificación de las problemáticas de su entorno, así como de las posibles soluciones a plantear (Altschul et al., 2001). Según estos autores, sus principales características son:

- a) La participación. El diseño de las herramientas de planificación del territorio cuenta con la incorporación de la población, desde la etapa de elaboración del diagnóstico de la zona, la definición de usos de suelo y la formulación y discusión de los instrumentos jurídicos.
- b) La flexibilidad. Considera que un plan de ordenamiento no es una herramienta completamente estática, sino flexible, además de adaptable, que toma en cuenta la previsión de los permanentes cambios que el territorio experimenta y crea incentivos para que los diferentes actores puedan involucrarse en las decisiones.



- c) La integralidad. Considera no exclusivamente los aspectos físicos o territoriales, sino también aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos, con su permanente interacción. Tampoco se limita al espacio municipal, sino toma en cuenta los factores y dinámicas del entorno que afectan al territorio (Altschul et al., 2001).

En comparación a la planificación territorial convencional, la planificación participativa presenta como ventajas la transferencia e intercambio de conocimiento entre sectores, permitiendo el aporte de diferentes perspectivas que vienen a enriquecer el proceso. Por otro lado, permite una mayor implicación de la población en el desarrollo de la planificación a distintos niveles (municipio, región, etc.), además de impulsar un sistema de gobernanza en el que todos los actores involucrados puedan tener un rol de importancia en la fase de toma de decisiones. Por último, permite una mayor diversidad y compatibilidad en los usos sobre el territorio (Hernández et al., 2016).

El diagnóstico participativo se plantea como una oportunidad democrática para que todos los miembros de la comunidad puedan formar parte del proceso de decisiones que tienen relación con la gestión de su territorio. De esa manera, serán las organizaciones comunitarias las que deberán trabajar en encontrar una amplia y activa participación de parte de sus integrantes y, en la medida de lo posible, de la comunidad en su totalidad, partiendo de la definición de problemas hasta la etapa de formulación de soluciones. Para ello, es indispensable que el papel de la comunidad no sea solamente a nivel de fuente informativa, sino que, por contra, conozca y sea parte de la formulación de objetivos, métodos y resultados de la realidad que está siendo objeto de diagnóstico (Subsecretaría General de Gobierno, 2013); de esa manera, el sentir y pensar de las personas que conviven en un espacio geográfico determinado puede ser tomado en cuenta por sus autoridades administrativas, pudiendo trasladar su priorización de necesidades a las mismas.

### **2.2.7 Cartografía participativa**

Como parte de la metodología de diagnóstico territorial propuesta en esta investigación, los elementos cartográficos son un elemento relevante para la expresión visual tanto del conocimiento local como de la percepción de la población sobre su realidad en el espacio donde desarrolla su proyecto de vida. En este sentido, se ponen en práctica algunos elementos que corresponden a la denominada Cartografía Participativa, la cual se define por el contenido de los mapas que representa conocimientos e información de tipo local; asimismo, en dichos contenidos se incluyen los lugares de una comunidad, sus símbolos, escalas y principales características que representan sistemas de conocimientos locales, representando el ideario de una comunidad; de esta manera, una de las principales características de la Cartografía Participativa es que la

producción de mapas se lleva a cabo por comunidades, para poder generar información más relevante en función de sus principales necesidades. Ha sido a partir de las últimas décadas del siglo pasado en que los proyectos donde es utilizada esta técnica se han incrementado en diferentes regiones del mundo, tanto en entornos urbanos como rurales, incluyendo comunidades indígenas (FIDA, 2009).

La transformación de la realidad de las personas directamente involucradas es el objetivo principal del desarrollo de este tipo de metodologías participativas, cuyo origen es la denominada Investigación Acción Participativa. En el entorno de la cooperación al desarrollo, la utilización del Diagnóstico Rural Participativo ha venido en aumento, siempre en el mismo sentido de la aplicación de metodologías con este tipo de enfoque, de la cual surge la Cartografía Participativa, en la cual es la propia comunidad, quien mejor conoce los detalles de su entorno, la encargada de elaborar los mapas, que son los que reflejan la percepción que tiene la comunidad sobre su propio territorio en cuanto a recursos, relaciones sociales, potencialidades y limitantes, así como también puede plantear soluciones a sus necesidades de planificación y desarrollo local. En muchos entornos comunitarios, principalmente de zonas rurales, las capacidades de la población local para elaborar un mapa suelen ser limitadas. Razón por la que, uno de los más importantes apoyos que aporta la Cartografía Participativa es la formación a la comunidad mediante conocimientos que permitan a futuro contar con la capacidad de hacer de sus propios mapas, con la información prioritaria para ellos, además de usos y aplicaciones que consideren necesarios, reflejando temáticas de interés relevante sobre su territorio. De esta manera, pueden abordar posibles conflictos al interior de la comunidad, de cara a encontrar soluciones, así como aspectos de sensibilización y concienciación sobre situaciones de interés para toda la comunidad. También, la generación de los mapas por parte de la comunidad también pueden ser una herramienta en función de la prevención y la resolución de conflictos, abriendo espacios de diálogo en cuanto al uso y acceso de la tierra o la gestión de los recursos naturales en general, así como su manejo en instituciones públicas (Bracerías, 2012).

## **CAPÍTULO 3. EL MODELO ELABORADO**

### **3.1 EXPRESIÓN DEL MODELO**

El modelo es la imagen de la metodología diseñada; como se dijo, una metodología es un sistema lógico y coherente de tareas concatenadas, que permite dirigir la reflexión a través de la cual se avanza hacia la formulación del producto que su aplicación persigue. El modelo se describe mediante los dos elementos siguientes:

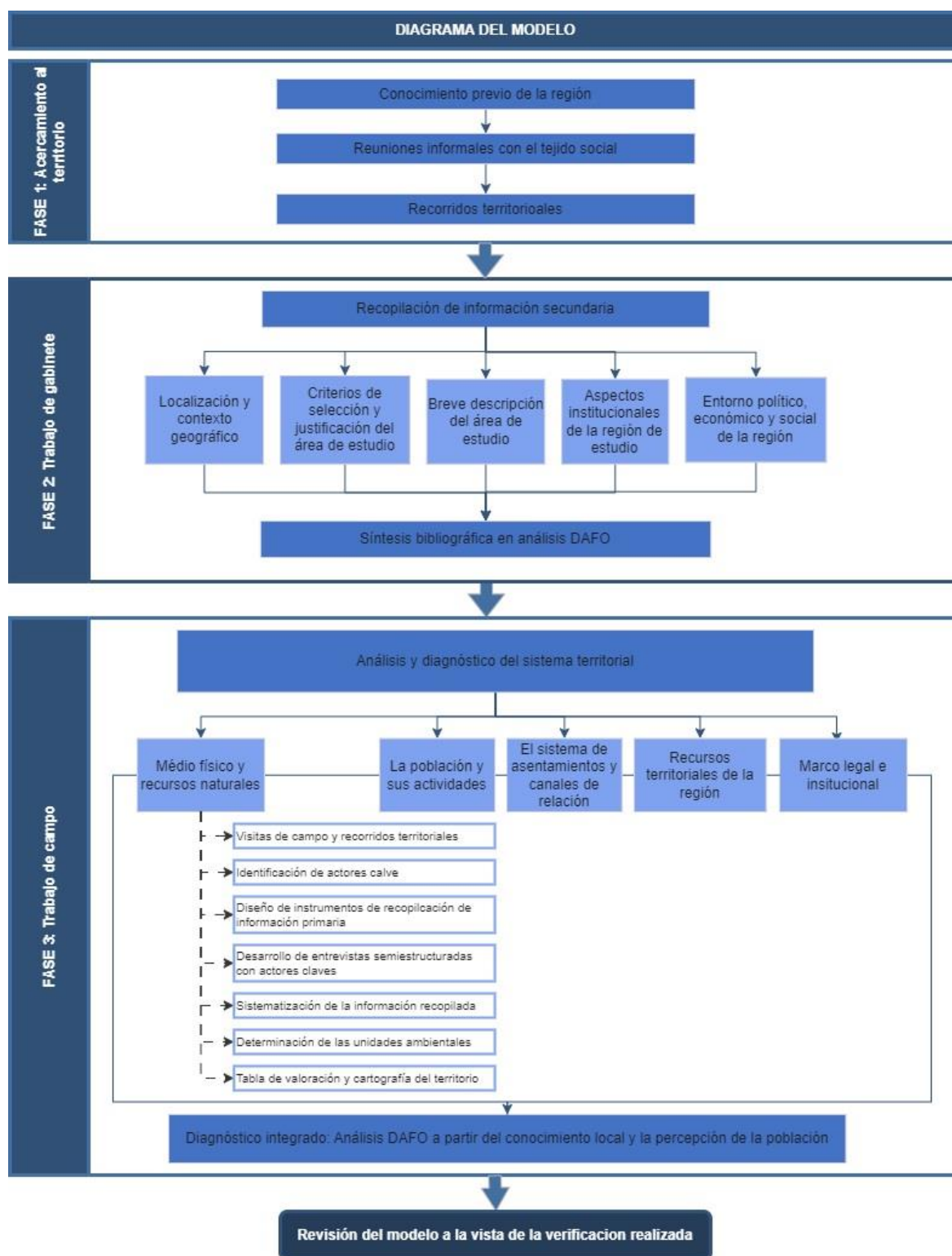
Un diagrama de flujos (Figura 3.1) que representa el “modelo” del “proceso” de aplicación de la metodología, es decir, las tareas a formalizar y el orden en que se van sucediendo en el tiempo.

Un texto explicativo sobre los criterios y las técnicas para realizar cada una de las tareas, que se describe en los epígrafes siguientes.

### **3.2 DIAGRAMA DE FLUJOS DEL MODELO**

La Figura 3.1 resume las tres fases del modelo metodológico de diagnóstico territorial basado en el conocimiento local y en la percepción de la población. En primer lugar, el acercamiento al territorio, luego una fase de gabinete con la información bibliográfica disponible para la región en estudio y, por último, el trabajo de campo, que abarca la recopilación de información primaria del sistema territorial a diagnosticar.

Figura 3.1 Fases del proceso metodológico del diagnóstico



Fuente: elaboración propia

Aunque el diagrama muestra una disposición secuencial de las tareas, su aplicación tiene carácter iterativo, de tal manera que se van realizando ciclos permanentes de retroalimentación, en un

continuo ir y venir sobre las diferentes tareas. A lo largo de este proceso, se va conociendo a profundidad el territorio, sus problemáticas y oportunidades; y al mismo tiempo, se identifican, respectivamente, alternativas de solución y de aprovechamiento.

Por último, conviene señalar la importancia de utilizar un Sistema de Información Geográfica (SIG) para desarrollar la aplicación del modelo, el cual, a su vez, se constituirá como una herramienta esencial para la gestión y seguimiento del diagnóstico.

### **3.3 DESCRIPCIÓN DE LAS TAREAS QUE CONFORMAN EL MODELO DE DIAGNÓSTICO TERRITORIAL**

#### **3.3.1 Fase 1. Conocimiento previo de la región**

Para poder desarrollar el diagnóstico territorial basado en el conocimiento local y en la percepción de la población propuesto en esta investigación, de cara a la generación de información territorial que contribuya a poder complementar un diagnóstico técnico, se vuelve indispensable contar con un conocimiento introductorio sobre la zona geográfica o región en la cual se llevará a cabo dicho diagnóstico. En vista de que la información para el diagnóstico tendrá como base a la población de la zona o región donde se llevará a cabo el estudio, se vuelve necesario contar con un acercamiento previo a su tejido social: asociaciones de vecinos, organizaciones ciudadanas, grupos o cooperativas de productores, empresarios, cuerpo político municipal, liderazgo local, instituciones públicas, etc. De esta manera, para el desarrollo de las fases subsiguientes del diagnóstico, se podrá contar con un manejo de la información territorial elemental que permita su realización.

##### ***3.3.1.1 Reuniones informales con el tejido social***

En función de adquirir un conocimiento introductorio del perfil de la población local con la que se va a trabajar en el proceso de diagnóstico territorial resulta importante llevar a cabo una serie de reuniones con la diversidad de representantes del tejido social de la región en estudio, lo que permitirá identificar a los informantes clave con quienes se sostendrán las entrevistas que permitirán obtener el conocimiento local sobre el medio físico y sus recursos naturales, las actividades que se desarrollan en el territorio, el uso de la tierra, etc. Este acercamiento inicial con la población también servirá para conocer las condiciones de gobernabilidad local y regional, además de los espacios de participación ciudadana, que de igual manera serán un parámetro para valorar la viabilidad de la realización de un diagnóstico basado en el conocimiento local y en la percepción de la población.

Esta es una etapa muy importante para el proceso de diagnóstico, tanto para el conocimiento del medio físico como para conocer la percepción de la ciudadanía sobre su realidad territorial. Se trata de comenzar a identificar a las personas con unas características específicas cuyos aportes serán fundamentales en la dinámica de elaboración del diagnóstico. Dentro de dichas características cabe destacar las de un fuerte arraigo, liderazgo, trayectoria de su trabajo en el territorio y una amplia participación dentro del tejido organizativo, en vista de que la información obtenida a partir de sus

opiniones, percepciones y comentarios será la base del diagnóstico del sistema territorial que toma como base el conocimiento local y la percepción de la población.

Las visitas de exploración permiten el conocimiento de la organización ciudadana del territorio para la identificación de actores clave. Contribuye mucho el arraigo y el carácter asociativo de los habitantes, y puede servir para medir la disposición a su participación en este tipo de procesos, como es la elaboración del diagnóstico territorial, a su vez, la calidad y cantidad de información disponible o a tomar en cuenta en el estudio.

### **3.3.1.2 Recorridos territoriales**

Otra actividad importante para adquirir conocimiento sobre la región a estudiar será la realización de recorridos por su territorio, con el objetivo de obtener información inicial sobre el medio físico y las condiciones particulares que luego deberán ser abordadas en las entrevistas que se realicen con los actores locales. Estos recorridos también pueden ser de utilidad para obtener un conocimiento previo a la etapa de gabinete en que se compilará información bibliográfica que servirá de contexto para documentar las características territoriales de la zona, ya que permitirá un acercamiento directo con los recursos naturales y con el capital humano.

Durante los recorridos territoriales se puede iniciar con la recopilación de material fotográfico o de video, sobre todo porque estas imágenes, tanto terrestres como aéreas, mediante la utilización de un dron, serán de utilidad para la conformación de las unidades ambientales de la región, para una mejor comprensión de la información a obtener por parte de la población local en la fase de entrevistas.

### **3.3.2 Revisión bibliográfica (fase de gabinete)**

Resulta importante realizar una compilación de toda la información bibliográfica que pueda estar disponible sobre la región donde se llevará a cabo el diagnóstico territorial, en función de contar con una serie de información detallada sobre los diferentes aspectos que caracterizan a la zona y a su población, tales como: contexto geográfico, criterios de selección del área en estudio, aspectos institucionales, políticos y socioeconómicos, datos históricos y culturales, entre otros. Esta revisión bibliográfica debe desarrollarse en una fase de gabinete, previa a la recopilación de información primaria con la población local.

#### **3.3.2.1 Localización y contexto geográfico**

Será importante establecer los datos bibliográficos disponibles sobre las características elementales de la zona de estudio: aspectos geográficos, organización administrativa, país, región, extensión territorial, límites territoriales, altitud, clima, etc. Además, será interesante destacar algunas particularidades que pueda tener la región a nivel declaratoria de reserva natural, si forma parte de algún patrimonio histórico relevante o de algún tratado internacional transfronterizo.

Como punto de partida para contar con información que corresponda al diagnóstico de la región, en esta sección se identificarán también a las instituciones gubernamentales nacionales que cuenten con información cartográfica, la que podrá irse incorporando a los apartados subsiguientes de la fase de gabinete, según corresponda el criterio de análisis de la información: justificación del área de estudio, breve descripción de la misma, aspectos institucionales, etc.

### ***3.3.2.2 Criterios de selección y justificación del área de estudio***

Las razones por las que se elige la zona de estudio también pueden contribuir a la recopilación de información relevante, al aportar detalles sobre su organización social, historia o características propias a nivel territorial, por lo que la justificación del área de estudio puede también ser de utilidad para visualizar ventajas o beneficios que se obtendrán a través de la realización del diagnóstico o, por el contrario, posibles limitaciones o dificultades a enfrentar en dicho proceso.

### ***3.3.2.3 Breve descripción del área de estudio***

En este apartado se entra ya a la realización de una descripción general del área donde se realizará el diagnóstico territorial a partir del conocimiento local y la percepción de la población, dentro de la fase del trabajo de gabinete y a partir de la información secundaria que pueda encontrarse disponible. Será importante conocer aspectos generales del medio físico, tales como: topografía, vegetación, fauna, usos del suelo, entre otros; asimismo, su patrimonio cultural o histórico y acontecimientos recientes, que, de alguna manera, puedan ayudar a perfilar las características propias de su población, su organización social y principales datos socioeconómicos.

### ***3.3.2.4 Aspectos institucionales de la región de estudio***

Los aspectos institucionales de la región donde se realizará el diagnóstico territorial, que son de importancia dentro de la fase de gabinete, son los aspectos administrativos en los que se circunscribe la organización territorial, entre los cuales está el marco jurídico bajo el cual se rige el territorio, ya sea si se trata de una provincia, cantón, comunidad, municipio o departamento, según corresponda el lugar donde se está llevando a cabo la actividad del diagnóstico. En esta parte, también pueden tomarse en cuenta algunos antecedentes del contexto institucional de la región, valorando experiencias previas o similares que hayan funcionado en regiones cercanas o semejantes.

### ***3.3.2.5 Entorno político, económico y social de la región de estudio***

Las pautas de los elementos políticos y socioeconómicos de la región, generadas en esta etapa de revisión bibliográfica, serán un referente a nivel de poder contar con información actualizada sobre las condiciones de vida de la población local, la coyuntura político-partidaria que pueda estar afectando o los cambios administrativos que pudieran derivarse de esta. De igual forma, los indicadores socioeconómicos que logren reflejar las dinámicas territoriales, a nivel de índices de desarrollo humano, principales actividades económicas, demografía, entre otros, dan consistencia a los datos

que posteriormente proporcione la población sobre cómo interpreta su realidad de vida, la manera en que recibe los servicios de las instituciones públicas y sus perspectivas de futuro.

### **3.3.2.6 Síntesis bibliográfica en un breve análisis DAFO**

Toda la información territorial derivada de la revisión de fuentes secundarias es resumida en un análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades que tiene la región en estudio, el cual será de mucha utilidad para contar con una panorámica general de la situación actual de la región. Dicha información debe de ser presentada de forma sintética, con los elementos que pueden resultar clave para la fase del diagnóstico territorial en desarrollo.

### **3.3.3 Análisis y diagnóstico del sistema territorial**

Esta es la parte en la que se entra directamente en la elaboración del diagnóstico territorial tomando como base el conocimiento local y la percepción de la población. A continuación, se detallan los fundamentos teóricos para cada criterio a desarrollar y la metodología para la recopilación y clasificación de la información de la región en estudio.

#### **3.3.3.1 Medio físico y recursos naturales**

El medio físico y los recursos naturales son todas las características físicas y geográficas del territorio que es ocupado por la población para el desarrollo de sus actividades, el cual tiene sus propias capacidades para soportarlas. Hablamos de todos los componentes de la naturaleza: el clima, el agua, la orografía, la hidrografía, la topografía, la calidad de suelo, etc.; todo esto determina la vocación natural del territorio. Tiene también un componente ecosistémico, que tiene su base en la flora y la fauna que en él habita, y otro que involucra la dimensión humana, en cuanto a su demografía, usos del suelo, elementos culturales y todos sus marcos normativos (CEPAL, 2012).

Los objetivos del diagnóstico del medio físico, según el planteamiento de Gómez Orea (2013), es conocer cómo es y cómo funciona, los conflictos y los problemas que le afectan y la potencialidad de la cual dispone. La lectura del medio físico permitirá conocer sus características naturales, así como la comprensión de las formas de su utilización y la estimación, tanto de la potencialidad, en relación con las actividades que desarrollan sus habitantes, así como la fragilidad o vulnerabilidad que presenta.

Para la lectura de todos los elementos que forman parte del medio físico, así como para la determinación de su capacidad de acogida, las opciones metodológicas que plantea el citado autor toman como punto de partida el conocimiento científico, por ejemplo, iniciando el proceso con una prospección integrada del medio físico mediante un equipo de expertos en diferentes áreas, tales como usos del suelo, paisaje, geomorfología y vegetación. De esta manera se definen las denominadas unidades de integración o unidades ambientales, para su respectiva valoración (Gómez Orea, 2013).

La metodología que plantea esta investigación para la lectura del medio físico y los recursos naturales toma como base el conocimiento de la población, fundamentado en la vivencia cotidiana en



el entorno adonde llevan a cabo todas sus actividades, además del legado de las generaciones precedentes que formaron parte del mismo sistema territorial y que dejaron en él todo su saber y hacer, el cual forma parte ya de ese mismo conocimiento y sabiduría local. En muchos casos, ese saber viene trasladándose desde el conocimiento ancestral de pueblos originarios que han habitado diversas regiones alrededor del mundo.

Las denominadas unidades ambientales o unidades de integración, resultado de la lectura del medio físico a partir del conocimiento de la población local *“son recintos territoriales que representan externamente el ecosistema subyacente; permite por tanto hacer una aproximación por sistemas al conocimiento del medio físico, rompiendo así la aproximación por capas o factores, lo que permite un entendimiento más real, útil y operativo del medio físico”* (Gómez Orea, 2013, p. 211). Los objetivos de dichas unidades son la facilitación de la comprensión del medio físico, además de propiciar la utilización del total de información sectorial recopilada, para lo cual se utilizarán criterios ecológicos, ya que la vegetación y la fauna son los elementos principales de atención para dichas unidades ambientales.

Las actividades por desarrollar para la lectura del medio físico y los recursos naturales en el diagnóstico territorial son los siguientes:

#### 3.3.3.1.1 Visitas de campo y recorridos territoriales

Además de la información obtenida en la fase de conocimiento previo de la región, será importante realizar nuevos períodos de visitas a la región en estudio para obtener un marco de referencia más definido del medio físico; asimismo, para completar el material fotográfico y de video, obtenido mediante la utilización de dron.

#### 3.3.3.1.2 Identificación de actores clave

Utilizando la información recopilada en las reuniones iniciales de carácter informal, en esta fase debe de establecerse la muestra de actores clave con las que se llevará a cabo la recopilación de información primaria, que será la base del diagnóstico territorial. Los criterios a considerar son los siguientes:

- a) Arraigo con el territorio.
- b) Vinculación con el tejido social de la región, a través de la participación en las diferentes organizaciones, tal es el caso de productores, mujeres, jóvenes, grupos empresariales y cooperativas.
- c) Sexo de la persona a entrevistar, con el objetivo de tomar en cuenta una participación igualitaria de hombres y mujeres en la muestra.

- d) Edad, para poder contar con diferentes enfoques generacionales en cuanto al conocimiento local y a la percepción de la población sobre su territorio, así como para permitir la participación de personas jóvenes.
- e) Nivel educativo, principalmente en el segmento de población joven que pudiera haber tenido la oportunidad de acceso a educación formal, ya sea técnica o universitaria, y puede aportar una visión más amplia de su historia de vida y de su perspectiva de la región.

### 3.3.3.1.3 Diseño de instrumentos de recopilación de información primaria

Tomando en cuenta el hecho de que la información a recopilar por parte de la población local será de tipo cualitativo y la estructura del modelo metodológico propuesto, en la Tabla 3.1 se resumen las tres áreas de abordaje a nivel del vínculo de la persona con su territorio, la descripción de su medio físico y la percepción sobre la situación actual y prospectiva de su región. El diseño de instrumento de entrevista tiene como objetivo presentar el mayor grado de flexibilidad posible, con el fin de poder adaptarse a la idiosincrasia de las diferentes personas a abordar.

*Tabla 3.1 Instrumentos de recopilación de información primaria*

Pregunta	Sub-preguntas
1. ¿Cuál es su arraigo con el territorio?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecedentes históricos en función de la vinculación con la región, contexto social, político y económico del territorio.</li> <li>• Participación en el tejido social.</li> </ul>
2. ¿Cómo puede describir la región?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Características del medio físico de la región: flora, fauna, clima, uso del suelo, altitud, principales riesgos, precipitaciones.</li> <li>• Principales subsistemas territoriales.</li> </ul>
3. ¿Cómo percibe el territorio?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principales avances en los diferentes servicios públicos que recibe la población.</li> <li>• Perspectivas a futuro: amenazas y oportunidades.</li> <li>• Principales necesidades de la población.</li> <li>• Cambios generacionales en el liderazgo local.</li> <li>• Instituciones estatales con mayor presencia en la región.</li> <li>• Modelos de desarrollo de la región.</li> <li>• Efectos de la migración interna y externa.</li> </ul>

Pregunta	Sub-preguntas
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Identidad de la población con la región.</li></ul>

Fuente: *Elaboración propia.*

#### 3.3.3.1.4 Desarrollo de entrevistas semi estructuradas con actores clave

Se considera más adecuada la realización de entrevistas semi estructuradas por el margen de flexibilidad que puede permitir su desarrollo, tomando en cuenta la diferencia de perfiles de las personas a quienes se abordará. Por otra parte, y en la medida que las condiciones lo permitan, las entrevistas deberían ser realizadas en el territorio, ya que la temática hace referencia a una serie de detalles que pueden ser relevantes para las fases posteriores, considerando también la posibilidad de recorrer o visitar lugares o puntos geográficos relevantes para las personas seleccionadas en la muestra de informantes clave.

#### 3.3.3.1.5 Sistematización y análisis de la información recopilada

La sistematización y el análisis de la información generada en la fase de entrevistas con la población es la base del análisis para el diagnóstico territorial, por lo que la transcripción de audios de las entrevistas y la clasificación de dicha información en las diferentes temáticas, como son: contexto sociopolítico y económico, características del medio físico y a la percepción ciudadana del estado actual y las visiones de futuro facilitarán el desarrollo del diagnóstico.

#### 3.3.3.1.6 Determinación de las unidades ambientales

A partir de la información proporcionada por la población, se procede a la clasificación del medio físico en unidades ambientales, con el objetivo de poder aproximarse al conocimiento del medio físico y facilitar la comprensión de manera más real, útil y operativa del mismo. En este caso, la identificación y clasificación de dichas unidades ambientales se realizarán de manera empírica, ya que tendrán como base el conocimiento de la población local sobre su territorio. Estas se describirán en fichas, de acuerdo con su tipo de clasificación, con sus elementos más generales, para posteriormente efectuar una estimación de los méritos de conservación con que cuenta cada una.

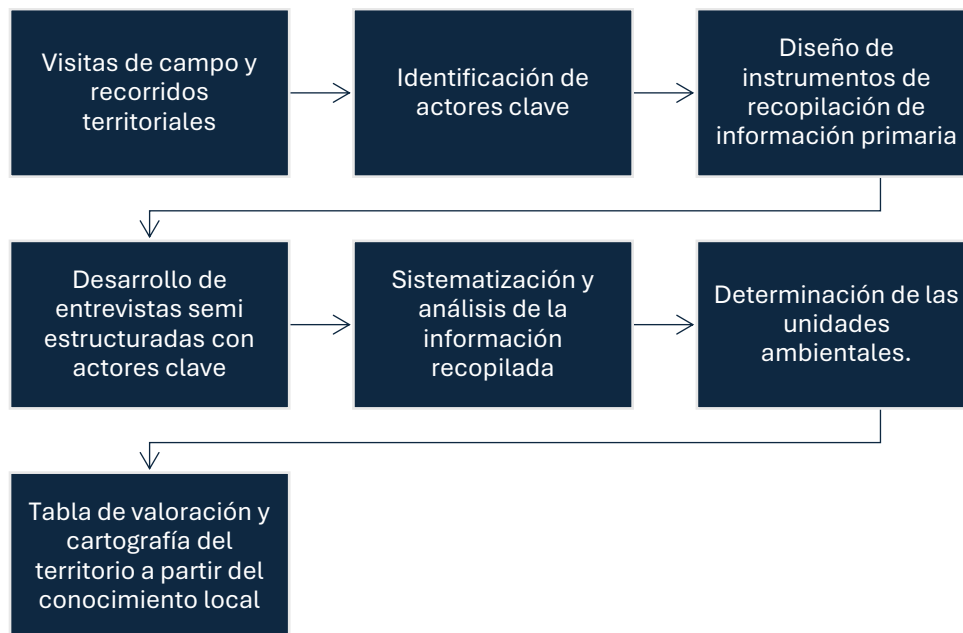
#### 3.3.3.1.7 Tabla de valoración y cartografía del territorio

Los criterios de agrupamiento de las unidades ambientales son los siguientes: ecológico, científico/cultural, paisajístico, funcional y productivo. A cada uno de ellos se le asignarán valores según los méritos de conservación, esto mediante criterios de carácter cualitativo de acuerdo con la biodiversidad, naturalidad, significado para la región, singularidad, armonía o coherencia de las formas de uso y aprovechamiento con su vocación natural, elementos notables para la investigación científica y su divulgación, el papel de la unidad para el ecosistema, etc. (Gómez Orea, 2013). La clasificación de las unidades ambientales y su respectiva valoración se representan en una tabla donde podrá observarse un resumen de cada uno de los valores según los criterios de clasificación antes descritos.

De esta manera, se está en la capacidad de su visualización en un mapa, partiendo de la información derivada del conocimiento local, utilizando como herramienta principal a los SIG y elementos derivados de la cartografía participativa.

La Figura 3.2 resume el proceso de lectura del medio físico a partir del conocimiento local.

*Figura 3.2 Proceso para lectura del medio físico a partir del conocimiento local*



*Fuente: Elaboración propia.*

### **3.3.3.2 La población y sus actividades**

El apartado anterior, sobre el medio físico y los recursos naturales, vincula el espacio físico que es ocupado por una población, en una geografía determinada, en donde lleva a cabo todas sus actividades vitales; esto implica el uso directo de los insumos que toma de esos recursos naturales o su transformación, así como los desechos que son generados por las mismas actividades desarrolladas y que son incorporados al medio físico. De esta forma, el diagnóstico de la población y sus actividades se enfocará en todo lo relacionado a las acciones que la ciudadanía lleva a cabo, los servicios que esta demanda, las características sociales que tiene ese grupo poblacional y la producción que genera en su entorno para la satisfacción de todas sus necesidades.

En cuanto a la metodología de diagnóstico propuesta en esta investigación, en este apartado se tomará como fuente la percepción que tiene la población en general, priorizando el elemento subjetivo de la forma cómo percibe la dinámica social de su entorno, cómo valora los servicios que recibe de las entidades públicas, con énfasis en las áreas de salud y educación, el uso que le da al suelo para las actividades de producción que realiza y cómo se ha configurado el territorio a nivel de relaciones sociales. Asimismo, fenómenos sociales actuales con los que tienen que convivir, como

puede ser la migración, principalmente algunos segmentos de la población o la búsqueda de alternativas de desarrollo que le permitan dar un salto en su calidad de vida, por lo que será de importancia realizar una priorización de sus necesidades.

### ***3.3.3.3 El sistema de asentamientos y canales de relación***

Este sistema describe la distribución del espacio y la estructura de los núcleos de población, como puede ser el caso de municipios, cantones, caseríos, sus localizaciones, accesibilidad, etc. Los canales de relación son las infraestructuras mediante las cuales la población realiza sus intercambios de mercancías, reciben los servicios públicos (como la energía eléctrica o el agua) o los que posibilitan su comunicación (Gómez Orea, 2013).

### ***3.3.3.4 Recursos territoriales***

En esta parte se destacarán todos los recursos territoriales de la región en estudio, ya sean derivados de su medio físico, de su población, de su sistema de asentamientos y canales de relación o de su marco legal e institucional, en función de que puedan ser potencialmente dinamizadores del territorio. Se trata de una especie de listado de oportunidades que podrían incluirse en la columna del análisis DAFO, y nuevamente tomará como punto de partida el conocimiento y los elementos perceptuales de la población; de esta forma, como parte de dicho listado, podrían estar, por ejemplo, el paisaje, la fauna y flora, principales sectores productivos, etc.

La importancia dentro del diagnóstico del sistema territorial es poder resaltar los principales recursos del territorio, de manera que puedan ser tomados en cuenta para consolidar algunas iniciativas aún incipientes de desarrollo en la zona, como puede ser el caso de rubros económicos (como la agricultura, la ganadería, la industria o el turismo) o para poder establecer normativas específicas de protección ambiental, tales como amenazas derivadas del mal manejo de los desechos sólidos o de un desarrollo urbano desordenado.

### ***3.3.3.5 Marco legal e institucional***

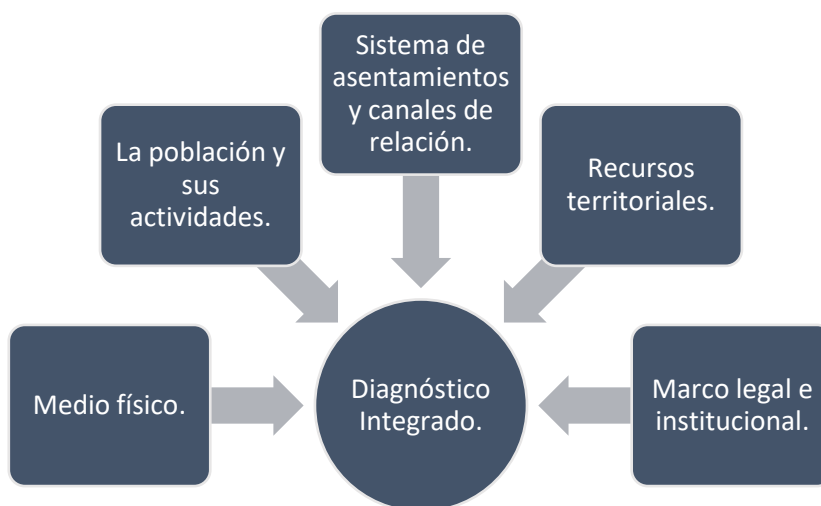
Contiene todo lo relacionado a la parte de reglamentación y regulaciones de carácter administrativo que pueden impactar en el diagnóstico. El sistema territorial de la región en estudio puede estar regido bajo una serie de normativas que tienen una incidencia directa en todos los aspectos que lo conforman, como es el caso de legislación en materia medioambiental, la tenencia y el uso de la tierra, declaración de reservas ecológicas, autorizaciones para actividades de ámbito turístico, etc.

### ***3.3.3.6 Diagnóstico integrado basado en los diagnósticos sectoriales anteriores.***

El autor Gómez Orea (2013) le denomina “diagnóstico integrado o de síntesis”. Consiste en evaluar el sistema en su estado actual, considerando su recorrido histórico, así como sus perspectivas a futuro. Para ello se deben integrar y sintetizar todos los diagnósticos sectoriales anteriores. Esto

contendrá, como se comentó en la parte del medio físico y recursos naturales, una imagen cartográfica del territorio, conteniendo las unidades ambientales, el sistema de asentamientos poblacionales, los canales de relación, en cuanto a red de transportes y telecomunicaciones y el marco normativo que atañe al funcionamiento de todo el sistema territorial (Figura 3.3). Tal y como en las áreas descritas en los apartados anteriores, la base del diagnóstico integrado será el conocimiento local y la percepción de la población general, de tal manera que la imagen del sistema territorial será la que sus habitantes transmiten de él, lo que incluye también los riesgos que perciben sobre su región, los servicios con los que cuentan, la calidad en que estos son proporcionados, las potencialidades más importantes que tiene la región, así como los desafíos que deben de superar de cara al futuro. Esto se puede sintetizar en un análisis DAFO para el territorio, con el sentir y la visión de la población local (Gómez Orea, 2013).

*Figura 3.3 Elementos del diagnóstico integrado*



*Fuente: elaboración propia, en base a "Ordenación Territorial", Gómez Orea, D., 2013.*

## **CAPÍTULO 4. VERIFICACIÓN DEL MODELO**

### **4.1 MÉTODO UTILIZADO**

De acuerdo con la metodología con que se ha desarrollado la tesis, el modelo diseñado y descrito en el capítulo anterior se ha ido validando internamente a lo largo de las sucesivas versiones, cada vez más depuradas, por las que ha pasado hasta llegar a la expuesta en dicho capítulo. Esta es la que se somete a un proceso formalizado y extenso de validación aplicado en el sistema territorial de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán (AMNM).

### **4.2 APLICACIÓN EN LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL NORTE DE MORAZÁN Y RESULTADOS OBTENIDOS**

#### **4.2.1 Conocimiento previo de la región**

##### ***4.2.1.1 Reuniones informales con el tejido social***

Derivado del conocimiento previo de la región norte del departamento de Morazán con el que se contaba previo al inicio de esta investigación, se generaron una serie de reuniones informales con representantes de diferentes sectores del tejido asociativo: productores agrícolas, representantes de cooperativas, ONGs locales, funcionarios municipales, empresarios del sector turístico, organizaciones de jóvenes y de mujeres, asociaciones de artesanos, instituciones educativas y de salud que funcionan en la región, entre otros. Estos encuentros permitieron ir teniendo un conocimiento más cercano del proceso histórico y de las condiciones actuales de los municipios de la zona, principalmente de la manera cómo la población interpreta sus dinámicas sociales, sus problemáticas, sus necesidades y sus perspectivas de futuro. En el caso de esta zona de aplicación del modelo de diagnóstico territorial resulta evidente el impacto que tuvo la guerra civil ocurrida en los años ochenta en El Salvador, tanto a nivel de infraestructuras como de implicación a nivel de organización social, resiliencia, servicios públicos, participación ciudadana e identidad regional.

##### ***4.2.1.2 Recorridos territoriales***

Las diversas actividades realizadas por el investigador en la región norte del departamento de Morazán, desde hace varios años, propiciaron una serie de visitas y recorridos de campo por los diferentes municipios que forman parte de la mancomunidad. Además de dichos antecedentes, en el marco del desarrollo de la presente investigación, de cara a la realización del diagnóstico territorial, se llevaron a cabo una serie de recorridos focalizados, con el objetivo de obtener un mayor grado de conocimiento del medio físico de la mancomunidad de municipios; asimismo, muchos de estos nuevos recorridos tuvieron como destino los lugares específicos o puntos clave comentados por la población local, que se tratan de sitios particulares donde, por ejemplo, se marca un cambio de vegetación y de clima, diferencia en la cantidad de precipitaciones, uso de la tierra, idiosincrasia de la población, entre otros.



## 4.2.2 Revisión bibliográfica (fase de gabinete)

### 4.2.2.1 Localización y contexto geográfico

El Departamento de Morazán se encuentra ubicado en la zona oriental de El Salvador y su franja norte es limítrofe con Honduras. Es en esa porción del territorio donde se encuentran ubicados los siete municipios que conforman la Asociación de Municipios del Norte de Morazán (AMNM): Meanguera, Jocoaitique, Torola, El Rosario, Arambala, Perquín y San Fernando. Sus límites geográficos son al norte con la República de Honduras; al sur con los municipios de Cacaopera, Osicala, Gualococti, San Isidro y San Simón; al oeste con el municipio de San Antonio y la República de Honduras; y al este con los municipios de Joateca y Cacaopera y con la República de Honduras.

El norte de Morazán tiene 426.63 Km<sup>2</sup> de extensión. La mancomunidad forma parte de la cuenca del río Torola, el más caudaloso de la zona y que además representa una importancia estratégica, no sólo para la región sino para el resto del país, debido a la riqueza de sus recursos naturales, hídricos y orográficos, que incrementan su potencial de desarrollo económico y social, y al capital social que responde a una sociedad organizada en el territorio (ART-PNUD, 2011). El río Torola (Figura 4.1) tiene su desembocadura en el río Lempa, que es el más importante del país, además de también marcar el límite natural de la zona oriental, la cual está conformada por los departamentos de Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.

*Figura 4.1 Puente sobre el río Torola, municipio de Meanguera, departamento de Morazán*



*Fuente: Fotografía de elaboración propia.*

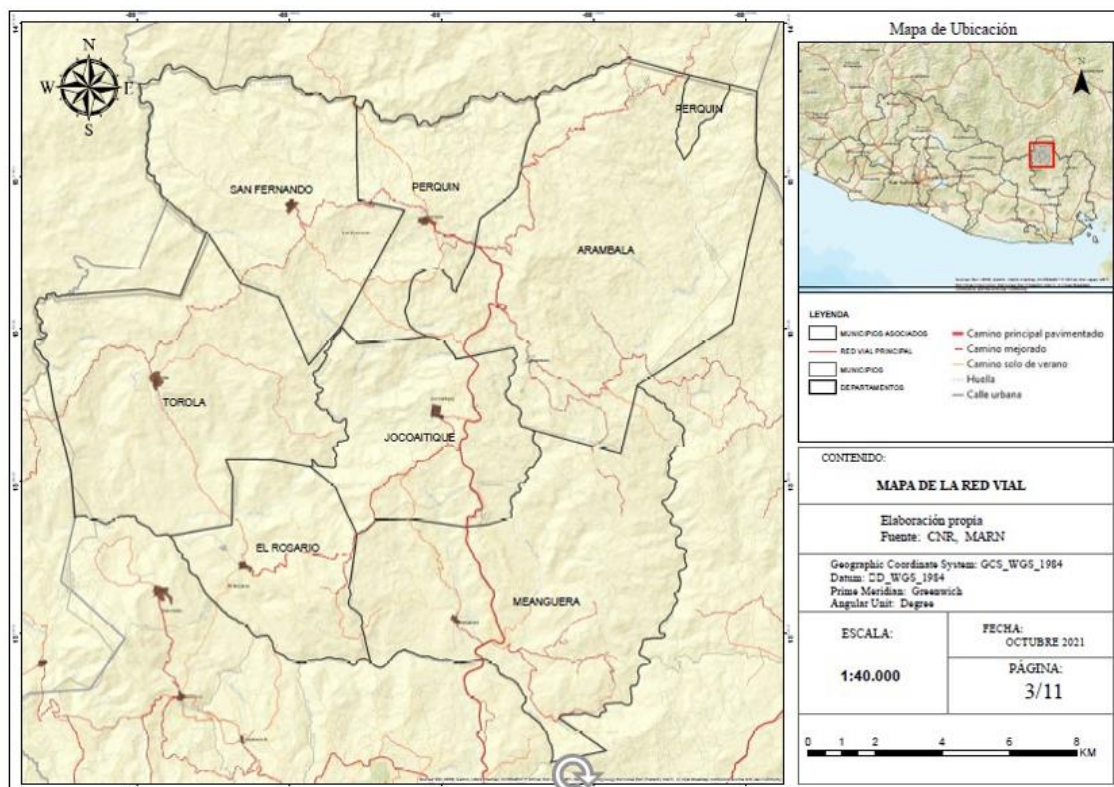
La región norte del departamento de Morazán (Figura 4.2) se vio afectada geográficamente por la resolución de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en septiembre de 1992, sobre un



problema limítrofe histórico entre Honduras y El Salvador, mediante la cual se le concedieron varios kilómetros cuadrados de los denominados “bolsones” en disputa entre ambos países, reduciendo el espacio territorial, principalmente en los municipios fronterizos de San Fernando, Perquín y Arambala, que además redujo la superficie total de El Salvador, al otorgársele a Honduras un 66% de los 440Kms<sup>2</sup> que estaban en cuestión. Dicho fallo definitivo de parte de la Corte Internacional de Justicia puso fin a unas diferencias territoriales que venían de años entre los dos países vecinos (Bello y Cabrera, 2005), y a su vez dio paso a una nueva problemática territorial en cuanto a la propiedad del suelo en los asentamientos y el tratamiento de la doble nacionalidad para los pobladores, cuyas comunidades pasaron a formar parte de Honduras. A la fecha, aún continúan presentándose muchos desafíos territoriales y políticos originados por el desenlace del litigio fronterizo.

La región tiene unas variantes de altitud sobre el nivel del mar, que van desde los 376 m s.n.m. en su parte más baja, en el municipio de Jocoaitique, y los 1.900 m s.n.m. en las montañas de la cordillera fronteriza, la sierra de Nahuaterique, marcando unas características específicas en cuanto a paisaje, clima y vegetación.

*Figura 4.2 Ubicación geográfica de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán (AMNM), mapa de la red vial de los municipios asociados*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

#### **4.2.2.2 Criterios de selección y justificación del área de estudio**

Todos los municipios que forman parte de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán fueron severamente afectados durante los doce años de guerra civil, desde 1980 hasta 1992, período en que buena parte de su población tuvo que salir de la zona hacia otras regiones del país o a campamentos de refugiados en Honduras (Figura 4.3); los daños a la infraestructura y a los servicios básicos fueron cuantiosos. A partir del final del conflicto armado comenzó la etapa de la repoblación, volviendo a instalarse las autoridades políticas locales y a iniciar el proceso de restablecimiento de los servicios públicos, que habían llegado a ser inexistentes. Dicho proceso marcó una dinámica organizativa muy importante de parte de la población, que es conservada a la fecha, manteniendo un alto nivel de participación ciudadana en las decisiones que están relacionadas al desarrollo de la región. Eso ha posibilitado la coordinación de esfuerzos entre diferentes actores territoriales como los gobiernos locales, el gobierno central, los organismos de cooperación internacional al desarrollo y las diferentes asociaciones ciudadanas del norte de Morazán, que han venido actuando permanentemente en el territorio en búsqueda de mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, que se encuentra entre los territorios más desfavorecidos a nivel de índices de desarrollo humano, producto del impacto de los años de conflicto armado.

*Figura 4.3 Vista a los ex bolsones, ahora territorio de Honduras, desde el Cerro de Perquín, departamento de Morazán*

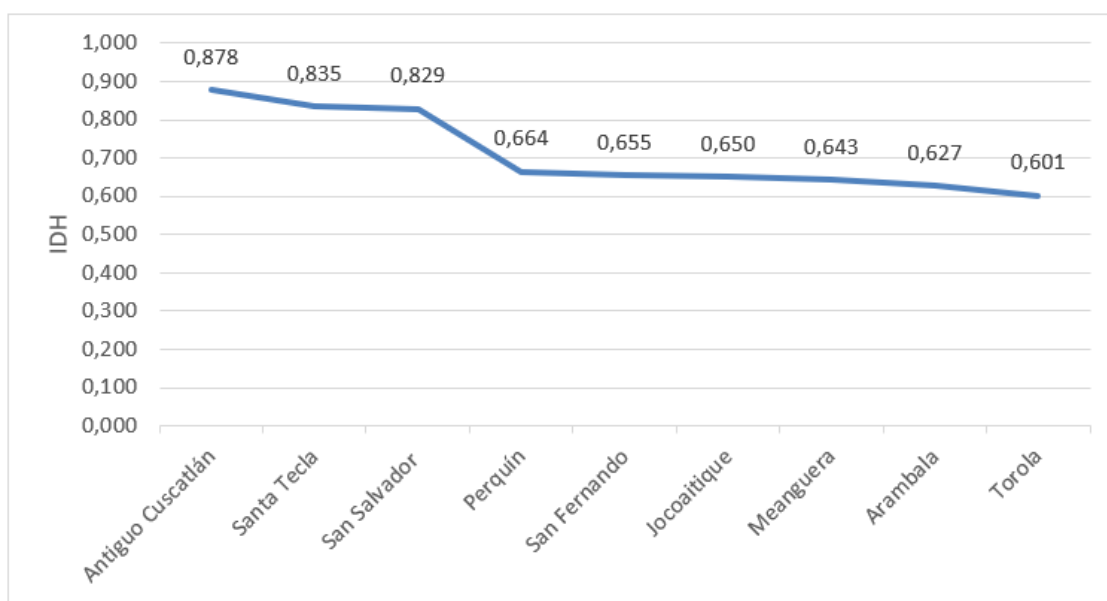


*Fuente: Fotografía de elaboración propia.*

A pesar de esos bajos niveles de desarrollo, los cuales pueden verse reflejados en la Figura 4.4, el tejido social de la población puede considerarse como de los mejores ejemplos a nivel organizativo de todo el país, y por esa razón se ha considerado como un territorio con unas características muy adecuadas para la implementación de una metodología de diagnóstico territorial que utilice el conocimiento y la percepción de esa ciudadanía activa. Por otra parte, puede tener un impacto muy positivo en cuanto a mejores oportunidades de progreso para la región, que posibilite que la población

pueda contar con una mejor calidad de vida y que a su vez pueda servir como modelo en otras regiones rurales de similares características, tanto en el país como a nivel regional. De la misma manera, puede contribuir a consolidar el esfuerzo asociativo de la mancomunidad, destacando la importancia de la ordenación territorial y convirtiéndose en un insumo directo para la realización de su plan de ordenación territorial, que es uno de sus objetivos más importantes.

*Figura 4.4 Gráfico comparativo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los municipios de la AMNM con relación a los tres municipios de mayor clasificación en el Área Metropolitana de San Salvador*

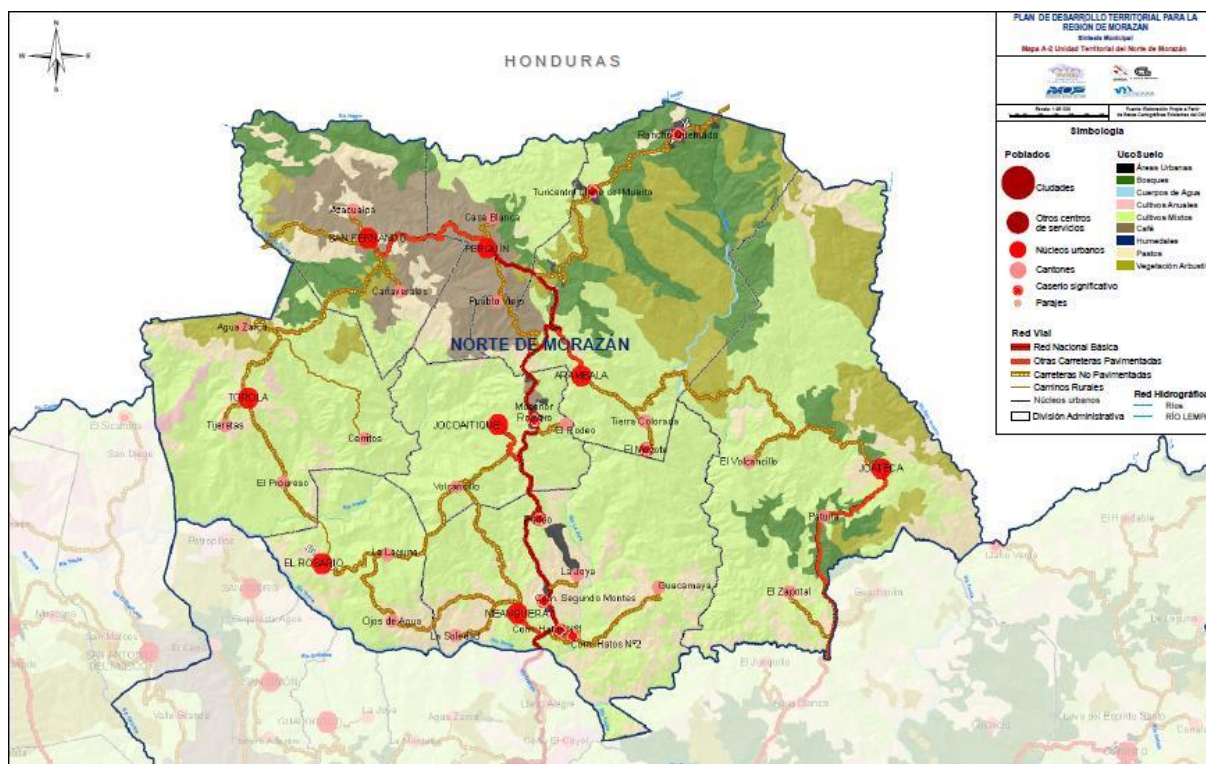


*Fuente: Elaboración propia, en base al Almanaque 262 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011*

#### **4.2.2.3 Breve descripción del área de estudio**

La mancomunidad está delimitada por cuencas y subcuencas que bordean los cerros Cacahuatique y Nahuaterique (Sapo, Alto y Bajo Torola, afluentes del río Lempa, el más importante a nivel nacional) y está conformada por municipios de carácter eminentemente rural, con una base productiva agrícola, en menor escala ganadera y con una incipiente actividad en el sector de servicios turísticos, gracias a los recursos naturales, culturales, históricos y paisajísticos de la zona (Figura 4.5). Los acontecimientos de las últimas décadas, principalmente vinculados al proceso de guerra civil que vivió el país, hacen que los municipios de la mancomunidad cuenten con un rico patrimonio histórico y cultural que, aunado a la riqueza medioambiental del territorio, se perfilan como recursos importantes para el sector turístico, siendo una alternativa de diversificación de la limitada economía local de la región.

Figura 4.5 Unidad territorial del norte de Morazán

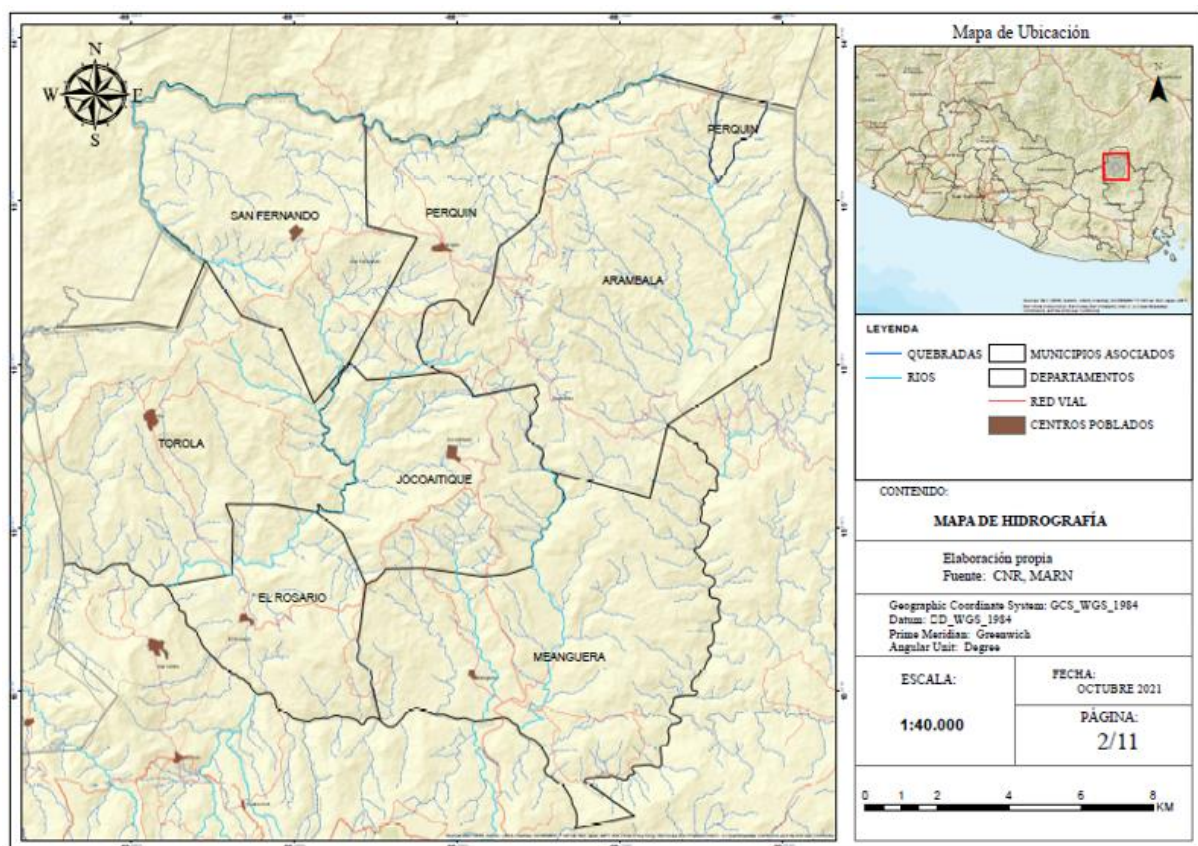


Fuente: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Obras Públicas de El Salvador.

A nivel topográfico, se caracteriza por ser una zona montañosa, con un clima cálido en los municipios de menor altura, como lo son Meanguera, Torola, El Rosario y Jocoaitique; y otro de carácter templado en la zona mayor elevación sobre el nivel del mar, en donde se ubican los municipios de Arambala, Perquín y San Fernando. En cuanto a vegetación, los bosques de coníferas son característicos en estos últimos tres municipios, mientras que en la parte baja de la mancomunidad la vegetación es más diversa, principalmente de carácter tropical. El territorio cuenta con una amplia riqueza hídrica (Figura 4.6) gracias a la cuenca del río Torola y las subcuencas Araute, Joya del Pueblo y Río Sapo (Figura 4.7), que también forman parte de la riqueza paisajística del territorio. A nivel de fauna, la zona cuenta con muchas especies ya extintas en otras zonas del país, tal es el caso de una diversidad de aves como el rey sope, tucanes, gavilanes y torogoces; mamíferos como venados, tigrillos y pumas, de igual manera, una diversidad de especies de coleópteros, reptiles y anfibios.



Figura 4.6 Hidrografía de los municipios asociados en la AMNM



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

En relación con los servicios públicos para la población, la red de energía eléctrica fue restablecida hasta 1994, dos años después de la firma de los Acuerdos de Paz, por lo que ahora, según el último Censo de Población y de Vivienda con que cuenta El Salvador, realizado en 2007 por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía, aproximadamente el 50% de hogares cuentan con este servicio. La proporción de hogares con acceso al suministro de agua por cañería es mayor, según la misma fuente, es de alrededor del 80%, en parte gracias a la abundancia de fuentes hídricas en la zona.

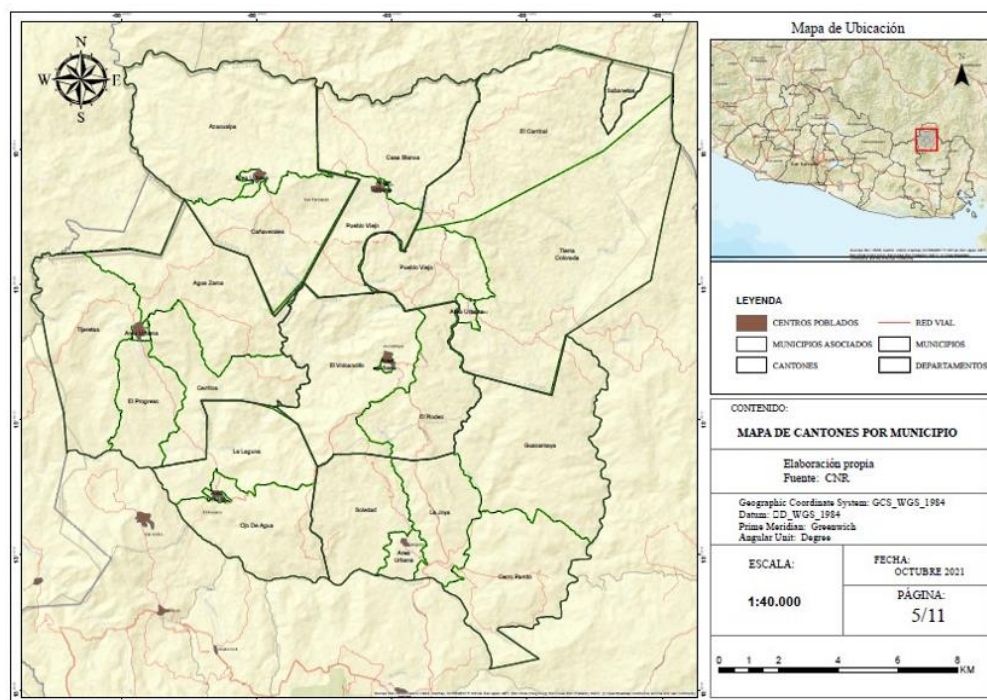
Figura 4.7 Río Sapo, municipio de Arambala, departamento de Morazán



Fuente: Fotografía de elaboración propia.

En cuanto a la infraestructura de comunicaciones, existe solamente una carretera principal que comunica los municipios de norte a sur, la cual es pavimentada, al igual que las calles de los cascos urbanos de la mayor parte de municipios de la mancomunidad, el resto de las vías son de tierra, incluidos los accesos a las cabeceras municipales de los municipios de Torola y El Rosario, por lo que, en general, la red de carreteras es bastante deficiente. En el caso de la red telefónica, también fue restablecida al finalizar el conflicto armado, y ahora hay acceso a señal de telefonía fija, móvil e internet de parte de todas las compañías que funcionan en el país, aunque por la topografía de la zona, la señal de internet suele ser deficiente, sobre todo en las zonas de mayor altitud. La división administrativa a nivel de cantones se muestra en la Figura 4.8.

Figura 4.8 División administrativa a nivel de cantones en los municipios asociados



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR.

#### **4.2.2.4 Aspectos institucionales de la mancomunidad**

Las asociaciones de municipios o mancomunidades en El Salvador es un tema que, al igual que el ordenamiento territorial, ha venido tomando relevancia en las últimas décadas. La primera experiencia en el país es la del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), constituido en 1987 bajo decreto legislativo, y que surge en torno a la reconstrucción conjunta y la gestión de proyectos comunes del área metropolitana a raíz de los considerables daños ocasionados por el terremoto de octubre de 1986 (OPAMSS, 2017). Una de las experiencias más consolidadas es la de la Asociación de Municipios Los Nonualcos, en la región paracentral del país, que al igual que los casos de otras mancomunidades, surgieron a partir del tema medioambiental, más concretamente en lo relacionado al manejo de desechos sólidos de forma mancomunada.

La base legal de dichas entidades locales, establecida en la Constitución de la República y en el Código Municipal, es bastante genérica, y deja cierta flexibilidad en cuanto a su conformación. López (2010), en su investigación sobre las mancomunidades en El Salvador, considera que *“la forma en que han funcionado y se han administrado dichas mancomunidades en nuestro país nos sugiere que, al ser de ‘reciente creación’, dichas instancias aún requieren de mayor peso jurídico y de unidades operativas e infraestructura que les faciliten los procesos administrativos para la gestión del territorio”* (p. 18). En cuanto a su marco normativo, plantea que el Código Municipal no es muy específico ni preciso sobre los tipos de asociaciones que pueden ser constituidas entre municipios, dejando abierta la posibilidad de proponer e innovar, con la limitación de que esas experiencias no entren en conflicto con las leyes y normativas vigentes (López, 2010). Esto podría volverse aún más complejo a partir de la entrada en vigor de la reforma legislativa que reduce considerablemente el número de municipios, los cuales van a pasar a convertirse en distritos, en el mes de mayo del corriente año.

La Asociación de Municipios del Norte de Morazán (AMNM), según su acta de constitución, fue fundada en la municipalidad de Arambala, Departamento de Morazán, en enero de 2004, con carácter autónomo, integrada por los municipios de Arambala, El Rosario, Joateca, Jocoaitique, Meanguera, Perquín, San Fernando y Torola, todos del departamento de Morazán, estableciéndose como sede el municipio de Jocoaitique (Diario Oficial, 2004). Sus finalidades, detalladas en el capítulo I de esta investigación, están relacionadas a la promoción del desarrollo integral y sostenible del territorio que la conforman, la mejora y eficiencia de la gestión administrativa y prestación asociada de los servicios municipales, capacitación y asistencia técnica, la aportación de fondos para el cumplimiento de sus objetivos, el establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones que contribuyan con sus fines, el fortalecimiento institucional, la coordinación de inversiones en el territorio, el fomento de la solidaridad intermunicipal y, por último, la elaboración y seguimiento permanente al Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Asociación. Cabe destacar que el municipio de Joateca, a pesar de formar parte del acta de constitución, no ha continuado activo dentro de la AMNM, y más bien es parte de otra mancomunidad con municipios vecinos: la Microrregión del Nororiente de Morazán (MRNODEMO), junto a los municipios de Cacaopera y Corinto.



Según el estudio desarrollado en la zona por la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización del Gobierno y el programa ART-PNUD (2011), la Asociación de Municipios del Norte de Morazán enfrenta condiciones bastante difíciles, al ser una de las regiones con menor nivel de ingresos, por causas como una escasa inversión privada, escasa cobertura de programas y proyectos del gobierno central y baja inversión de los ministerios públicos en cuanto a los servicios prestados (SAE, ART-PNUD, 2011). En opinión de la ex presidenta de la AMNM y ex alcaldesa del municipio de Perquín por cinco períodos, Miriam Rodríguez (M. Rodríguez, comunicación personal, 19 de diciembre de 2019), el compromiso asociativo se ha mantenido a pesar de los cambios que tuvo la región a nivel político partidario luego de los últimos procesos electorales. La visión de territorio y los intereses comunes son compartidos por los alcaldes que inician un nuevo período en sus municipios e incluso han tenido iniciativas de trabajo conjunto transfronterizo con la Mancomunidad de Municipios Lencas de la Sierra de La Paz (MAMLECIP), de Honduras.

#### **4.2.2.5 Entorno político, económico y social de la AMNM**

Durante los años 80, la zona norte del departamento de Morazán fue uno de los territorios de mayor presencia militar de parte de la antigua guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), específicamente de uno de los cinco grupos armados que la conformaban: el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). En los municipios miembros de la AMNM existieron campamentos guerrilleros y fue una de las zonas de más duras batallas contra el ejército salvadoreño. A partir del fin del conflicto, surgen una serie de programas de reinserción de los antiguos combatientes de ambos bandos, con iniciativas a nivel de producción agrícola, artesanías, turismo, pequeño comercio, etc. Debido a la influencia del ERP en la zona durante esos años, una parte importante de la población de la mancomunidad está conformada por ex combatientes de dicho grupo armado, lo que marca una tendencia ideológica, así como algunas características en la organización del tejido social. Sin embargo, a nivel partidario, desde las elecciones posteriores a la finalización de la guerra civil, a mediados de los años noventa, el ahora partido político FMLN pasó de ser el de mayor hegemonía en los gobiernos locales en la zona, a mantener una alternancia con otros partidos de tendencia ideológica opuesta, a tal punto que en la elección de 2015 solamente dos de los siete municipios de la mancomunidad estuvieron gobernados por partidos políticos afines a la antigua guerrilla, situación que aún fue más marcada con el resultado de la elección municipal de 2021 (Tabla 4.1), en donde únicamente ganaron en uno de los siete municipios, Jocoaitique. El partido político de la actual administración central ganó en tres municipios, y otro partido político afín en dos más, por lo que los partidos políticos tradicionales en El Salvador, el derechista ARENA y el izquierdista FMLN, solamente ganaron la elección en un municipio cada uno, de los siete que conforman la mancomunidad.



*Tabla 4.1 Partidos políticos en los concejos municipales de la AMNM. Período 2021-2024*

<b>Municipio</b>	<b>Partidos Políticos en el Gobierno Local</b>
<b>Jocoaitique</b>	FMLN, ARENA
<b>Meanguera</b>	Nuevas Ideas, FMLN, GANA
<b>Torola</b>	GANA, FMLN
<b>Arambala</b>	Nuevas Ideas, ARENA, FMLN
<b>El Rosario</b>	GANA, PCN, ARENA, Nuevas Ideas-CD
<b>Perquín</b>	Nuevas Ideas, Arena, PCN
<b>San Fernando</b>	ARENA, GANA, Nuevas Ideas

*Fuente: Elaboración propia, en base al Acta de Escrutinio Final de las Elecciones a Concejos Municipales 2021, Tribunal Supremo Electoral de El Salvador*

Cabe destacar que en el período de elecciones de Gobiernos Municipales del año 2015, se implementó por primera vez, y luego de varios años de movilizaciones y sensibilización desde las asociaciones ciudadanas, la reforma del Código Electoral que dio paso a la conformación pluripartidista de los Concejos Municipales, ya que El Salvador era el único país en Latinoamérica, exceptuando el caso cubano, que conservaba el sistema de elección para gobiernos locales en la que el partido que ganaba la mayoría simple en las elecciones se llevaba, además del alcalde o alcaldesa, todo el resto de integrantes del concejo municipal. De esta manera, se podría afirmar que los concejos municipales plurales aún se encuentran en una fase de implementación, al ser solamente tres períodos de gestión municipal los que se han conformado de esa manera; sin embargo, se considera un hecho histórico de mucho aporte para la democracia local y la representatividad política. No obstante, al interior de la gestión política de la mancomunidad, desde su origen ha tenido un ejercicio de pluralismo partidario, al estar representados dos o más partidos dentro de su dirección política, cuando aún estaba lejos de aprobarse la reforma para la integración de varios partidos en las municipalidades.

La nueva distribución territorial del país, a partir de la elección de los concejos municipales en 2024, mantendrá igual a los actuales 14 departamentos a nivel nacional; sin embargo, transforma a los actuales 262 municipios en distritos municipales y se establecen solamente 44 municipios en todo el país, que estarán conformados por dichos 262 distritos municipales. En el caso del departamento de Morazán, los actuales 26 municipios pasarán a convertirse en igual cantidad de distritos, agrupados en solamente dos municipios: Morazán Norte y Morazán Sur. Los siete municipios miembros de la AMNM formarán parte del municipio de Morazán Norte junto a cuatro municipios más (Asamblea Legislativa, 2023). La Tabla 4.2 detalla la nueva distribución territorial que entra en vigor a partir del mes de mayo de 2024, resaltando en fondo gris a los distritos miembros de la mancomunidad en estudio.

*Tabla 4.2 Nueva distribución territorial del departamento de Morazán a partir de mayo 2024*

<b>Municipio de Morazán Norte</b>	<b>Municipio de Morazán Sur</b>
<b>Distrito de Arambala</b>	Distrito de Chilanga
<b>Distrito de Cacaopera</b>	Distrito de Delicias de Concepción
<b>Distrito de Corinto</b>	Distrito de El Divisadero
<b>Distrito de El Rosario</b>	Distrito de Gualococti
<b>Distrito de Joateca</b>	Distrito de Guatajiagua
<b>Distrito de Jocoaitique</b>	Distrito de Jocoro
<b>Distrito de Meanguera</b>	Distrito de Lolotiquillo
<b>Distrito de Perquín</b>	Distrito de Osicala
<b>Distrito de San Fernando</b>	Distrito de San Carlos
<b>Distrito de San Isidro</b>	Distrito de San Francisco Gotera
<b>Distrito de Torola</b>	Distrito de San Simón
	Distrito de Sensembra
	Distrito de Sociedad
	Distrito de Yamabal
	Distrito de Yoloaiquín

*Fuente: Elaboración propia, en base al Art. 1 de la Ley Especial para la Reestructuración Territorial Municipal. Asamblea Legislativa de El Salvador, 2023.*

La nueva conformación del municipio de Morazán Norte, que abarca la región en estudio, en el cual coinciden los siete municipios, según sus estatutos (a futuro distritos municipales), plantea que las características geográficas no tendrían mayor modificación, además de que tres de los otros cuatro municipios que integrarán el nuevo municipio de Morazán Norte, Joateca, Cacaopera y Corinto vienen trabajando de forma asociada desde hace varios años en la Microrregión del Nororiente de Morazán, por lo que prácticamente la nueva organización territorial municipal sería una fusión de las dos mancomunidades de la zona norte del departamento de Morazán.

Uno de los planteamientos que se vienen haciendo desde hace varios años desde los gobiernos locales de la AMNM es la ausencia de inversión pública en el territorio de parte de las administraciones centrales. La condición geográfica de la región, al mantenerse distante de la capital San Salvador, centro de decisiones políticas, ha contribuido a que los servicios públicos en la zona no hayan llegado, en cuanto a calidad y cantidad, de la misma manera a este territorio que a otras regiones del país y eso ha contribuido a los bajos niveles de desarrollo en los municipios de la mancomunidad. Esto queda evidenciado por los bajos Índices de Desarrollo Humano (IDH) a nivel municipal que estableció el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2011, en el que los siete

Hacia un diagnóstico territorial basado en el conocimiento local y en la percepción de la población para la ordenación de municipios: el caso de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán en El Salvador, Centro América

municipios de la AMNM aparecen ubicados en posiciones bastante bajas con relación al total de los 262 municipios del país.

En la Tabla 4.3 se hace un comparativo de la clasificación que ocupan los municipios de la AMNM, dentro del total de 262 del país, en relación con los tres municipios con más alta clasificación de IDH, que corresponden al Área Metropolitana de San Salvador: Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla y San Salvador.

*Tabla 4.3 Comparativo de los indicadores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los municipios de la AMNM en relación con los tres municipios de mayor clasificación del país*

Clasificación en los 262 municipios	Municipio	Departamento	Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida	Tasa de matriculación combinada	Tasa de alfabetismo adulto	PIB per cápita PPP	Índice esperanza de vida	Índice de alfabetización	Índice de matriculación	Índice educacional
1	Antiguo Cuscatlán	La Libertad	0.878	74.3	86.8	95.7	20,131.1	0.821	0.957	0.868	0.927
2	Santa Tecla	La Libertad	0.835	74.0	79.5	92.9	12,455.7	0.817	0.929	0.795	0.885
3	San Salvador	San Salvador	0.829	72.8	79.2	94.1	11,996.0	0.797	0.941	0.792	0.891
137	El Rosario	Morazán	0.678	66.8	67.6	80.9	3,086.9	0.696	0.809	0.676	0.765
170	Perquín	Morazán	0.664	66.3	56.7	77.8	3,533.0	0.688	0.778	0.567	0.708
194	San Fernando	Morazán	0.655	66.2	64.0	79.7	2,439.1	0.687	0.797	0.640	0.745
201	Jocoaitique	Morazán	0.650	65.8	68.9	74.7	2,604.4	0.679	0.747	0.689	0.727
212	Meanguera	Morazán	0.642	65.3	62.3	73.7	2,776.6	0.671	0.737	0.623	0.699
233	Arambala	Morazán	0.627	65.4	56.9	69.2	2,836.4	0.673	0.692	0.569	0.651
253	Torola	Morazán	0.601	66.3	60.2	68.8	1,544.3	0.688	0.688	0.602	0.659

*Fuente: Elaboración propia en base a "Almanaque 262", PNUD, 2009.*

Otra muestra de las condiciones de pobreza que sufre la población del norte de Morazán es la que reflejan los resultados del Mapa de Pobreza de El Salvador, elaborado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) en 2005, en el cual, los municipios se mueven entre la más alta clasificación, pobreza extrema severa, que es el caso de Torola, y las clasificaciones intermedias de pobreza extrema alta, San Fernando, El Rosario y Arambala, y pobreza extrema moderada, en el caso de los municipios de Jocoaitique, Meanguera y Perquín. Estos datos se detallan a continuación, en la Tabla 4.4.

*Tabla 4.4 Clasificación de municipios de la AMNM por condición de pobreza extrema*

Municipio	Clasificación por tipo de Pobreza	Tasa de Pobreza Extrema (Hogares)	Tasa de Pobreza Total (Hogares)	Índice Integrado de Marginalidad Municipal
Torola	Pobreza Extrema Severa	60.4	88.5	53.9
San Fernando	Pobreza Extrema Alta	38.1	66.7	37.9
El Rosario	Pobreza Extrema Alta	31.5	63.3	30.6
Arambala	Pobreza Extrema Alta	31.2	58.3	38.3
Jocoaitique	Pobreza Extr. Moderada	29.2	60.2	26.3
Meanguera	Pobreza Extr. Moderada	27.6	58.1	24.4
Perquín	Pobreza Extr Moderada	27.5	54.1	30.2

Fuente: *Elaboración propia, en base a Mapas de Subregiones por Condiciones de Extrema Pobreza. "Mapa de Pobreza: Política Social y Focalización", Tomo I, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), 2005.*

En relación con el ingreso per cápita, la Asociación de Municipios del Norte de Morazán es la mancomunidad que tiene el ingreso per cápita más bajo del país: 54US\$. Esto significa que sus habitantes perciben un 45% menos de ingresos en relación con la media nacional. De igual manera, su Población Económicamente Activa es la que tiene la menor tasa de empleo formal en el país, tan sólo el 8% está empleada dentro del sector formal, el 13% está en situación de desempleo y el 79% se encuentra subempleada o en la informalidad. La falta de empleo hace que la vida laboral o productiva de la mayoría de la población sea de manera informal, el 87% trabaja en la agricultura, el 6% se dedica al trabajo artesanal y sólo el 7% realiza sus actividades laborales en el sector formal. La producción agrícola se basa en cultivos de subsistencia, principalmente granos básicos. Los suelos de laderas de la zona contribuyen al carácter marginal de su producción. El cultivo del café ha sido una alternativa de diversificación que ha representado ingresos importantes para el mantenimiento de la población rural (SAE, ART-PNUD, 2011). Un resumen del tipo y total de productores de la AMNM se presenta en la Tabla 4.5:

*Tabla 4.5 Número de productores por clasificación de la producción agropecuaria, vivienda con producción sólo de patio y condición jurídica en la AMNM*

Municipio	Total de Productores	Productor Comercial	Pequeño Productor	Viviendas con Producción de Patio	Condición Jurídica	
					Natural	Jurídica
Arambala	318	141	177	95	318	0
El Rosario	292	46	246	81	292	0
Jocoaitique	497	69	428	184	497	0
Meanguera	1,103	85	1,018	480	1,102	1
Perquín	442	294	148	249	441	1
San Fernando	297	152	145	56	297	0
Torola	563	81	482	57	562	2
<b>Totales</b>	<b>3,512</b>	<b>868</b>	<b>2,644</b>	<b>1,202</b>	<b>3,509</b>	<b>4</b>

Fuente: *Elaboración propia, en base a "Plataforma Estratégica para el Desarrollo Humano Sostenible. Cuenca del Río Torola", IV Censo Agropecuario 2007-2008, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), 2011.*

Hacia un diagnóstico territorial basado en el conocimiento local y en la percepción de la población para la ordenación de municipios: el caso de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán en El Salvador, Centro América

Para finalizar, se presenta en la Tabla 4.6 la subdivisión administrativa de cada municipio, conformado por cantones y caseríos, así como su población y algunos datos socioeconómicos que reflejan los bajos niveles de desarrollo de la zona.

*Tabla 4.6 Datos socioeconómicos de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán*

Municipio	Nº de Cantones	Nº de Caseríos	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	% de escolares con retardo en talla	Población total	Población total (mujeres)	Población total (hombres)	% de personas receptoras de remesas	Tasa de alfabetización adulto (+ 15 años)
Arambala	4	20	0.627	9.4	1,821	958	863	11.5	69.2
El Rosario	2	10	0.678	19.4	1,339	683	656	24.5	80.9
Jocoaitique	2	13	0.650	20.3	2,877	1,474	1,403	8.3	74.7
Meanguera	4	7	0.642	14.1	7,818	4,084	3,734	9.7	73.7
Perquín	3	27	0.664	20.6	3,158	1,710	1,448	7.7	77.8
San Fernando	2	15	0.655	8.5	1,708	900	808	7.7	79.7
Torola	4	28	0.601	23.3	3,042	1,503	1,539	4.9	68.8
<b>Totales</b>	<b>21</b>	<b>120</b>			<b>21,763</b>	<b>11,312</b>	<b>10,451</b>		

Fuente: Elaboración propia, en base a "Plataforma Estratégica para el Desarrollo Humano Sostenible. Cuenca del Río Torola". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011.

#### 4.2.2.6 Síntesis en un breve análisis DAFO

A partir de la fase de revisión de la información bibliográfica, se resumen las principales características del territorio en estudio en la Tabla 4.7:

*Tabla 4.7 Análisis DAFO de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán*

Debilidades		Fortalezas	
D1.	Baja capacidad financiera de los municipios miembros de la mancomunidad.	F1.	Continuidad del esfuerzo asociativo mancomunado a pesar de las limitaciones presupuestarias y técnicas de los municipios.
D2.	Precariedad en la red de vías de comunicación.	F2.	Tejido social activo y con visión de progreso.
D3.	Bajo nivel de formación educativa de la población.	F3.	Coordinación entre las asociaciones ciudadanas de la zona con los gobiernos locales.
D4.	Ausencia de inversiones privadas importantes.	F4.	Riqueza del patrimonio cultural e histórico de la región.
D5.	Limitaciones de equipamiento e infraestructuras públicas.	F5.	Valioso patrimonio medioambiental, con recursos como un agradable clima, rica biodiversidad, diversas fuentes hídricas y un privilegiado paisaje, con alto potencial turístico, como alternativa de diversificación económica.
D6.	Inversiones públicas con bajos niveles presupuestarios.	F6.	Proceso de consolidación de iniciativas económicas en rubros específicos como el cultivo de café, frutas y hortalizas, apicultura, artesanías, ganadería y turismo.
D7.	Falta de servicios básicos, como agua y luz eléctrica, en hogares alejados de los núcleos urbanos.	F7.	Las cordilleras de Nahuaterique y Cacahuatique, como parte de la cuenca del río Torola, son de las principales zonas de recarga hídrica del país.
D8.	Limitada educación medioambiental en la población.	F8.	Sensibilización comunitaria en temas de género, juventud y participación ciudadana.
D9.	Débil institucionalidad, tanto de las municipalidades como de la mancomunidad.	F9.	Niveles de inseguridad ciudadana muy bajos, en relación con los promedios del país.
D10.	Carencia de reglamentos y normativas específicas en áreas como saneamiento ambiental, ordenación territorial, actividades turísticas, etc.	F10.	Inicio de reglamentación de normativas municipales en torno a la protección del recurso hídrico.
D11.	Currículos educativos de la región sin concordancia con el desarrollo endógeno de la misma.	F11.	Dinámica transfronteriza de los municipios limítrofes con Honduras, en coordinación con mancomunidades vecinas hondureñas.
D12.	Baja capacidad de transferencia tecnológica.	F12.	Mejora paulatina en la calidad de los servicios de salud y educación.
D13.	Reducido nivel de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales.	F13.	Pluralismo político partidario en la gestión de la mancomunidad.
D14.	Dispersión en proyectos financiados por la cooperación internacional.		
D15.	Ausencia de iniciativas de diversificación y dinamización de la economía local.		
D16.	Fragilidad en la aplicación de normativas de protección ambiental.		
D17.	Situación geográfica alejada de los centros políticos de decisión.		
D18.	El departamento de Morazán mantiene un bajo interés de parte del sector político y empresarial del país.		

D19. PIB per cápita de la población dentro de los promedios más bajos a nivel nacional.		
Amenazas		Oportunidades
A1.	El efecto del cambio climático ha permitido el desarrollo de plagas como la del gorgojo descortezador, con serios daños al bosque de pino.	O1. Impulso al turismo local desde las entidades del gobierno central.
A2.	Tala de bosques en las zonas de recarga hídrica.	O2. Apoyo de la cooperación internacional en proyectos de desarrollo socio económico.
A3.	Destrucción del paisaje por la ausencia de normativas urbanísticas.	O3. Auge del comercio de productos orgánicos y plataformas virtuales de economía colaborativa.
A4.	Contaminación de los recursos hídricos por la falta de infraestructura para el tratamiento de las aguas residuales.	O4. Nuevas iniciativas de proyectos ecoturísticos.
A5.	Migración de la población joven por escasez de oportunidades laborales.	O5. Desarrollo de normativas y reglamentos que contribuyan al incentivo de una cultura turística responsable y sostenible.
A6.	Daños medioambientales por el desarrollo de proyectos turísticos y prácticas agrícolas sin criterio de sostenibilidad.	O6. Impulso de nuevas iniciativas de diversificación económica.
A7.	Incremento del riesgo en la población por fenómenos naturales como incendios o derrumbes.	O7. Apertura de nuevos mercados para los productos locales.
A8.	Pérdida del patrimonio cultural por transculturización.	O8. Posibilidad de gestión de proyectos de desarrollo socioeconómico y medioambiental en el marco de la Plataforma Estratégica para el Desarrollo Humano Sostenible de las mancomunidades que forman parte de la cuenca del Río Torola.
A9.	Aislamiento de las políticas públicas del gobierno central.	O9. Proyectos de desarrollo en coordinación con las mancomunidades limítrofes de Honduras, como el Programa Binacional de Desarrollo Transfronterizo.
A10.	Influencia de estructuras delincuenciales en la zona.	O10. Apoyo del Ministerio de Turismo en el desarrollo de la denominada “Ruta de Paz”, que involucra a todos los municipios de la mancomunidad.
A11.	Pérdida de interés de los alcaldes hacia la instancia asociativa mancomunada.	O11. Incorporación de la juventud en iniciativas productivas que generen valor agregado en la región.
A12.	Posible dispersión del esfuerzo mancomunado por la nueva organización territorial a implementarse en el país.	O12. Nuevo acceso a la región a través de la carretera longitudinal del norte.
		O13. Integración de los actuales municipios de la zona norte de Morazán, dentro de la nueva organización territorial, en el nuevo municipio de Morazán Norte, que coincide con el trabajo asociado en las dos mancomunidades de la región.

Fuente: *Elaboración propia.*

## **4.2.3 Análisis y diagnóstico del sistema territorial**

### **4.2.3.1 Medio físico y recursos naturales**

En toda la extensión territorial que constituyen los 426.63 km<sup>2</sup> de los siete municipios de la mancomunidad, existen dos subsistemas claramente diferenciados por la población: la denominada “parte alta”, conformada por los municipios limítrofes con Honduras de San Fernando, Perquín y Arambala, y la conocida como “parte baja”, con los municipios de Torola, El Rosario, Jocoaitique y Meanguera. Ambos subsistemas marcados con sus propias particularidades, tanto de vegetación, fauna, clima, etc. que son la base para la clasificación de las unidades ambientales del territorio, tiene como finalidad facilitar la comprensión del medio físico.

#### **4.2.3.1.1 Visitas de campo y recorridos territoriales**

Para el desarrollo del diagnóstico territorial de los municipios del norte de Morazán se llevaron a cabo una serie de visitas de campo en diferentes etapas por parte del investigador, buena parte de ellas coordinadas con actores clave de la población local, con quienes también se realizaron recorridos por distintos lugares de los municipios; sin embargo, por la facilidad de acceso a las personas que formaron parte de la muestra de la población entrevistada y también por representar un punto estratégico a nivel de la organización comunitaria local, para la mayoría de visitas de campo se utilizó el municipio de Perquín (Figura 4.9) como punto de referencia, lugar donde también se encuentran las sedes de la mayor parte de instituciones que fueron abordadas.

Parte de estos recorridos territoriales contaron con el acompañamiento de equipo de personas para apoyo técnico en las áreas de fotografía, informática y cartografía, principalmente para tomas aéreas por puntos clave del territorio indicados por la población local, mediante la utilización de un dron, para la posterior elaboración de la cartografía a partir de la información proporcionada por las personas entrevistadas. Las imágenes y la cartografía elaborada se han utilizado en las diferentes secciones de este documento.



*Figura 4.9 Vista aérea del casco urbano del municipio de Perquín*



*Fuente: Fotografía de elaboración propia.*

#### 4.2.3.1.2 Identificación de actores clave

El conocimiento previo del territorio y las reuniones informales con el tejido social de la mancomunidad en estudio permitió una identificación estratégica de los actores locales con quienes se sostuvieron las entrevistas. Los criterios para su selección fueron: arraigo con el territorio, vinculación con el tejido social, sexo, edad y nivel educativo. En total fueron nueve personas las que se incluyeron en la muestra de actores clave, cuatro hombres y cinco mujeres, que además de sus sólidos lazos históricos con la región, están vinculados a los sectores de cooperativas, productores agrícolas, movimientos de mujeres y de jóvenes, ONGs locales, empresas turísticas, veteranos de guerra, cooperación al desarrollo y asociaciones ciudadanas. La Tabla 4.8 presenta en detalle a los actores clave que formaron parte del proceso de entrevistas con la población local, y el detalle de su arraigo con el territorio puede verse con más detalle en el Anexo III del documento.

*Tabla 4.8 Actores clave del norte de Morazán que formaron parte del proceso de entrevistas*

Nombre de la Persona	Actividad en el territorio
<b>Julio Argueta</b>	Coordinador de la Asociación Agropecuaria Caficultora de la Sierra Lenca (ACALEM, de R.L.), ex director de la Federación de Cooperativas del norte de Morazán, ex Gerente de la Alcaldía del municipio de Perquín, ex Gerente de la AMNM, ex técnico de la Asociación "Patronato para el Desarrollo de las Comunidades de Morazán y San Miguel" (PADECOMSM).
<b>Miriam Rodríguez</b>	Miembro de las Comunidades Eclesiales de Base y del Movimiento de Mujeres del norte de Morazán, alcaldesa del municipio de Perquín en los períodos: 1994-1997, 2000-2003, 2003-2006, 2009-2012, 2012-2015; ex presidenta de la AMNM.
<b>Mario Claros</b>	Técnico y exdirector Ejecutivo de PADECOMSM, originario del municipio de El Rosario.
<b>René Martínez</b>	Apicultor y productor de café, hortalizas y cítricos en el municipio de Perquín, miembro fundador y ex presidente de la Federación de Cooperativas del norte de Morazán (FECANM),

Nombre de la Persona	Actividad en el territorio
<b>Ronald Brenneman</b>	socio de ACALEM, de R.L., ex coordinador de la Mesa del Café en los departamentos de Morazán y San Miguel, excombatiente guerrillero.
<b>Alba Marisol Galindo</b>	Empresario hotelero, propietario del hotel Perkin-Lenca, miembro del equipo de dirección del proyecto formativo “Centro Interactivo para el Aprendizaje de Ciencias” (CIAC).
<b>Merlyn Chicas</b>	Miembro de la Fundación Promotora de Productores y Empresarios Salvadoreños (Fundación PROESA), miembro de la “Concertación Ciudadana de Morazán” (CCM), excombatiente guerrillera.
<b>Karla Martínez</b>	Joven mujer originaria del municipio de Meanguera, crecida en los campos de refugiados de la guerra en Colomoncagua, Honduras; graduada universitaria en Administración de Empresas y trabajadora en el área de gestión de proyectos, en el ámbito de las ONG’s y la cooperación internacional al desarrollo.
<b>Rosybel Díaz</b>	Originaria del municipio de Perquín, graduada universitaria en Trabajo Social, apicultora y lideresa de movimientos juveniles locales.
<b>Rosybel Díaz</b>	Joven mujer originaria de Perquín, graduada en estudios técnicos en el área de Turismo, miembro de la Concertación Ciudadana de Morazán y de la Asociación de Desarrollo Turístico del Norte de Morazán (ADETURNM), laboró en el Comité de Desarrollo Turístico del municipio de Meanguera.

Fuente: *Elaboración propia.*

#### 4.2.3.1.3 Diseño de instrumentos de recopilación de información primaria

La guía de preguntas utilizada en la entrevista se basó en los criterios: arraigo territorial, descripción del medio físico de la región y percepción de las condiciones de vida en la zona. En cuanto al arraigo, la mayoría de las personas entrevistadas son nacidas en alguno de los municipios de la mancomunidad en estudio y el resto llevan varias décadas de haber llegado al mismo por lo que están plenamente incorporadas a la dinámica organizativa que ha llevado la región en las últimas décadas. La descripción de la región ha tenido su enfoque en el medio físico, de cara a la clasificación de los subsistemas territoriales, y por último, el elemento perceptual es lo que se consideró relevante para el diseño del instrumento de entrevista, en el que se aborda cómo la población considera la situación de su territorio, en cuanto a los servicios de que dispone, la calidad de los mismos, la priorización de sus necesidades, el acompañamiento institucional, migración y las perspectivas de desarrollo que vislumbra a futuro, entre otras variables que fueron abordadas.

#### 4.2.3.1.4 Desarrollo de entrevistas semi estructuradas con actores locales

Todas las entrevistas se llevaron a cabo en la región en estudio, en su gran mayoría en el entorno de actividades de cada una de las personas que formaron parte de la población de quien se obtuvo la información territorial (Tabla 4.8). Los enlaces con la transcripción completa de las entrevistas con la población local abordada pueden consultarse en el Anexo IV.

En total fueron entrevistadas nueve personas, todas mayores de edad: seis personas mayores de 40 años, cuatro hombres y dos mujeres; y otras tres entre los 22 y los 33 años, todas mujeres, con el objetivo de también poder tener elementos de comparación entre la percepción de la población de una generación anterior a quienes vivieron las etapas históricas más recientes en la región, correspondientes a las últimas cuatro o cinco décadas.

#### 4.2.3.1.5 Sistematización y análisis de la información recopilada

La sistematización de la información inició con la transcripción de todas las entrevistas que se realizaron con la población local (Anexo IV), luego dicha información fue clasificada en tres partes: características del medio físico y agrupación de los subsistemas territoriales a partir del conocimiento local, percepción de la población sobre su territorio y, por último, el arraigo de los actores clave con la región. Esta sistematización, en el caso del medio físico (Anexo 1), permitió la determinación de las unidades ambientales.

#### 4.2.3.1.6 Determinación de las unidades ambientales

Las unidades ambientales han sido definidas de forma empírica, por medio de la observación y comprensión, usando como base la información del medio físico recursos naturales de la zona norte del departamento de Morazán, aportada por la población local, detallada en el Anexo I, en base al conocimiento de su territorio. A partir de dicha información, y con el objetivo de su manejo de forma temática, se han conformado las unidades ambientales en la Tabla 4.9

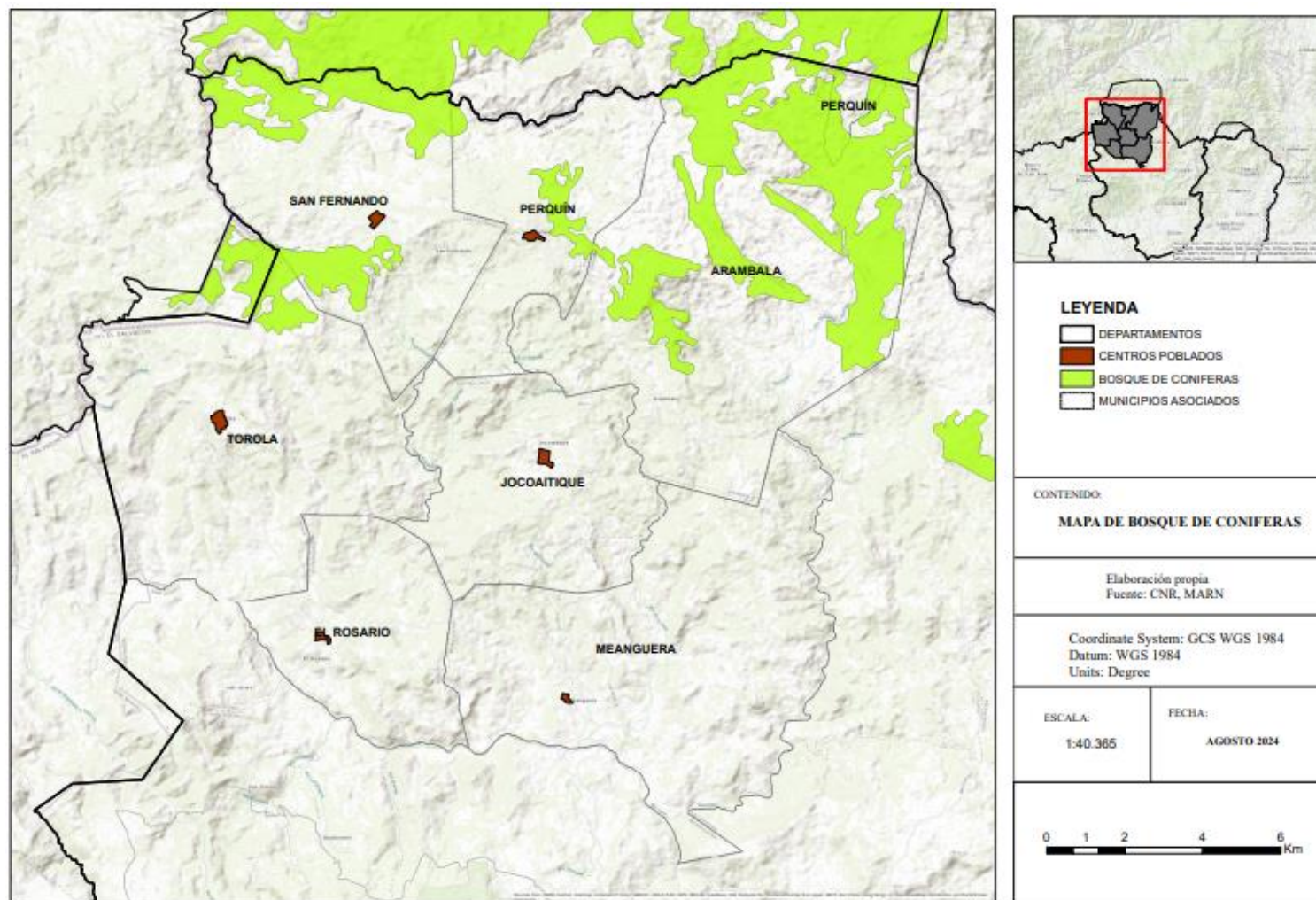
*Tabla 4.9 Unidades ambientales de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán*

Número	Unidades Ambientales
1	Bosque autóctono de coníferas.
2	Bosque de galería asociado a los cursos de agua.
3	Bosque de cafetal denso.
4	Cultivo de granos básicos de subsistencia.
5	Captación hídrica en elevaciones montañosas.
6	Centros urbanos con mayor actividad económica.

*Fuente: elaboración propia, en base a "Ordenación Territorial", Gómez Orea, D., 2013.*

A continuación, se presenta la representación de cada unidad ambiental en su respectivo mapa de ubicación, así como una ficha resumen de estas. Con el objetivo de facilitar la visualización de la información, se ha elaborado un mapa para cada una de estas.


Figura 4.10 Unidad ambiental 1: bosque autóctono de coníferas



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

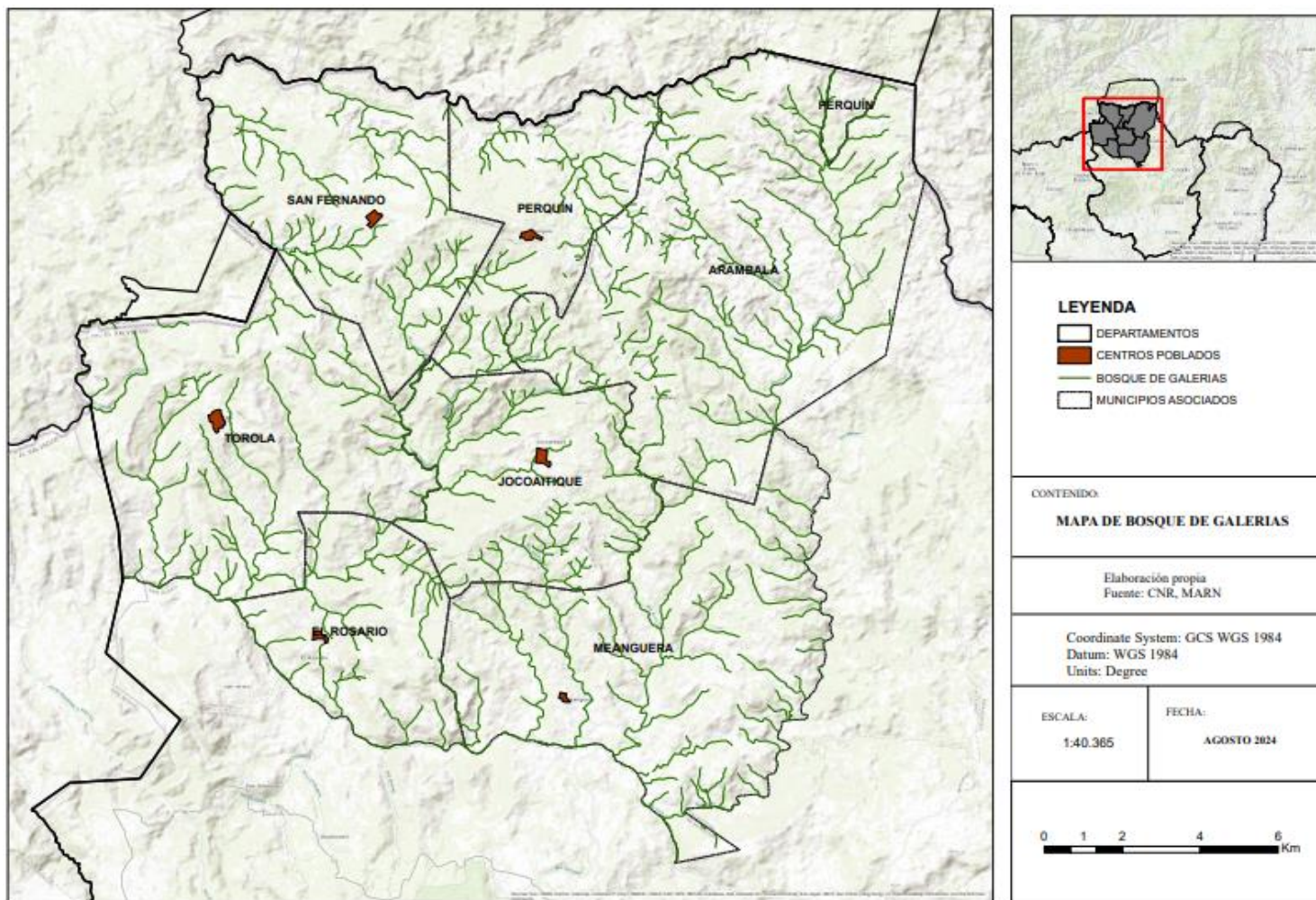


Tabla 4.10 Unidad ambiental 1: Bosque autóctono de coníferas

Unidad Ambiental 1: Bosque autóctono de coníferas.
<p><i>Localización, delimitación y superficie.</i></p> <p>Corresponde a los términos municipales de San Fernando, Perquín y Arambala todos fronterizos con la República de Honduras. Superficie de 250.15 km<sup>2</sup>.</p>
<p><i>Factores Ambientales.</i></p> <p><i>Vegetación:</i> 90% bosque de coníferas, 10% roble.</p>
<p><i>Fauna:</i> diversidad de mamíferos, aves migratorias y aves de rapiña.</p>
<p><i>Paisaje:</i> dominan las elevaciones montañosas.</p>
<p><i>Uso de suelo:</i> aprovechamiento agroforestal.</p>
<p><i>Sobrecargas o aspectos críticos.</i></p> <p>Alto potencial turístico, incendios forestales.</p>
<p><i>Imagen representativa de la unidad.</i></p> 


Fuente: elaboración propia, en base a "Ordenación Territorial", Gómez Orea, D., 2013.

Figura 4.11 Unidad ambiental 2: bosque de galería asociado a los cursos de agua



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

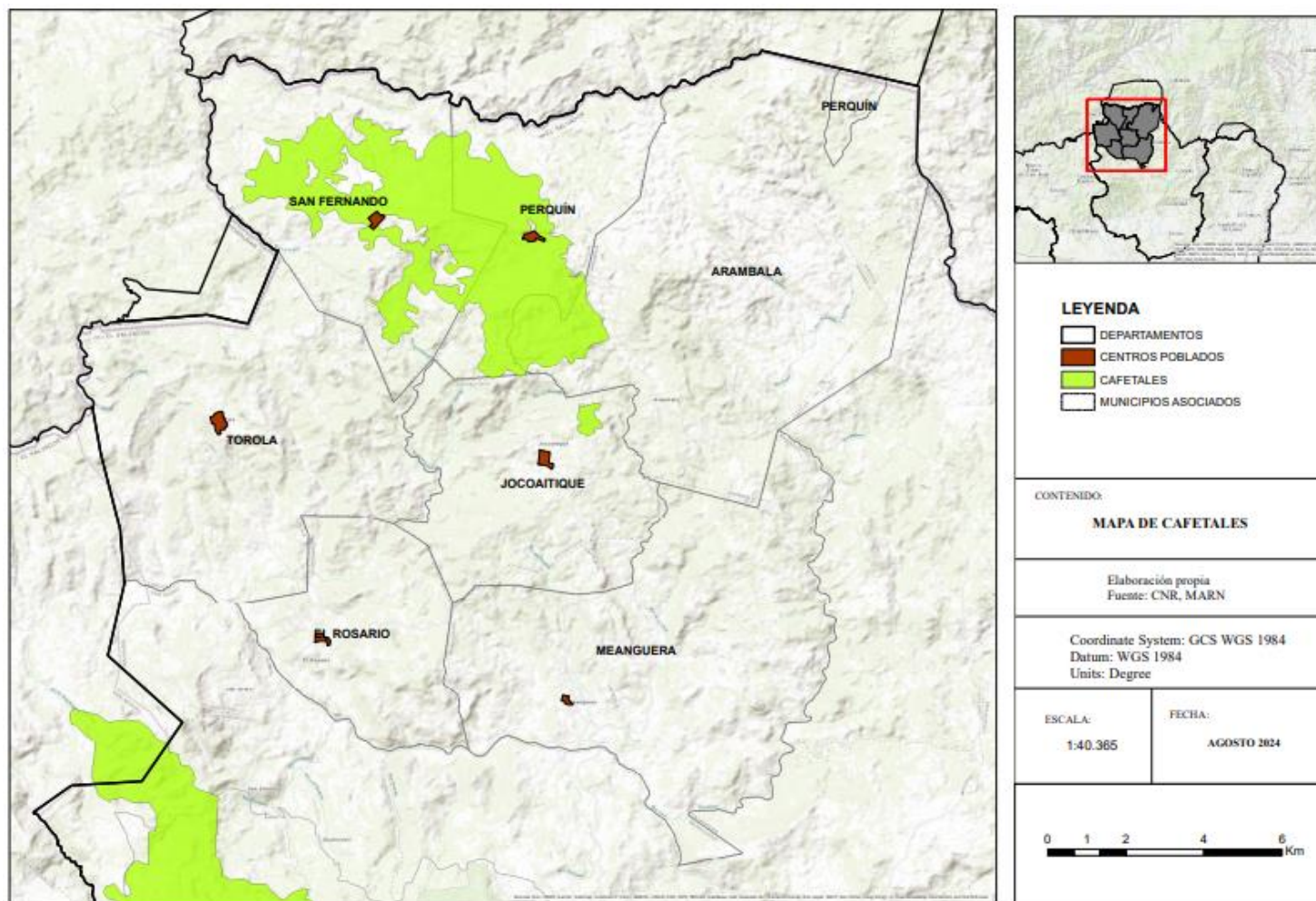
*Tabla 4.11 Unidad ambiental 2: Bosque de galería asociado a los cursos de agua*

<u>Unidad Ambiental 2: Bosque de galería asociado a los cursos de agua.</u>
<p><i>Localización, delimitación y superficie.</i></p> <p>Corresponde a los términos municipales de: San Fernando, Perquín, Arambala, Torola, El Rosario, Jocoaitique y Meanguera. Superficie de 426.63 km<sup>2</sup>.</p>
<p><i>Factores Ambientales.</i></p> <p><i>Vegetación:</i> diversidad de arbustos y bosque de coníferas en la parte alta.</p>
<p><i>Fauna:</i> mamíferos, reptiles, diversidad de aves.</p>
<p><i>Paisaje:</i> bosque seco tropical en la parte baja y coníferas en la parte alta.</p>
<p><i>Uso de suelo:</i> agricultura y ganadería.</p>
<p><i>Sobrecargas o aspectos críticos.</i></p> <p>Zonas de pasto de ganado y cultivo de granos básicos a nivel de subsistencia en la parte baja.</p>
<p><i>Imagen representativa de la unidad.</i></p> 

Fuente: elaboración propia, en base a "Ordenación Territorial", Gómez Orea, D., 2013.




Figura 4.12 Unidad ambiental 3: bosque de cafetal denso



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

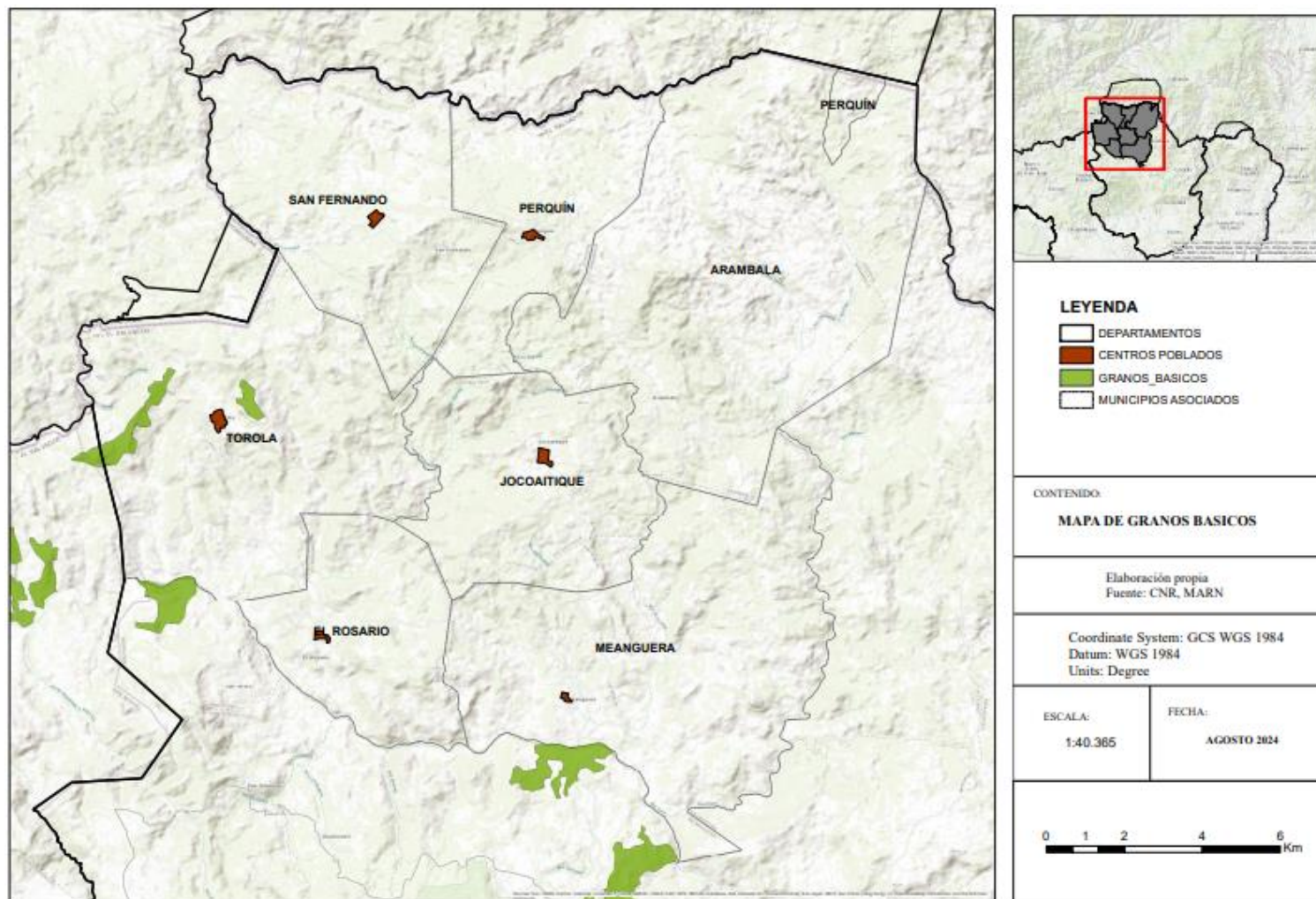


*Tabla 4.12 Unidad ambiental 3: Bosque de cafetal denso*

<u>Unidad Ambiental 3: Bosque de cafetal denso.</u>
<p><i>Localización, delimitación y superficie.</i></p> <p>Corresponde a los términos municipales de San Fernando, Perquín, Arambala y Jocoaitique. Superficie de 302.00 km<sup>2</sup></p>
<p><i>Factores Ambientales.</i></p> <p><i>Vegetación:</i> bosque de cafetales, musáceas.</p>
<p><i>Fauna:</i> diversidad de mamíferos, felinos, aves migratorias, aves de rapiña.</p>
<p><i>Paisaje:</i> dominan las elevaciones montañosas.</p>
<p><i>Uso de suelo:</i> aprovechamiento agroforestal.</p>
<p><i>Sobrecargas o aspectos críticos.</i></p> <p>Roya del café.</p> <p><i>Imagen representativa de la unidad.</i></p> 


Fuente: elaboración propia, en base a "Ordenación Territorial", Gómez Orea, D., 2013.

Figura 4.13 Unidad ambiental 4: Cultivo de granos básicos de subsistencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

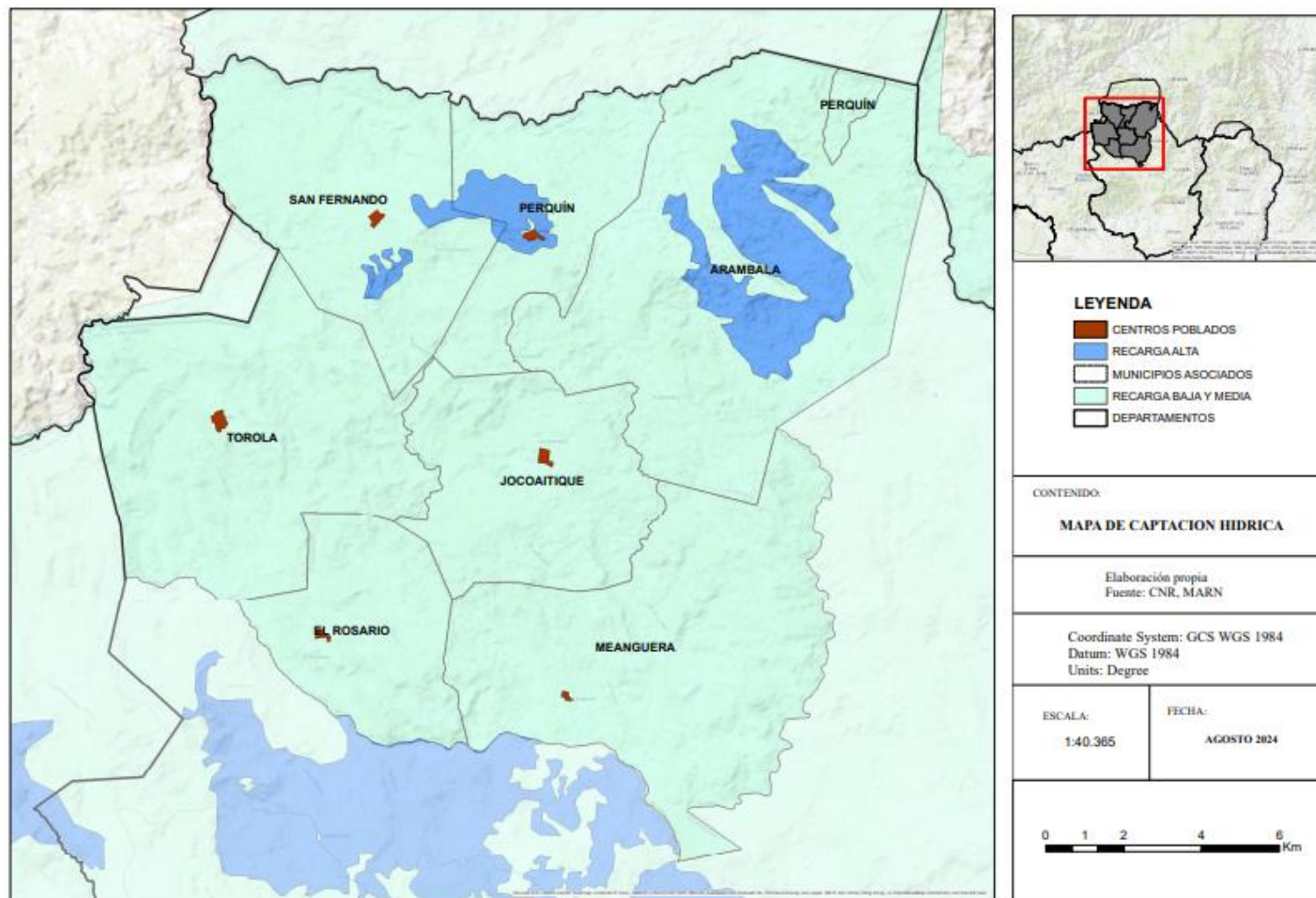
*Tabla 4.13 Unidad ambiental 4: Cultivo de granos básicos de subsistencia*

<u>Unidad Ambiental 4: Cultivo de granos básicos de subsistencia.</u>
<p><i>Localización, delimitación y superficie.</i></p> <p>Corresponde a los términos municipales de Torola, El Rosario, Jocoaitique y Meanguera. Superficie de 176.48 km<sup>2</sup>.</p>
<p><i>Factores Ambientales.</i></p> <p><i>Vegetación:</i> Vegetación diversa, bosque de galería.</p>
<p><i>Fauna:</i> mamíferos, reptiles, diversidad de aves.</p>
<p><i>Paisaje:</i> bosque seco tropical.</p>
<p><i>Uso de suelo:</i> agricultura y ganadería.</p>
<p><i>Sobrecargas o aspectos críticos.</i></p> <p>Técnicas de cultivo con uso de químicos.</p>
<p><i>Imagen representativa de la unidad.</i></p> 

Fuente: elaboración propia, en base a "Ordenación Territorial", Gómez Orea, D., 2013.




Figura 4.14 Unidad ambiental 5: Captación hídrica en elevaciones montañosas



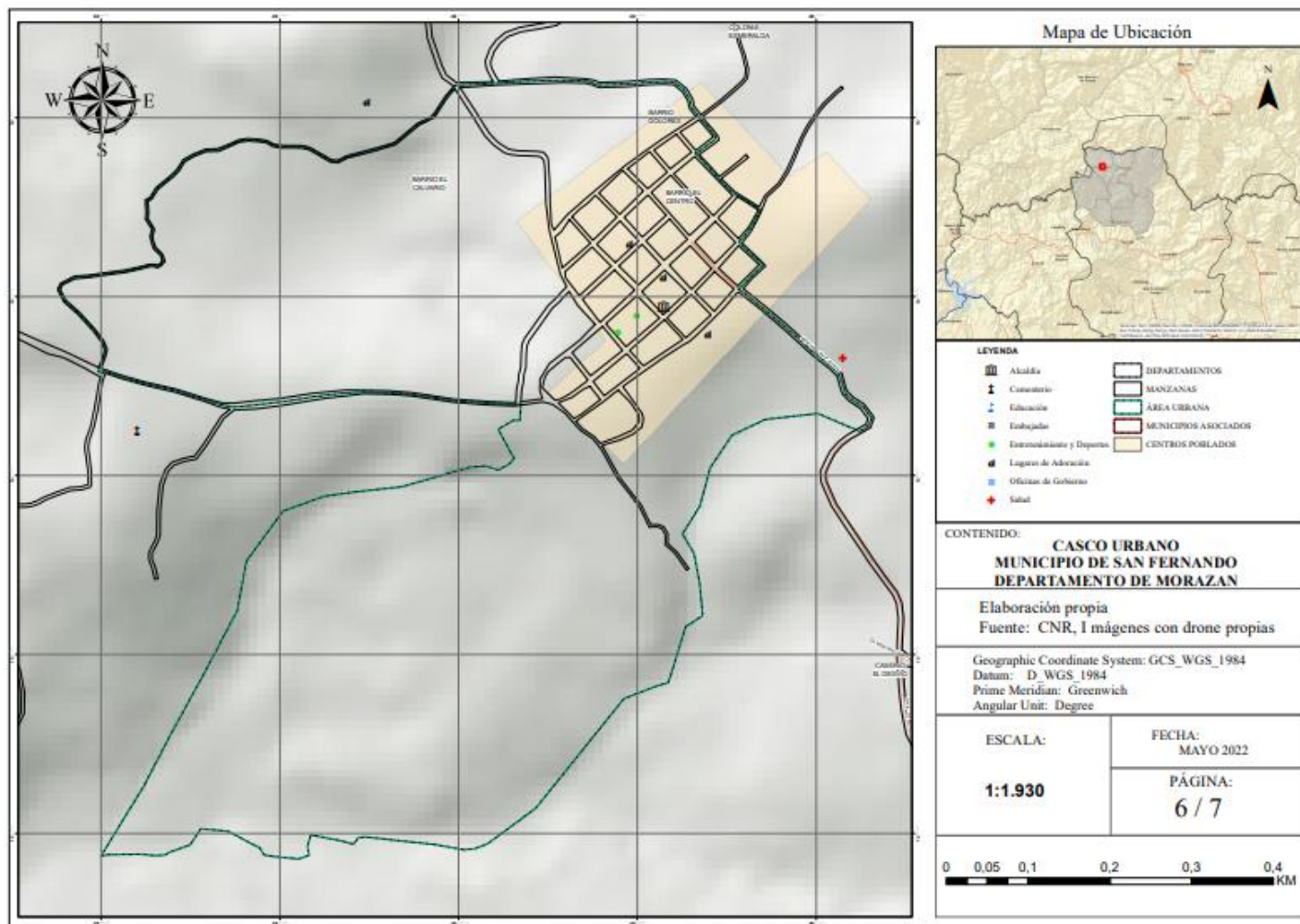
Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

*Tabla 4.14 Unidad ambiental 5: Área de captación hídrica en elevaciones montañosas*

<i>Unidad Ambiental 5: Área de captación hídrica en elevaciones montañosas.</i>
<i>Localización, delimitación y superficie.</i> Corresponde a los términos municipales de San Fernando, Perquín y Arambala. Superficie de 250.15 km <sup>2</sup>
<i>Factores Ambientales.</i> <i>Vegetación:</i> bosque de coníferas y roble.
<i>Fauna:</i> diversidad de mamíferos, felinos, aves migratorias, aves de rapiña.
<i>Paisaje:</i> dominan las elevaciones montañosas.
<i>Uso de suelo:</i> aprovechamiento agroforestal.
<i>Sobrecargas o aspectos críticos.</i> Plaga del gusano descortezador del pino, tala de bosques, contaminación de mantos acuíferos por aguas residuales. <i>Imagen representativa de la unidad.</i> 

Fuente: elaboración propia, en base a "Ordenación Territorial", Gómez Orea, D., 2013.

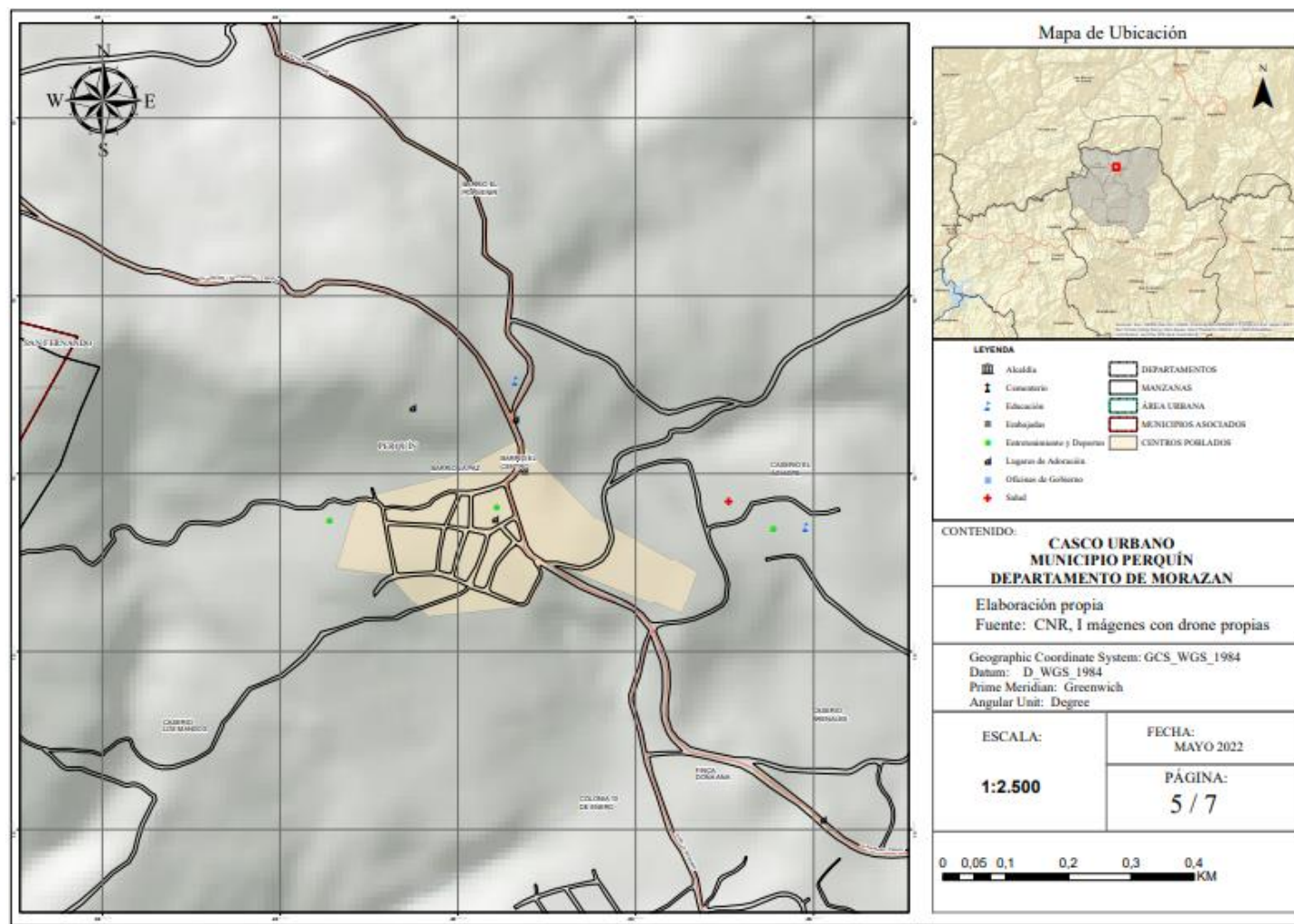
Figura 4.15 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica. Casco urbano municipio de San Fernando



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

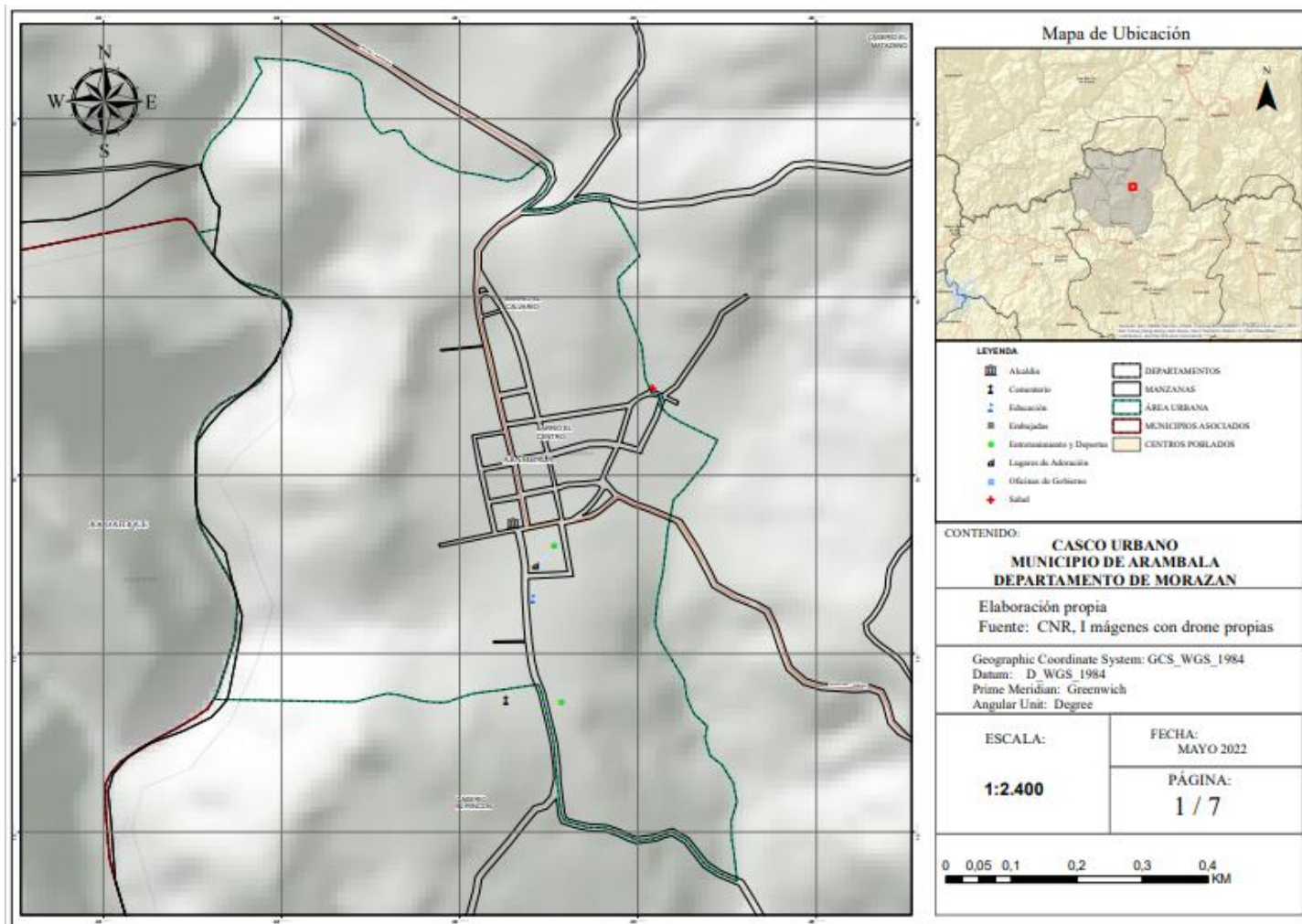


Figura 4.16 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica. Casco urbano municipio de Perquín



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

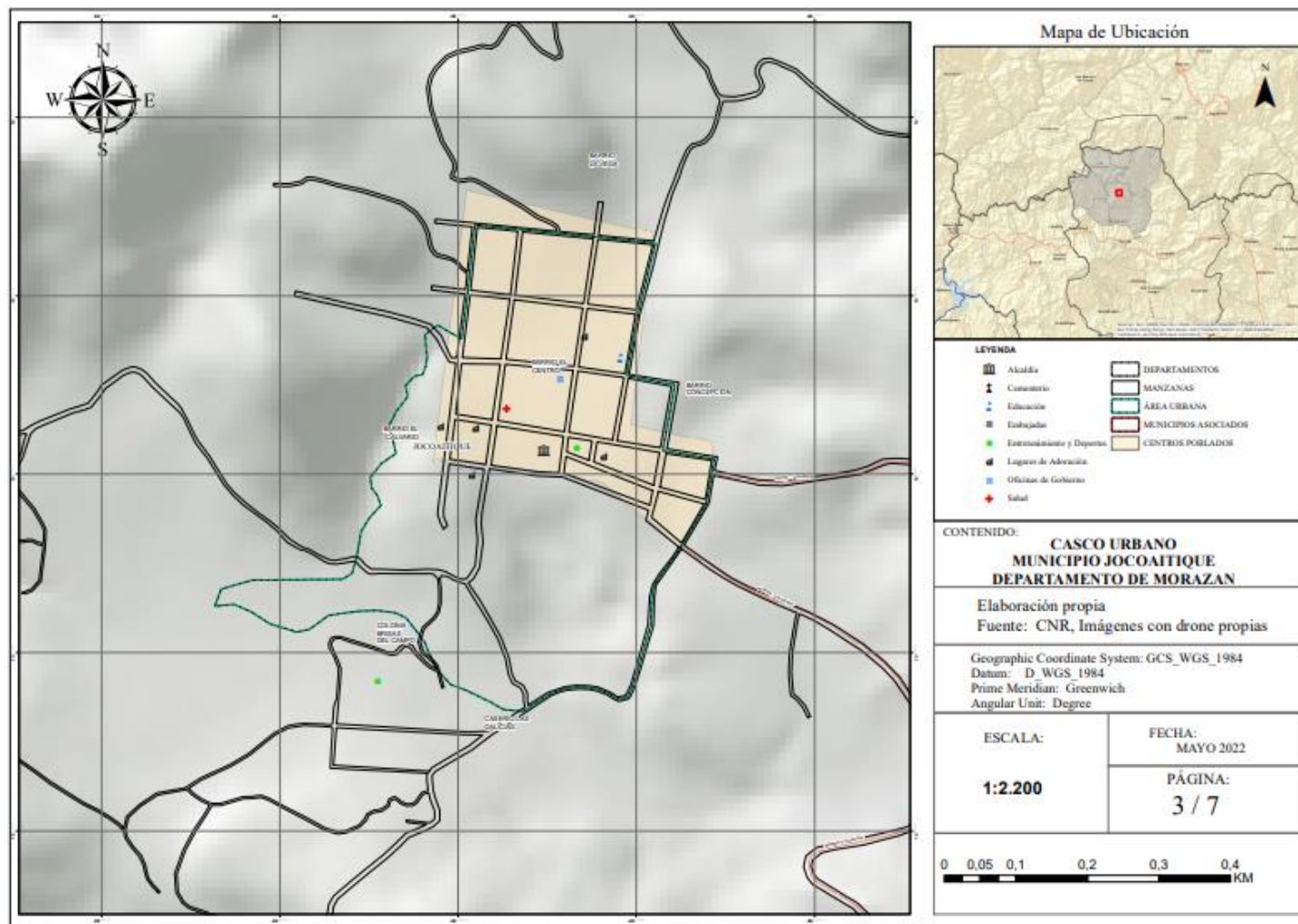
Figura 4.17 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica. Casco urbano municipio de Arambala



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

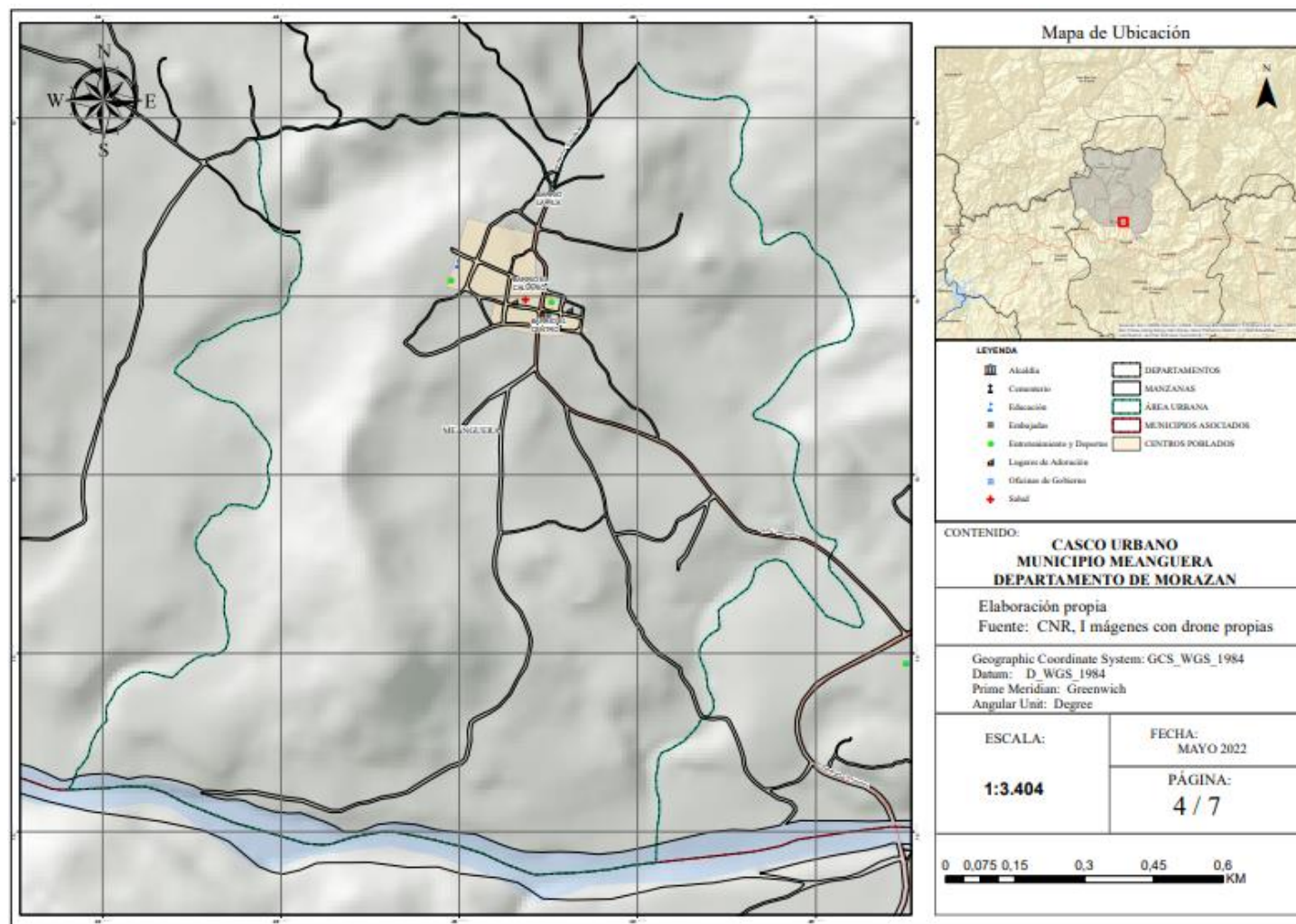


Figura 4.18 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica. Casco urbano municipio de Jocoaitique



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.


Figura 4.19 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica. Casco urbano municipio de Meanguera



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.



*Tabla 4.15 Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica*

<u>Unidad Ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica.</u>
<p><i>Localización, delimitación y superficie.</i></p> <p>Corresponde a los términos municipales de San Fernando, Perquín, Arambala, Jocoaitique y Meanguera. Superficie de 401.10 km<sup>2</sup></p>
<p><i>Factores Ambientales.</i></p> <p><i>Vegetación:</i> bosque de coníferas y roble.</p>
<p><i>Fauna:</i> diversidad de mamíferos, felinos, aves migratorias, aves de rapiña.</p>
<p><i>Paisaje:</i> dominan las elevaciones montañosas.</p>
<p><i>Uso de suelo:</i> zonas urbanas.</p>
<p><i>Sobrecargas o aspectos críticos.</i></p> <p>Contaminación de mantos acuíferos por aguas residuales, riesgo de incendios y plaga del gorgojo descortezador.</p>
<p><i>Imagen representativa de la unidad.</i></p> 

Fuente: elaboración propia, en base a "Ordenación Territorial", Gómez Orea, D., 2013.

#### 4.2.3.1.7 Tabla de valoración y cartografía del territorio

A continuación, en la Tabla 4.16, se presenta la valoración de las unidades ambientales descritas en el apartado anterior.

*Tabla 4.16 Valoración de las unidades ambientales*

Unidades Ambientales	Valoración de las Unidades Ambientales						Media del valor	Valor Total
	Ecológico	Productivo	Paisajístico	Científico cultural	Funcional			
1. Bosque autóctono de coníferas.	5	5	5	5	5	5	Muy alto	
2. Bosque de galería asociado a los cursos de agua.	5	5	5	4	5	4.8	Muy alto	
3. Bosque de cafetal denso.	5	5	5	5	5	5	Muy alto	
4. Cultivo de granos básicos de subsistencia	2	2	0	3	0	1.4	Muy bajo	
5. Captación hídrica en elevaciones montañosas.	5	5	5	5	5	5	Muy alto	
6. Centros urbanos con mayor actividad económica.	1	4	3	3	1	2.4	Bajo	

Significado de los códigos: 5: Valor muy alto; 4: Valor alto; 3: Valor medio; 2: Valor bajo; 1: Valor muy bajo.

*Fuente: elaboración propia, en base a "Ordenación Territorial", Gómez Orea, D., 2013.*

La cartografía del territorio generada a partir del conocimiento local se elaboró utilizando Sistemas de Información Geográfica y metadatos de las imágenes aéreas tomadas con dron. Dicha cartografía es la que se utiliza en las diferentes secciones del documento, además de la presentada en la sección de anexos.

#### 4.2.3.2 La población y sus actividades

Previo a la descripción de las actividades en el territorio, se inicia con una breve caracterización de la población del norte de Morazán, según la percepción de sus habitantes. Por una parte, se destaca el origen étnico, proveniente de los Pueblos Indígenas Lencas y, en menor medida, Kakawiras, hecho que marca de muchas formas la idiosincrasia y la cultura local, que es un elemento común para toda la zona oriental del país, la cual tiene importantes diferencias en relación con la zona centro-occidente del territorio nacional, cuyo origen proviene de Pueblos Indígenas Nahua-Pipiles. Entre esos rasgos de la idiosincrasia de la población está la cultura de trabajo, orden y apego familiar del campesino de la zona, que tiene relación con las formas de producción que se llevan actualmente. Por ejemplo, en las fincas de café o en la dinámica del sector de la apicultura, que además de ser de los potenciales más fuertes a nivel de productividad, se incorpora a diferentes segmentos de la población en el proceso productivo: jóvenes, mujeres y hasta personas mayores.

Por otra parte, y como se ha mencionado muchas veces en el desarrollo de la presente investigación, está el capital humano que ha tenido la región del norte de Morazán a nivel de

asociatividad. Desde antes de la finalización del conflicto armado, la formación de asociaciones ciudadanas ha tenido un papel fundamental prestando servicios a la comunidad, como es el caso de la Asociación Patronato para el Desarrollo de las Comunidades de Morazán y San Miguel (PADECOMSM), que en determinados momentos históricos llegó hasta reemplazar a las instituciones del Estado salvadoreño en las funciones de atención a las necesidades de la ciudadanía, recomponer el tejido social y productivo y organizar asociaciones agropecuarias, cooperativas medioambientales y de desarrollo comunitario. El carácter asociativo de la población sigue vigente y permite participar activamente en espacios de diálogo, como es el caso de la Concertación Ciudadana de Morazán (CCM) que funciona actualmente a nivel de todo el departamento de Morazán, en donde se interactúa con entidades gubernamentales, municipalidades, ONGs, etc. Además, en el marco del trabajo de la CCM se elaboró participativamente un plan denominado “Morazán 20/20”, en donde han abordado una serie de temas sectoriales con relación al desarrollo de la región y del departamento.

En general, durante los últimos años se han venido observando avances a nivel de cohesión de las organizaciones ciudadanas del territorio, lo que les ha permitido poder sectorizar los temas de interés en función de las actividades que se llevan a cabo en el territorio, tal es el caso de los productores de café, los de hortalizas, los ganaderos, etc. Otro avance importante en este rubro es en cuanto a lo político-ideológico, que en algún momento llegó a provocar ciertas divisiones al interior de las organizaciones ciudadanas, pero en los últimos años eso ha venido cambiando. De esta forma, a nivel de capital humano, el tejido social de la población del norte de Morazán es de sus principales recursos y que le permiten ir haciendo incidencia, por ejemplo, con algunas instancias del gobierno central que no tienen mucha presencia en la zona.

Ha sido ese nivel de organización comunitaria el que les ha posibilitado mantener a la región del norte de Morazán con una muy baja o nula incidencia de los problemas de inseguridad ciudadana que se han vivido en otras zonas rurales del país, como lo ha sido el problema de las pandillas delincuenciales, denominadas “maras”. Tuvieron un brote a mediados de la década pasada, pero fue esa misma organización ciudadana la que evitó que dichas iniciativas criminales se consolidaran y, por el contrario, se alejaron de la zona por lo que ahora la incidencia del problema delincriminal en todo el norte de Morazán es prácticamente nula.

Un fenómeno que ha vivido la población local es el de la migración, aunque en mucho menor proporción que en otras regiones, sobre todo muchos municipios de la zona oriental del país, en departamentos vecinos como La Unión y San Miguel. Esto ha provocado ciertas condiciones sociales como la transculturización, sobre todo en jóvenes, o el que se haya creado un segmento de población que vive de las remesas que reciben de sus familiares migrantes, en su mayoría desde Estados Unidos, y que, derivado de este ingreso económico que perciben, pierden interés por el trabajo o son renuentes a trabajar en el tradicional sector de la agricultura de la zona o incluso en cualquier tipo de actividad

productiva. De hecho, los productores locales resienten la escasez de mano de obra al momento de recoger las cosechas.

En cuanto a servicios sociales que recibe la población, la situación ha mejorado de manera significativa en los últimos años, a nivel de calidad y cantidad, ya que los equipamientos de los centros de salud cada vez son mejores. A nivel educativo, la cobertura de los centros escolares en los siete municipios es aceptable, a pesar de que su infraestructura en muchos casos sigue siendo precaria, y se ha logrado fomentar en el sector de jóvenes el estudio de carreras técnicas acordes a las actividades que son practicadas en la región o de las cuales hay demanda laboral, como es el caso de: turismo, biología, agroforestería, ecoturismo, agricultura sostenible, diseño artesanal, etc. Por otra parte, desde 2008 funciona el Centro Interactivo para el Aprendizaje de Ciencias, que tiene un enfoque formativo más en función del desarrollo endógeno de la región, y en años recientes comenzó a funcionar una escuela técnica con las carreras enfocadas en las áreas mencionadas. La mayoría de los municipios cuenta con al menos un instituto con cobertura hasta bachillerato, hay más centros educativos cerca de las comunidades rurales y se han ampliado las becas y ayudas para que la niñez pueda asistir a la escuela.

Los centros de salud han ido incrementando la calidad en cuanto a equipamiento, ampliando la cobertura a nivel de toda la región, en ese sentido, el acceso de la población a los servicios de salud presenta una mejoría.

A partir de los Acuerdos de Paz, en 1992, se hizo una fuerte inversión en reconstrucción de infraestructuras, por lo que los servicios de energía eléctrica, agua, telecomunicaciones fueron mejorados considerablemente. El principal déficit que aún se tiene, a nivel de infraestructuras, es en cuanto a la red vial de toda la zona norte del departamento de Morazán.

Las actividades de producción del norte de Morazán (Anexo V) se enmarcan en la agricultura, el café, en la parte alta, y los granos básicos (maíz, frijol y maicillo), en la parte baja, son los principales cultivos. Aunque, en el caso de estos últimos, se da más a nivel de subsistencia y con técnicas agrícolas precarias. En este sentido, los productores de café han ido dando pasos en la ruta de la implementación de técnicas agroecológicas, por lo que se espera que esa tendencia vaya consolidándose. Por otra parte, se realizan actividades de ganadería en los municipios de Meanguera, El Rosario, Torola y Jocoaitique, a muy pequeña escala y en muchos casos derivada de una tradición familiar. Existen iniciativas incipientes de procesamiento de lácteos en el municipio de Meanguera; y es en este mismo municipio que se está dando un movimiento productivo en torno al rescate del cultivo de henequén, que en otras épocas fue muy tradicional en la zona.

Existe una percepción bastante generalizada a nivel de los diferentes sectores y actividades de la población, en cuanto a que, al tratarse de territorios transfronterizos, alejados de los centros de poder de decisión política, económica y social, los brazos del Estado no alcanzan a llegar hasta allí, ya

que consideran que los programas gubernamentales llegan tarde y ya diluidos, sin esfuerzo y solamente para cumplir con el compromiso. En ese aspecto, cada vez ha venido aumentando el sentimiento de autogestión desde el territorio, buscar abrirse los espacios desde las mismas actividades que desarrollan los habitantes, y de esa manera ir consiguiendo incidencia dentro de las instancias del gobierno central. Es así como, por ejemplo, el sector de productores de hortalizas y apicultores cuentan ya con acopio de su producción y, de esa forma, las cadenas de comercialización, así como su margen de negociación, ha incrementado, lo cual es una muestra del dinamismo que han tomado dichas actividades. También consideran que ha contribuido una visión de valorar cada vez más su propio territorio, dar valor a su entorno y tener su posicionamiento frente a la vida, la alegría de vivir. Esa misma perspectiva se da en cuanto a cómo la población enfrenta la pobreza. La gente reconoce la precariedad en su situación, pero pone en práctica una creatividad de sobrevivencia, la que le permite inventarse una actividad económica o incorporarse a una de las cadenas que más tienen éxito en los diferentes municipios. En ese sentido, hay un reconocimiento a los valores de la población, a la dura realidad que les tocó vivir durante los años de guerra y todo el trabajo comunitario que se ha realizado en el territorio. Es de esa forma que el tejido social se ha podido venir consolidando, principalmente en la parte productiva.

#### ***4.2.3.3 El sistema de asentamientos y canales de relación***

El predominio de la población rural determina el sistema de asentamientos y los canales de relación en el territorio, ya que la dispersión es la característica predominante del sistema de asentamientos del norte de Morazán. Esto contribuye a la dificultad en la proporción de los servicios básicos como agua, luz o telecomunicaciones, además de volver más difícil los desplazamientos desde comunidades rurales a los centros educativos, de salud y, en general, a la adquisición de todo tipo de bienes y servicios. Derivado de esa estructura, en el caso de los servicios de agua, solamente los núcleos urbanos, adonde habita la minoría de población, cuentan con un servicio de agua potable y alcantarillados; aún existen una gran cantidad de comunidades rurales sin dicho servicio, lo cual es una muestra de los altos índices de pobreza del territorio dadas las implicaciones que tiene no poder contar con el vital líquido, así como con la infraestructura para la evacuación de las aguas negras, convirtiéndose, a su vez, en un foco de contaminación ambiental. En ese sentido, el avance a nivel de infraestructuras de red eléctrica y agua potable es aún limitado para las zonas rurales de estos municipios.

La red de telecomunicaciones también ha dado un salto importante a nivel de infraestructuras, contando ahora con todos los servicios de telefonía fija, móvil e internet de casi todas las compañías multinacionales que operan en el país. En este caso, los servicios inalámbricos sí pueden alcanzar a los hogares alejados de los núcleos urbanos de los municipios, aunque por la característica de ser una región de montañas, la señal de internet suele presentar bastante deficiencia en su cobertura, así como en su estabilidad, en diferentes puntos de la geografía local.

Una opinión unánime expresada por la población, en cuanto a deficiencia en el sistema de asentamientos y los canales de relación, es la red de carreteras ya que la gran mayoría de accesos son por calles de tierra, exceptuando la carretera principal que comunica el norte de Morazán de sur a norte. Por otra parte, esa misma percepción negativa expresa la población con relación a los transportes públicos, ya que cuentan con muy pocas rutas y frecuencias, lo que es una limitante para los desplazamientos que la gente necesita; sin embargo, sí reconocen un salto de calidad a partir de la relativa reciente conformación de una cooperativa de microbuses, que es ahora la encargada del transporte público en toda la región. Antes estos servicios eran provistos por camiones de transporte de carga, los que improvisaban algunos asientos, pero la mayoría de las personas tenían que ir de pie, en unas condiciones nada adecuadas ni mucho menos seguras.

Como se ha venido mencionando, los núcleos urbanos del norte de Morazán son bastante limitados en cuanto a provisión de bienes y servicios, por lo que el centro logístico más cercano es la cabecera departamental, San Francisco Gotera, la cual se encuentra ubicada a unos 40 kms., que, con las limitaciones de frecuencias del transporte público, esa distancia suele implicar fácilmente más de una hora de desplazamiento, aunque como ciudad intermedia, muchas personas se desplazan al municipio de Osicala, el cual se encuentra a una menor distancia que la cabecera departamental, unos 24 kms., y permite el acceso a mayores opciones de servicios comerciales y, sobre todo, financieros, ya que toda la franja norte de Morazán no cuenta con ningún cajero automático ni con agencia bancaria de las principales entidades financieras del país.

#### **4.2.3.4 Recursos territoriales de la región**

Los recursos territoriales que la población considera más importantes de su región son los siguientes:

- La organización comunitaria.
- El paisaje.
- La biodiversidad.
- El clima.
- El potencial ecoturístico.
- La abundancia de fuentes hídricas.
- El patrimonio histórico.
- La identidad cultural.
- La participación ciudadana.

#### **4.2.3.5 Marco legal e institucional**

A continuación, se resumen en un listado las leyes nacionales que tienen mayor incidencia en el sistema territorial de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán:



- Constitución de la República.
- Código Municipal.
- Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- Ley de Medio Ambiente.
- Ley de Conservación de Vida Silvestre.
- Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- Ley Forestal.
- Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.
- Ley sobre Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para uso Agropecuario.
- Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad, Raíz e Hipotecas.
- Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.
- Ley de Minería.

Por su parte, las entidades del Estado que tienen un vínculo más cercano con el territorio, según la percepción de la población, son las siguientes:

- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Ministerio de Obras Públicas.
- Ministerio de Economía.
- Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial.
- Ministerio de Turismo.

#### ***4.2.3.6 Diagnóstico integrado basado en los diagnósticos sectoriales anteriores: análisis DAFO a partir del conocimiento local y la percepción de la población***

La valoración actual del actual sistema territorial de la región norte del departamento de Morazán, en función de la síntesis de los diagnósticos sectoriales anteriores, se resume en el siguiente análisis DAFO para dicha región (Tabla 4.17), a partir del conocimiento local y la percepción de su población.

*Tabla 4.177 Análisis DAFO a partir del conocimiento local y la percepción ciudadana de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán*

Debilidades		Fortalezas	
D1.	Ausencia de servicios básicos como agua potable y alcantarillado en varias comunidades rurales.	F1.	Riqueza de recursos naturales: clima, bosque, paisaje, fuentes hídricas, calidad del aire, fauna en extinción.
D2.	Mal estado de las carreteras y caminos de acceso a las comunidades rurales.	F2.	Seguridad ciudadana.
D3.	Falta de apoyo de las instituciones gubernamentales a las iniciativas económicas de los pequeños productores del sector agrícola.	F3.	Amplio patrimonio cultural e histórico.
D4.	Carencia de mano de obra en la agricultura derivada de la migración externa.	F4.	Tejido social cohesionado.
D5.	Limitados servicios financieros en la zona.	F5.	Formación y valores comunitarios interiorizados por la población.
D6.	Baja formación en idioma inglés que resulta una limitante para el potencial turístico.	F6.	Población con vocación al trabajo y a la superación de sus limitantes.
D7.	Escasa oferta laboral de empleos formales en la zona.	F7.	Potencial turístico de la zona.
D8.	Problemas con la señal del internet residencial y móvil.	F8.	Consolidación del cooperativismo y las asociaciones de productores locales.
D9.	Bajo poder adquisitivo de la población para dinamizar la economía local.	F9.	Compromiso de la población local en la búsqueda de mejores condiciones de desarrollo del territorio.
		F10.	Iniciativas de prácticas agroecológicas en un sector de productores.
		F11.	Desarrollo de la caicultura y la apicultura en la zona.
		F12.	Rubro ecoturístico iniciado en todos los municipios de la región.
Amenazas		Oportunidades	
A1.	Incremento de la migración externa, principalmente de la población joven.	O1.	Mejora en la calidad y en las frecuencias del transporte público regional.
A2.	Tendencia de incrementos en el costo de la mano de obra derivada de los flujos migratorios hacia el exterior.	O2.	Aumento de la cobertura de la población en edad escolar.
A3.	Daños al ecosistema del bosque de pinos derivado de la tala no autorizada.	O3.	Mejora en las infraestructuras y servicios de salud.
A4.	Crecimiento habitacional desordenado y disperso por la falta de normativas locales de ordenación del territorio.	O4.	Aumento en las visitas turísticas a los municipios del norte de Morazán.
A5.	Manejo inadecuado de los desechos sólidos derivado de las actividades turísticas.	O5.	Nuevos mercados para productos como el café y la miel.
A6.	Contaminación de fuentes de agua.	O6.	Conservación de la memoria histórica.

A7.	Alteraciones en el clima de la zona con efectos negativos en la seguridad alimentaria de la población derivados del cambio climático.	O7.	Mejora en los ingresos de la población más pobre derivado de las remesas familiares del exterior.
A8.	Políticas gubernamentales que amenazan el tejido y la cohesión social de la zona.	O8.	Esfuerzo de elaboración del Plan 20-30 para el territorio.
A9.	Acomodamiento de la población que recibe remesas del exterior, que abandona las actividades productivas.	O9.	Tradición familiar en la producción apícola.
A10.	Los porcentajes de inversión pública del gobierno central en la región tradicionalmente han sido bajos.	O10.	Menor división entre la población derivada de identificaciones político-partidarias.
A11.	Cultura de asistencialismo adoptada en un sector de la población.	O11.	Identidad de la población con su región.
A12.	Caza furtiva.	O12.	Mayor conciencia ecológica de muchos productores locales, que están tendiendo a dejar el uso de agroquímicos.
A13.	Daños al ecosistema de recarga hídrica.	O13.	Cambio generacional positivo en el liderazgo local.
A14.	Déficit a nivel de ordenación del territorio.	O14.	Conformación del espacio de coordinación territorial denominado "Concertación Ciudadana de Morazán".
A15.	Propensión a sequías en la parte baja de la mancomunidad.	O15.	Esfuerzo de rescate de la tradición del cultivo de henequén.
		O16.	Funcionamiento de centros de acopio de hortalizas.

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2.4 Aplicación de la integración del diagnóstico basado en el conocimiento local y la percepción de la población al diagnóstico técnico

A continuación, se desarrolla la integración del diagnóstico percibido y el basado en el conocimiento local, que posteriormente serían integrados al diagnóstico técnico.

- **Medio Físico.**

Tomando en cuenta la clasificación de las unidades ambientales, se detallan los componentes del medio físico partiendo del conocimiento local de la población que habita en los municipios de la mancomunidad en estudio (detallado en el Anexo 1).

**Unidad ambiental 1: Bosque autóctono de coníferas.**

Se conforma de un 90% de pinos y un 10% de roble, ambos tipos de vegetación son bosques autóctonos y, junto a la altitud de la zona, que anda entre los 800 y arriba de los 1.200 m s.n.m., propician un clima muy fresco. Se extienden desde la parte fronteriza con Honduras hasta los municipios de San Fernando, Perquín y Arambala. El mayor riesgo para esta región ha sido, en primer lugar, los incendios, y, en segundo lugar, los deslizamientos de tierra debido a lo accidentado del terreno. En los últimos diez años se ha tenido una pérdida acelerada del bosque de pino a causa de la plaga del gorgojo descortezador, que además de secar extensas áreas de bosque, la técnica utilizada para eliminarlo demandó el sacrificio de otras especies cercanas, por lo que miles de árboles de pino tuvieron que ser talados, lo que implica que en este momento una buena parte del bosque se encuentra aún en la etapa de regeneración, a partir de los esfuerzos de reforestación con que concluyó el combate a la plaga.

La plaga resulta una amenaza para el bosque, pero en paralelo también lo es para las fuentes de agua, en vista de que toda la zona es de recarga hídrica. Este tipo de vegetación es muy propensa a incendios forestales, de hecho, el nombre del municipio de Perquín proviene del término lingüístico lenca-potón que significa “camino de brasas”, lo que deja una idea clara que esta amenaza ha estado latente desde tiempos ancestrales. La población reconoce el punto de “frontera” natural entre el bosque de conífera y roble, en la denominada “parte alta”, que termina en el punto conocido como “el conacaste”, señalado en el Anexo VI, donde convergen los municipios de Perquín, Arambala y Jocoaitique. Allí inicia la “parte baja” con el marcado cambio de vegetación, además del clima.

La vegetación, la altitud y el clima de la parte alta de la mancomunidad permiten el hábitat de una diversidad de especies, algunas en peligro de extinción, dentro de las que se pueden mencionar: venados, una variedad de felinos como pumas, tigrillos, gato montés y gato onza; coyotes, zorros, nutrias, perros de agua, ardillas, diversos tipos de coleópteros y termitas; así como una variedad de especies de culebras y tortugas terrestres y de agua dulce. Hay también una diversidad de aves, algunas migratorias y muchas carroñeras, como gavilanes, halcones, águilas y zopilotes; también hay urracas, lechuzas, tucanes, colibrís, tanunas, torogoces, talapos y oropéndolas.

### **Unidad ambiental 2: Bosque de galería asociado a los cursos de agua.**

Abarca la totalidad de la mancomunidad, los siete municipios. Meanguera, El Rosario y Torola son parte de la cuenca del río Torola. Los ríos Sapó, Araute, Negro, La Joya, San Antonio y Cañaverales, cuyas microcuencas abarcan todo el territorio, con pozas y cascadas en varios puntos, proporcionan un paisaje hídrico interesante, como parte del patrimonio medioambiental de la mancomunidad.

Aquí la vegetación predominante son diversos tipos de arbustos y la parte de flora propia de la cuenca del río Torola, el más caudaloso de la región. En esta parte baja de la mancomunidad predomina un clima cálido; hay también algunas especies de árboles maderables, como laurel, conacaste, ceiba, caoba, maquilishuat, cortés blanco y copinol, además de algunos frutales como mango y carao.

En los municipios de Meanguera, Jocoaitique, Torola y El Rosario hay poca elevación sobre el nivel del mar y mantiene un clima cálido. Las especies de fauna que se aprecia en esta parte baja son: garrobos, armadillos, iguanas, tepezcuintles, cotuzas y conejos; diversidad de especies de peces, principalmente en el río Torola, gracias a su extenso caudal; variedad de aves como torogoces, guacamayas, oropéndolas y tanunas.

### **Unidad ambiental 3: Bosque de cafetal denso.**

El cultivo de café se ha convertido en un recurso ambiental y productivo muy importante para la población de los municipios de la parte alta: San Fernando, Perquín y Arambala, que también abarca una pequeña porción de la parte norte del municipio de Jocoaitique. En el cultivo de café predomina el modelo de pequeños productores, el cual es beneficiado por su altitud sobre el nivel del mar, lo que permite obtener café de estricta altura en muchas fincas del territorio. Esto ha venido a ser un buen aliciente en cuanto a la generación de fuentes de empleo, desde la cooperativa de productores locales (ACALEM de R.L.) cada vez se van abriendo nuevos mercados para su marca propia, Lencafé, y hay iniciativas bastante avanzadas en cuanto a la conversión a agricultura ecológica para el sector, así como al incremento de rendimientos, a pesar del fuerte problema que tuvieron hace algunos años por la roya del café. En esta parte de la región también se cultivan musáceas, teniendo una variedad propia de la zona, “guineo caribe”; también hay algunos cultivos de cítricos, principalmente naranjas.

### **Unidad ambiental 4: Cultivo de granos básicos de subsistencia.**

La parte baja de la región es muy adecuada para este tipo de cultivos, en Meanguera, Torola, Jocoaitique y El Rosario. Lo que principalmente se siembra es frijol, maíz y maicillo; básicamente se desarrolla a nivel de subsistencia. Los campesinos de la zona alta suelen desplazarse a esta parte de la región para sembrar este tipo de cultivos, ya que les resulta más productivo. También se cultivan algunas hortalizas.

### **Unidad ambiental 5: Captación hídrica en elevaciones montañosas.**

Las montañas de San Fernando, Perquín y Arambala son una zona muy abundante en fuentes hídricas, no solamente para la región norte de Morazán sino para todo el país, a través de la cuenca del río Torola, el más caudaloso de la zona. Esto hace que la parte alta de la mancomunidad tenga un superávit hídrico permanentemente; sin embargo, el cambio climático y la mala gestión de los desechos sólidos, así como la falta de tratamiento de las aguas grises, resultan una amenaza de contaminación para dichos mantos acuíferos, afectando directamente a la parte baja de la mancomunidad, donde ya se han dado épocas de racionamientos de agua potable en diferentes municipios, como Jocoaitique y Meanguera.

**Unidad ambiental 6: Centros urbanos con mayor actividad económica.**

Las zonas urbanas de los municipios de San Fernando, Perquín, Arambala, Jocoaitique y Meanguera son los de mayor importancia para la actividad comercial, en parte por las ventajas que les aporta la cercanía con la carretera principal, la denominada “calle negra”, que los comunica a todos casi de manera directa. Por su parte, Torola y El Rosario presentan mayores dificultades de acceso a sus centros urbanos, lo que es una limitante para sus actividades cotidianas, incluidas las relacionadas al área de comercio y servicios.

Los centros urbanos de estos cinco municipios también son los que cuentan con mejores infraestructuras a nivel de servicios educativos y de salud.

- **La población y sus actividades.**

A partir de la fase de reconstrucción luego de la finalización de la guerra civil, en la primera mitad de la década 90's, los servicios públicos han mejorado significativamente, principalmente a nivel de centros educativos y de salud, lo que permite mejores perspectivas formativas a los sectores juveniles de la población. De igual manera, la cobertura del servicio de agua y energía eléctrica también ha aumentado, aunque aún existe un número importante de núcleos poblacionales, sobre todo las más alejadas de los cascos urbanos, que a la fecha no cuentan con dichos servicios, principalmente los más esenciales: agua potable y alcantarillado público. Por otra parte, y como parte de las consecuencias de las condiciones extremas que tuvo que pasar el territorio por el desarrollo del conflicto armado en sus municipios, se ha consolidado una dinámica de asociatividad en la población que hoy en día se implica de una manera organizada, y en muchos casos también sectorizada, en las diferentes iniciativas ciudadanas de carácter local, en cuando a productores, cadenas de distribución, organizaciones de mujeres, emprendimientos familiares, talleres formativos, etc. Ese crecimiento organizativo les está permitiendo tener una mayor y mejor incidencia con las instituciones del gobierno central, lo que también contribuye a las perspectivas de nuevos proyectos que conlleven el mejoramiento de los servicios públicos para la región.

Las actividades agrícolas, principalmente el café y las hortalizas, así como la apicultura, se han venido consolidando a nivel de calidad y cantidad de producción, así como en la gestión de su comercialización. Estos polos productivos han abierto nuevos escenarios de impacto socioeconómico, y en la medida que sigan generando empleos y mejorando su calidad, van

convirtiéndose en vías de superación de los índices de pobreza generalizada que hay en la zona. La actividad ganadera es aún bastante reducida en los municipios adonde se practica, que son básicamente Meanguera, El Rosario, Torola y una parte de Jocoaitique; sin embargo, existen también algunas incipientes iniciativas de procesamiento de los derivados de la leche. La consolidación del asociativismo local en la región ha permitido poder contar con índices de inseguridad y delincuencia bastante bajos, principalmente si se comparan con los promedios a nivel nacional en los últimos años, en donde, al igual que en el resto de los países centroamericanos vecinos, el fenómeno de las pandillas delincuenciales, conocidas localmente como “maras”, ha tenido una fuerte incidencia. A pesar de unos conatos de presencia a mediados de la década pasada, dichos grupos criminales no pudieron consolidarse en la zona, lo que al final le aporta a nivel de seguridad ciudadana y como un valor agregado de cara a las incipientes actividades turísticas en los municipios de la mancomunidad; la cual, dado su alto potencial ecoturístico, su patrimonio histórico y cultural, así como su riqueza de biodiversidad, viene convirtiéndose en una alternativa de desarrollo para la región.

- **Sistema de Asentamientos y Canales de Relación.**

Los asentamientos del norte de Morazán están distribuidos de manera dispersa, con una mayoritaria población de carácter rural. Buena parte de estos asentamientos rurales aún no cuentan con servicios básicos como agua potable y alcantarillado, aunque se ha mejorado mucho en cuanto a la electrificación, las comunicaciones telefónicas y la cobertura de internet. Otra de las deficiencias importantes de la región son sus vías de comunicación, ya que su estado es bastante precario. La mayoría son calles de tierra y en la época de lluvias presentan mayor deterioro, llegando algunas a convertirse en intransitables por completo. Solamente la carretera principal, conocida por la población como “la calle negra” (al ser por muchos años la única carretera pavimentada en toda la zona), y las circundantes a la mayoría de los centros urbanos están en un estado aceptable para la circulación vehicular. De igual forma, los servicios de transporte público también son deficientes siendo una gran limitante para los desplazamientos necesarios para las actividades cotidianas de la población. En 2019 se dio un salto de calidad en el transporte público ya que se conformó una cooperativa de microbuses, con lo cual, por primera vez en la historia de estos municipios, se cambió el tradicional e inseguro sistema de camiones de carga que prestaban este servicio a unidades de transporte colectivo de pasajeros más cómodas y seguras. A pesar de este importante cambio, las pocas frecuencias de dicho transporte público aún representan una limitación en cuanto a la movilidad entre los municipios y entre estos con los centros urbanos que tienen mayor cantidad de servicios financieros y comerciales, como son el municipio vecino de Osicala o la cabecera departamental San Francisco Gotera.

- **Recursos territoriales.**

Según la percepción de la población del norte de Morazán, los principales recursos territoriales con los que cuenta la mancomunidad son: su organización comunitaria, la seguridad

ciudadana, el clima, el paisaje, la biodiversidad, las fuentes hídricas y su historia e identidad cultural.

- **Marco Legal e Institucional.**

Las leyes de ámbito nacional y local que tienen incidencia en el territorio son: la Constitución de la República, el Código Municipal, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Ley de Medio Ambiente, Ley de Conservación de Vida Silvestre, Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley Forestal, Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad, Raíz e Hipotecas, Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y Ley de Minería.

Las entidades del Gobierno Central que, según la población local, tienen mayor presencia en el territorio son: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Economía, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Turismo.

#### ***4.2.4.1 Revisión del modelo a la vista de la verificación realizada***

La lectura del medio físico a partir del conocimiento de la población permite contar con una cantidad importante de información territorial, facilitando la observación mediante un buen nivel de detalle, lo que a su vez permite organizar las unidades ambientales descritas, facilitando su comprensión y centrando la atención en los elementos más importantes a nivel de recursos naturales. El modelo ha posibilitado la elaboración de un diagnóstico del sistema territorial de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán con una serie de insumos relevantes para su incorporación al diagnóstico técnico-científico. Ha sido determinante para todo el proceso la selección de los actores sociales que han expresado, a través de su vínculo y trayectoria en el territorio, su sentir y pensar de la realidad a partir de los acontecimientos que han vivido en todo su proceso de crecimiento vital junto a su entorno natural, con una mayor relevancia a lo acontecido en las décadas más recientes, y con la perspectiva de futuro que ven para su región.

#### ***4.2.4.2 Otras verificaciones: en el mundo de la academia, de la vida profesional y de la administración***

Las metodologías de trabajo a nivel de diagnóstico territorial, tanto desde el ámbito académico como el de la vida profesional de este ámbito, se desarrollan cada vez más utilizando herramientas participativas que tienen como finalidad tomar en cuenta la visión de los actores territoriales que pueden aportar de manera significativa en el proceso. De esta forma, la metodología desarrollada en esta investigación, que parte desde el mismo conocimiento local y de su percepción, entra en esa línea de trabajo, que puede ser más característica de la región latinoamericana, en donde el concepto de participación ciudadana y todos los espacios creados desde esos enfoques permiten mayor afinidad con este tipo de metodología de diagnóstico territorial. Un ejemplo de ello es el caso de la Organización



de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que plantea una metodología de diagnóstico territorial participativo que toma en cuenta las perspectivas de los actores sociales, además de la conformación de una mesa de negociación integrada por todas las organizaciones con vínculo con el territorio, que trasciende al enfoque puramente técnico-científico y establece un espacio de diálogo social permanente. Sin embargo, no se cuenta con muchas experiencias en este aspecto desde las administraciones públicas, adonde se suele tomar como punto de partida el diagnóstico técnico.

Por su parte, a nivel europeo, el Dictamen del Comité de las Regiones establece un marco regulatorio sobre el Desarrollo Local Participativo, destacando en sus considerandos que constituye una innovación a nivel del paquete legislativo que se propuso para el período 2014-2020, enfatizando la importancia de su uso. Por otra parte, plantea que permitiría la simplificación e integración de la ejecución de diferentes Fondos Europeos: Agrícola de Desarrollo Rural, Marítimo y de la Pesca, así como los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Asimismo, considera que se trata de un instrumento fundamental para el desarrollo armonioso de las regiones rurales y urbanas, solicitando a la Comisión la preparación de directrices comunes y simplificadas a título indicativo para la aplicación del Desarrollo Local Participativo en áreas fundamentales (Diario Oficial de la Unión Europea, 2013).

## CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y NUEVOS CAMPOS DE INVESTIGACIÓN

### 5.1 CONCLUSIONES

#### 5.1.1 Conclusiones de las bases teóricas y conceptuales

- Dentro de los enfoques de ordenación territorial a nivel europeo y latinoamericano, destacan, por una parte, el elemento de la desigualdad y la pobreza, fundamental desde la perspectiva de América Latina, criticando al crecimiento global desequilibrado, como generador de marginalidad económica, que termina relacionado con pobreza y, a su vez, con deterioro ambiental. Por otra parte, en la región latinoamericana ha sido más común el enfoque de cuencas hidrográficas como mecanismo de gestión territorial.
- La Asociación de Municipios del Norte de Morazán representa a uno de los territorios con menor nivel de desarrollo humano en El Salvador, por lo que es evidente la pertinencia de avances en la gestión de su territorio, de cara a encontrar nuevas oportunidades de desarrollo que beneficien a su población. Un factor importante es el compromiso político de sus autoridades locales de continuar apostando a un enfoque regional, a pesar de las carencias técnicas y financieras de las municipalidades de la región.
- El ámbito de la ordenación territorial aún presenta mucho trabajo pendiente para que pueda ser un instrumento de desarrollo de muchas regiones de El Salvador. A pesar de los avances de los últimos años, se necesita mayor compromiso político desde el Gobierno Central para desarrollar los instrumentos normativos de ordenamiento territorial, para que puedan verse implementados y se den avances sustanciales en esta materia. El caso de una serie de planes de desarrollo territorial que han sido elaborados, pero no implementados, es una clara señal de la debilidad institucional en el país.
- El factor demográfico y socioeconómico de El Salvador ejerce una presión sobre sus recursos ambientales, que ya presentan una alta degradación y fragilidad, razón por la cual pueden continuar aumentando los niveles de vulnerabilidad a nivel nacional. El país es propenso a una constante actividad sísmica y a fenómenos meteorológicos procedentes de la zona del Mar Caribe, por lo que es importante consolidar los procesos de planificación territorial, a nivel de conservación ambiental y prevención de riesgos.
- Las experiencias mancomunadas en el ámbito de la gestión del territorio han sido bastante exitosas en El Salvador. Partiendo del trabajo realizado en el Área Metropolitana de San Salvador, desde la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), que es el más estructurado a nivel nacional, las unidades técnicas territoriales de asociaciones de municipios, como el caso de las denominadas Oficinas de Planificación, Gestión y Control

del Territorio (OPLAGEST), han demostrado que pueden cubrir las carencias técnicas que en este tema suelen tener los municipios. Dichas oficinas, encargadas de la gestión del territorio, permiten elaborar planes de desarrollo y estrategias organizadas de control del uso del suelo, lo que facilita a las municipalidades poder tener un control y uso más adecuado de su territorio. Además, las oficinas de planificación han conseguido ser presupuestariamente autónomas, a través del desarrollo de sus actividades de supervisión y autorización de permisos de construcción, por lo que son avances que podrían ser implementados en otras regiones a nivel nacional.

### 5.1.2 Conclusiones metodológicas

- El desarrollo del diagnóstico del sistema territorial de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán utilizando la metodología basada en el conocimiento local y en la percepción de la población ha demostrado la coincidencia de una serie de información territorial entre los aportes derivados de la población y la información técnico-científica producida por las instituciones públicas nacionales y los Sistemas de Información Geográfica (SIG). De esta manera, se ha constatado lo valioso que resulta ser el aporte, a nivel de insumos, del conocimiento local para la elaboración del diagnóstico general.
- La información cualitativa resulta de gran utilidad para efectos del desarrollo del diagnóstico de un sistema territorial, en este caso, que parte del conocimiento local y la percepción de su población.
- El conocimiento de la población y la percepción sobre su territorio son elementos que resultan de gran importancia y deben de ser tomados en cuenta en el desarrollo de un diagnóstico territorial.
- La metodología de diagnóstico desarrollada resulta más accesible, a nivel de costos para su realización, al utilizar como herramientas básicas el conocimiento y la percepción de la misma población, por lo que pudiera ser de mucha utilidad en territorios similares que presentan limitaciones presupuestarias para llevar a cabo un diagnóstico técnico-científico.
- El aporte de una metodología basada en el conocimiento local y en la percepción de la población sobre su región resultan de mucha importancia en cuanto a la complementariedad que puede tener con el diagnóstico técnico; sin embargo, dicha metodología no puede llegar a reemplazarlo.
- En esta investigación se han identificado, solamente y a manera de ejemplo, algunas de las principales unidades ambientales del territorio, pero no representan la totalidad de unidades ambientales del mismo.
- Se plantea como una limitante metodológica y del alcance de la investigación no haber considerado otras técnicas de recopilación de información primaria como la realización de grupos focales o el uso de encuestas, con el objetivo de profundizar en el conocimiento y percepción de la población local; sin embargo, se considera que las diversas técnicas

utilizadas, descritas en el modelo metodológico propuesto en esta investigación, permitieron la generación de información necesaria y de calidad para el análisis del territorio.

### **5.1.3 Conclusiones de la aplicación práctica**

- Los documentos, estudios, informes y demás instrumentos desarrollados en materia de ordenamiento territorial para la Asociación de Municipios del Norte de Morazán presentan una dispersión significativa, al grado de ser desconocidos por sus autoridades locales, lo cual justifica la necesidad de continuar dedicando esfuerzos al establecimiento de un diagnóstico situacional en el tema de ordenación territorial para la región.
- El diagnóstico basado en el conocimiento local y el diagnóstico basado en la percepción de la población resultan ser complementarios al diagnóstico técnico y le aportan elementos de mucha importancia de cara a la elaboración de un diagnóstico general de un sistema territorial.
- En el marco de la reforma territorial que tendrá el país a partir de mayo 2024, cuando inicie el funcionamiento de la reducción de municipios en El Salvador, todos los actuales 11 municipios de la región norte del departamento de Morazán se convertirán, cada uno de ellos, en distritos, que serán parte del nuevo municipio denominado Morazán Norte. Tomando en cuenta que siete de esos 11 municipios ya vienen trabajando mancomunadamente dentro de la Asociación de Municipios del Norte de Morazán, la incorporación de los otros cuatro municipios, a futuro distritos, podrá venir a fortalecer el trabajo asociativo que se ha venido realizando desde hace muchos años en el territorio, lo que podría permitir la implementación de la metodología basada en el conocimiento local y en la percepción de la población para elaborar el diagnóstico territorial de la región norte del departamento de Morazán.
- La utilidad del modelo metodológico basado en el conocimiento local y en la percepción ciudadana radica en que las instituciones dedicadas a la planificación territorial, en el territorio de estudio o en cualquier otra región, puedan utilizar los insumos generados (fichas de unidades ambientales, material cartográfico, análisis DAFO, entre otros) para la creación o actualización de normativas de planificación territorial a nivel local que respondan de mejor manera a las demandas del territorio, en materia de manejo de desechos sólidos, protección de fuentes hídricas, usos del suelo, desarrollo económico local, por mencionar algunas.

### **5.2 NUEVOS CAMPOS DE INVESTIGACIÓN QUE ABRE LA TESIS**

Luego del desarrollo de la metodología de diagnóstico territorial en la zona norte del departamento de Morazán, en El Salvador, se consideran algunos campos de investigación vinculados y que podrían explorarse investigativamente, entre los cuales se plantean:

- La incidencia de la organización comunitaria y la participación ciudadana en los procesos de desarrollo de municipios rurales. Tomando en cuenta el dinamismo que genera la conformación y articulación de grupos organizados de la población, tales como: cooperativas, grupos de productores, asociaciones ciudadanas, gremiales empresariales, instituciones públicas

locales, entre otras, en paralelo a la coordinación con diferentes actores del territorio en la búsqueda de alternativas de desarrollo en municipios de carácter rural, se podría profundizar en modelos que tomen en cuenta esto como estrategia de desarrollo territorial, teniendo en consideración una activa participación ciudadana de la población local, para la generación de un clima de buena gobernanza que facilite el éxito de dicha estrategia.

- Proceso de repoblación e inserción laboral de comunidades desplazadas en zonas transfronterizas. A partir de la experiencia que tuvo la población del norte de Morazán luego de la finalización del conflicto armado, en cuanto a regresar a sus comunidades de origen y encontrar oportunidades de empleo o de iniciativas económicas de carácter individual o colectivo, se tiene como desafío poder abrir espacios de inserción laboral, tomando en cuenta la idiosincrasia laboral y la resiliencia que puede generar la vivencia en campos de desplazados durante muchos años.
- Incidencia de políticas públicas de ordenación territorial en la protección de zonas de recarga hídrica. Derivado del acercamiento a la realidad territorial del norte de Morazán y de la incidencia que tiene la protección de una importante zona de recarga hídrica para el desarrollo de las actividades humanas, es evidente que los vacíos de políticas, normativas y estrategias de ordenación territorial que promuevan la protección de dichas zonas pueden generar una cadena de problemas derivados del estrés hídrico, ya que su incidencia medioambiental podría llegar a afectar amplias zonas geográficas, así como diversos sectores de población de una región.

## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque Llorens, F., 2007. "Reflexiones sobre desarrollo y territorio". Madrid.
- Alianza para el Desarrollo Ayuda / Intitute for International Law of Peace and Armed Conflict (IFHV) 2023: "WorldRiskReport 2023". Berlín: Alianza para el Desarrollo Ayuda, pág. 58.
- Altschul, F., Argueta, L., Salamanca, L., 2001. "La planificación territorial participativa en el ámbito local", Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), San Salvador, págs. 29-32.
- Amaya Arias, M. J., 1997. "El ordenamiento territorial: Política y Plan" en Ministerio del Interior de Colombia, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, Dirección Nacional. En E.-M. d. Interior, "Encuentro Nacional de Ordenamiento Territorial", primera edición, ESAP, Bogotá, págs. 80-81.
- Arenas, F., 2003. "¿El Ordenamiento Sustentable del Territorio Regional? Los Gobiernos Regionales entre la Necesidad y la Realidad". Revista de Geografía Norte Grande No. 30, págs. 45-54, 46.
- ART-PNUD, 2011. "Plataforma Estratégica para el Desarrollo Humano Sostenible. Cuenca del Río Torola". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia, Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, El Salvador, págs. 5, 30, 31-32.
- Asamblea Legislativa, 1983. "Constitución de la República de El Salvador", art. 207.
- Asamblea Legislativa, 1986. "Código Municipal, El Salvador", arts. 11, 12, 13, 14, 15, 30, 79.
- Asamblea Legislativa, julio de 2011. "Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, El Salvador", El Salvador, arts. 4, 106.
- Asamblea Legislativa, 1993. "Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños". El Salvador, art. 3.
- Barnes, R.; Baker, H.; Culvahouse, T., 2007. "Tennessee Valley Authority: Design and Persuation". [e-book] New York: Princeton Architectural Press, pág. 15. Disponible en: Servei de Biblioteques i Documentació Universitat de València <<http://biblioteca.uv.es/>> [Consultado 19 de Mayo 2019]
- Bello, G., Cabrera, S., 2005. "El problema fronterizo entre Honduras y El Salvador". Las Fronteras del Istmo, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Universidad Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, págs. 193-199.
- Bengoetxea Urkizu, J.A., 2001 "Principios Jurídicos para la Ordenación del Territorio", págs. 83-84. [online] Disponible en: <<http://www.euskomedia.org/PDFAnIt/azkoaga/08/08079101.pdf>> [Consultado 26 de Abril 2022].

- 
- Berti, G.; Ferrufino, C., 2009. "Ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana", CONFEDELCA, FUNDE, El Salvador, págs. ii, 26.
  - Boisier, S., 1981. La Planificación del desarrollo regional en América Latina. En S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka, & F. Uribe-Echevarría, "Experiencias de Planificación Regional en América Latina, Una teoría en busca de una práctica", Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, SIAP, Santiago de Chile. Págs. 21-66.
  - Borja, J., 2003. "La urbanística para las ciudades de América Latina", en M. Balbo, R. Jordán, & D. Simioni, "La ciudad inclusiva", págs. 81-104, CEPAL, Santiago de Chile.
  - Bravo, A., 2013. "Cuando los saberes se hacen audibles, la transmisión del conocimiento en el Ecuador del siglo XXI". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética, Quito, pág. 38.
  - Castillo Guzmán, G., 2012. "Ordenamiento territorial en América Latina en el contexto del desarrollo de industrias extractivas". Societas Consultora de Análisis Social, págs. 265, 267. [online] Disponible en: <http://www.redextractivas.org/images/publicaciones/Ordenamiento%20Territorial//Ordenamiento%20Territorial%20en%20America%20Latina%20en%20el%20contexto%20del%20desarrollo%20de%20las%20industrias%20extractivas%20-%20Societas%20Consultora%20de%20Analisis%20Social.pdf> [Consultado 29 de junio 2021].
  - CEPAL, 2009. "Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas", Naciones Unidas. Santiago de Chile, pág. 143.
  - CEPAL, 2012. "Territorio, población y desarrollo sostenible". Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-CELADE, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, págs. 11-12.
  - Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991. "Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente", 2ª. edición, BID-PNUD-CEPAL, México, págs. 71-72, 285.
  - Consejo de Europa, 1983. "Carta Europea de Ordenación del Territorio", Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Torremolinos, España, mayo 1983, págs. 1-4.
  - Coppin, O., 2001. "Le trois temps du aménagement du territoire en France", Laboratoire Redéploiement Industriel e Innovation, Maison de la Recherche en Sciences de l'Homme, Université du Littoral-Côte D'Oppale, págs. 5, 9, 13-14.
  - Coraggio, J., 1981. "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina". En S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffca, & F. Uribe-Echevarría, "Experiencias de Planificación Regional en América Latina, Una teoría en busca de una práctica", Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, SIAP, Santiago de Chile, págs. 162.
  - Coraggio, J., 1999. "Política social y economía del trabajo: Alternativas a la política neoliberal para la ciudad". Madrid: Miño y Dávila.

- 
- Coraggio, J., 2004. “Descentralizar: barajar y dar de nuevo: la participación en juego”. FLACSO, Sede Ecuador, Quito.
  - Czerny, M., 1986. “Planificación del desarrollo urbano en América Latina”. Contribución al tema. Revista Interamericana de Planificación, XX(77), pág. 147.
  - de Miguel, C./Núñez, G., 2001. “Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 41, CEPAL, Santiago de Chile.
  - Delgadillo Macías, J.; Cortez Yacila, H., 2008. “Alcances del ordenamiento territorial en la planificación del desarrollo. Elementos conceptuales”. En J. Delgadillo Macías, “Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio”, SEDESOL-UNAM, México D.F., pág. 69.
  - Diario Oficial de la República de El Salvador, agosto de 2004. Número 152, tomo N° 364, capítulo II, art. 3. San Salvador, pág. 46.
  - Diario Oficial de la Unión Europea, 2013. “Dictamen del Comité de las Regiones – El Desarrollo Local Participativo”. Decreto 2013/C 17/05 publicado 19/01/2013.
  - Dijkstra, L., Hamilton, E., Lall, S., Wahba, S., 2021. “¿Cómo definir ciudades, pueblos y áreas rurales?”, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). [online] Disponible en: <https://onu-habitat.org/index.php/como-definir-ciudades-pueblos-y-areas-rurales#:~:text=Tiene%20en%20cuenta%20el%20tama%C3%B1o,de%20zonas%20urbanas%20y%20rurales.> [Consultado 24 de agosto 2024].
  - Durston, J., 1993. “Los pueblos indígenas y la modernidad”. Revista de la CEPAL No.51, Naciones Unidas, Santiago de Chile, págs. 92-93.
  - Espina, M., (2010). “Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial”. En J. Figueredo, “Ecología política y educación popular ambiental. Selección de lecturas”, Editorial Academia, La Habana, págs. 179-201.
  - Fernández Güell, J., 2006. “Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos”, segunda edición, Reverte, Barcelona, pág. 278.
  - Ferrufino, C.; Grande, C., 2013. “Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)”, San Salvador, 2013, págs. 13-14, 18, 31-32.
  - Ferrufino, C., Gutiérrez, S., Zeledón, A., 2005. “Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNDOT): Una lectura desde la Sociedad Civil”, Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde), Care El Salvador, San Salvador, pág. 5.
  - Finot, I., 2001. “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, Santiago de Chile, pág. 16, 24.
  - Funes, J. C., 1968. “La urbanización y la planificación urbana en América Latina”. Aspectos económicos. Revista Interamericana de Planificación, II.
  - Gesé, E., 2006. “Principios de la Ordenación del Territorio”. Geografía Aplicada, Departamento de Geografía - Universidad de Alcalá, Madrid.



- 
- Gilmet, H., 2001. "Urbanismo al eje. El Plan de ordenamiento territorial y la bahía de Montevideo". En F. Carrión (Ed.), "La ciudad construida. Urbanismo en América Latina" (págs. 343-36). FLACSO, Quito.
  - Gligo, N., 2006. "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después". Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 126, CEPAL, Santiago de Chile, pág. 94, 95.
  - Gómez Orea, D., 2008. "Ordenación Territorial". Ediciones Mundi-Prensa, 2ª. edición, Madrid, págs. 29-32, 31-32, 36-42, 52-54, 56.
  - Gómez Orea, D., 2013. "Ordenación Territorial". Ediciones Mundi-Prensa, 3ª. edición, Madrid, págs. 29-32, 33-34, 140, 144-146, 170, 171, 182-184, 211-216, 223.
  - Grenier, P, 1986. "Problemas de la 'ordenación del territorio' en América Latina". Revista Geográfica Núm. 104, págs. 6, 7, 7-8, 15.
  - Hernández, C., 2007. "Conocimiento y Territorio: un Sociograma". Sociología del Conocimiento, Gestión del Conocimiento para el Plan de Ordenamiento Territorial en La Montaña, Chalatenango, El Salvador. [online] Disponible en: <http://socioconocimiento.blogspot.com/2007/08/categorias-conocimiento-territorio.html> [Consultado 29 de marzo 2019]
  - Hernández-Jiménez, V., Encinas, M., Hewitt, R., Ocón, B., Román, L., Zazo, A., 2016. "¿Qué territorio queremos? Estrategias participativas para un futuro común". Observatorio para una Cultura del Territorio, Madrid, pág. 7.
  - Hildenbrand Scheid, A., 2002. "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes-Junta de Andalucía, Sevilla, págs. 25, 27, 29, 32-33, 55-57, 95, 131, 165-166, 167-169
  - I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social, 2016. "La matriz de la desigualdad social en América Latina", CEPAL, Naciones Unidas, Santo Domingo, págs. 15-16.
  - ILPES, 1977. "Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina", CEPAL– ILPES, Santiago de Chile.
  - ILPES, 2012. "Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe", CEPAL, ILPES, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, GIZ, Santiago de Chile, págs. 17.
  - Jérôme, B., 2015. "Sept ' préfets préfigureurs ' à la tête des futures grandes regiones", Le Monde, [online] Disponible en: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/04/22/sept-prefets-prefigureurs-a-la-tete-des-futures-grandes-regions\\_4620542\\_823448.html?xtmc=reforme\\_territoriale&xtcr=1](http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/04/22/sept-prefets-prefigureurs-a-la-tete-des-futures-grandes-regions_4620542_823448.html?xtmc=reforme_territoriale&xtcr=1) [Consultado 7 de mayo 2019].
  - Kaelblen, C.; Stark E., 2014. "Réforme territoriale: dans quel état est la loi?", Libération, [online] Disponible en: [http://www.liberation.fr/politiques/2014/12/09/reforme-territoriale-dans-quel-etat-est-la-loi\\_1160155](http://www.liberation.fr/politiques/2014/12/09/reforme-territoriale-dans-quel-etat-est-la-loi_1160155) > [Consultado 9 de mayo 2022].
  - Lattes, A. E., 2001. "Población urbana y urbanización en América Latina". En F. Carrión (Ed.), "La ciudad construida: urbanismo en América Latina" (págs. 49-76). FLACSO - Sede Ecuador, Quito.

- 
- Leiva Lavalle, J., 2012. "Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina", vol. 59, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES–, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas –CEPAL, Santiago de Chile, págs. 32, 49.
  - Lewin, K., 1946. "Action research and minority problems". *Journal of Social Issues*, 2.
  - Lira, L., 2006. "Revalorización de la Planificación del Desarrollo", Vol. 56, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, pág. 10.
  - López, R., 2010. "Las Mancomunidades en El Salvador. Fortalezas, Logros y Desafíos". Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" ("UCA"), Fons Valencià per la Solidaritat, Valencia, España, págs. 18-19.
  - Martínez, G., 2013. "El Salvador Adelante, Programa de Gobierno para la Profundización de los Cambios", FMLN, págs. 83-84.
  - Massiris Cabeza, A., 2000. "El diagnóstico territorial en la formulación de planes de ordenamiento". *Revista Perspectiva Geográfica* vol. 5, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, págs. 34-35.
  - Massiris Cabeza, Á., 2002. "Ordenación del territorio en América Latina". *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [online] Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm> > [Consultado 8 de abril de 2014].
  - Massiris Cabeza, Á., 2002. "Ordenación del territorio en América Latina". *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VI. págs. 10, 11, 18, 19, 27, 28, 125.
  - Massiris Cabeza, Á., 2008. "Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes", *Proyección*, No.4, 2008, pág. 4, 31.
  - Massiris Cabeza, Á., 2012. "Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos". En Á. Massiris Cabeza, M. Espinoza Rico, T. Ramírez Castañeda, P. Rincón Avellaneda, & T. Sanabria Artunduaga, "Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia", primera edición, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, págs. 13-30, 19, 20, 21, 24-25, 29, 30.
  - Millán, M., 2004. "La Geografía de la Percepción: Una Metodología de Análisis para el Desarrollo Rural". *Papeles de Geografía, Escuela de Turismo de Murcia*, Universidad de Murcia, pág. 136.
  - Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2013. "Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020", PNOT Visión Integral del Territorio, República de Costa Rica. [online] Disponible en: <[http://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas\\_directrices\\_planes/pnot/PLANOT\\_2013-12-03.pdf](http://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/pnot/PLANOT_2013-12-03.pdf)> [Consultado 26 de junio 2021].
  - Moncayo Jiménez, E., 2002. "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización", serie Gestión Pública N° 27, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES–, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas –CEPAL, Santiago de Chile, pág. 34.

- 
- Mondragón, C., 2017. "Gestión Territorial: el tema pendiente en la planificación territorial en Honduras y Centroamérica". Revista Ciencias Espaciales, Facultad de Ciencias Espaciales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, volumen 10, número 2, 2017 otoño, págs. 5, 9-10.
  - Montes, F., 2001. "El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe", serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 45, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas –CEPAL–, Santiago de Chile, págs. 6, 13, 29.
  - Mora, M., 2014. "Hollande ordena una amplia reducción del número de regiones en Francia", El País, [online] Disponible en: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/03/actualidad/1401822377\\_001169.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/03/actualidad/1401822377_001169.html) > [Consultado 5 de febrero 2022].
  - Moraga, J., 2013. "Ámbito Cívico-Social". Centro de Profesorado de Córdoba. [online] Disponible en: <https://socialescepcor.wordpress.com/2013/05/04/de-la-geografia-de-la-percepcion-a-la-geografia-emocional-i/> [Consultado 27 de marzo 2017]
  - Moragas, N.; Sarabia, A., 2007. "Teotihuacan", [online] Disponible en: <<http://www.ucm.es/info/arqueoweb/pdf/8-2/moragas.pdf>> [Consultado 15 de mayo 2019].
  - Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), 1990. "Estatutos", San Salvador, El Salvador, pág. 1-11.
  - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2017. "Desarrollo Territorial Inteligente". [online] Disponible en: <http://www.fao.org/agronoticias/territorios-inteligentes/desarrollo-territorial-inteligente/es/> [Consultado 7 de febrero 2021].
  - Organización de las Naciones Unidas, 1987. "Nuestro Futuro Común", Informe Brundtland. [online] Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/> [Consultado 18 de octubre 2022].
  - Paruelo, J., Jobbágy, E., Lateral, P., Dieguez, H., García Collado, M., Panizza, A., 2014. "Ordenamiento Territorial Rural. Conceptos, Métodos y Experiencias". Universidad de Buenos Aires, Ministerio de Agricultura y Pesca, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Buenos Aires, págs. 234-235.
  - PNUMA, 2000. "Perspectivas del medio ambiente: América Latina y el Caribe", GEO ALC 3, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, San José, Costa Rica.
  - PNUMA, 2012. "Marco institucional para el desarrollo sostenible". Informe Final de la XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Quito.
  - Pontual, R., 1973. "Reacionalidad formal vs. racionalidad sustancial en el proceso de planificación del desarrollo urbano". Revista Interamericana de Planificación, págs. 75-85.
  - Pradilla Cobos, E., 1981. "Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina". Revista Interamericana de Planificación, XV(57), págs. 73- 99.
  - Pujadas, R.; Font, J., 1998. "Ordenación y Planificación Territorial". Editorial Síntesis, S.A. Madrid, pág. 16.

- 
- Real Academia Española: "Diccionario de la lengua española", 23.<sup>a</sup> ed., [versión 23.7 en línea]. Disponible en: <<https://dle.rae.es>> [Consultado 10 de octubre 2023].
  - Rodríguez Domínguez, L., López Bastidas, E., & Goicochea Borrel, T., 2009. "La necesidad de una correcta gestión ambiental urbana para la localidad". DELOS: Desarrollo Local Sostenible, Vol. 2 No.4, pág. 6. [online] Disponible en: <<http://www.eumed.net/rev/delos/04/dbb.pdf>> [Consultado 28 de junio 2019].
  - Rodríguez-Becerra, M./Espinoza, G., 2002. "Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas", D. Wilk, Ed., Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, págs. 39, 45.
  - Romero G., J.; Farinós D., J., 2004. "Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones", Ediciones Trea S.L., pág. 25.
  - Rufián Lizana, D., 1993. "El Régimen jurídico de la planificación en América Latina", CEPAL, ILPES, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
  - Ruiz, A., 2002. "Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un 'nuevo consenso'". CEPAL-ILPES, Serie Gestión Pública No.28, Santiago de Chile.
  - Salinas Escobar, M.E., 2008. "El Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales". Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE-SERMANAT), Universidad de Guadalajara, México, pág. 15.
  - Sánchez Sosa, R., 2010. "Principales tendencias ambientales en América Latina y el Caribe". En PNUMA, Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, págs. 473-480, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Ciudad de Panamá, pág. 474, 478.
  - Schteingart, M., & Imas Ruíz, V., 1998. "El futuro de los asentamientos humanos: la conferencia de Estambul y sus recomendaciones". Estudios demográficos y urbanos, XIII(2), págs.. 463-475, 466.
  - Suárez, G., J., 2000. "Aplicación de la Metodología Prospectiva en un Sistema Territorial". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) - Naciones Unidas, págs. 30-31.
  - Subsecretaría General de Gobierno, 2012. "Elaboración de diagnósticos participativos". Serie Participación Ciudadana para una Mejor Democracia, No.5., Gobierno de Chile, pág. 4.
  - Trivelli Oyarzún, P., 1994. "Gestión del suelo urbano para la vivienda y el desarrollo de las ciudades". En Programa de Gestión Urbana, "Manejo del suelo urbano" (Vol. 1), PGU-GTZ-LINCOLN, Quito, pág. 213.
  - Trivelli Oyarzún, P., 2004. "Realidad y desafíos de la ciudad latinoamericana a principios del siglo XXI: equidad, competitividad, sustentabilidad y gobernabilidad", Cuarto Curso Centroamericano de Gestión Urbana y Municipal. Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Ciudad de Guatemala, pág. 33.

- 
- Universidad de Alicante, 2017. "Diccionario y Glosario en Ordenación del Territorio", Laboratorio de Climatología. [online] Disponible en: <https://web.ua.es/es/labclima/diccionario-y-glosario-en-ordenacion-del-territorio.html#letraM> [Consultado 27 de febrero 2021]
  - Urteaga, E., 2011. "Modelos de Ordenación del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido", Estudios Geográficos, 06/2011, volumen 72, número de la revista 270, págs. 264, 269.
  - Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2005. "Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial", Documento de Síntesis, El Salvador, 2005, pág. 2-5.
  - Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Obras Públicas, 2005. "Plan de Desarrollo Territorial para la Región de Morazán". Síntesis municipal de Perquín, pág. 9.
  - Villena, M., 2012. "Percepción y espacio urbano: El comportamiento de los habitantes del barrio María Auxiliadora de Novelda (Alicante)", Universidad de Alicante, pág. 117.
  - Wong-González, P., 2009. "Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI", Estudios Sociales, XVII (1), pág. 16.
  - Zapata Hernández, V., 2007. "Diagnóstico territorial y potencial endógeno". Teoría y Práctica del Desarrollo Rural en Canarias, Manual para Agentes de Desarrollo Local y Rural. Federación Canaria de Desarrollo Rural, págs. 266-268.
  - Zoido, F., 1998. "Didáctica de las Ciencias Sociales". Nuevas fronteras de los contenidos geográficos. [online] Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sv-77.htm> > [Consultado 6 de Marzo 2012].
  - Zoido, F., 2006. "Sociedad y Medio Ambiente". Ponencias presentadas en las segundas jornadas "Sociedad y medio ambiente", Modelos de Ordenación Territorial, Ediciones Universidad de Salamanca, págs. 252-255.

## ANEXOS

### Anexo I. Síntesis de entrevistas: Lectura del medio físico a partir del conocimiento local

Informante	Valoración del Medio Físico de los Municipios de la AMNM
<p><b>René Martínez</b></p>	<p>El norte de Morazán es una zona agroforestal, no es una zona agrícola primariamente. Perquín es un municipio de 1.200 m s. n. m. en el casco urbano, se mantiene arriba de los 1.000, es una zona de clima fresco donde se cultiva café, hortalizas y hay mucho bosque de pino. San Fernando anda entre 800 y 1.000, con cultivos de café, algunas hortalizas y muy pocos granos básicos, lo demás bosque. Torola tiene un clima más caliente, está en la zona baja, es muy buena para la agricultura y se cosechan granos básicos, maicillo, frijol, maíz; no hay café ni frutales. En los municipios de Jocoaitique, Meanguera y El Rosario, al igual que en Torola, hay cultivos de granos básicos: frijol, maíz y maicillo, el clima no es adecuado para el café.</p> <p>Torola, Jocoaitique, El Rosario y Meanguera tienen la misma vegetación y textura del suelo. Perquín ha sido el municipio más atacado por la plaga del gorgojo, por la cantidad de pinos que tiene, al igual que San Fernando y Arambala.</p> <p>La fauna que hay son venados, coyotes, cusucos (armadillos), cotuza, culebras, aves migratorias, ardillas.</p>
<p><b>Julio Argueta</b></p>	<p>Hay tres subsistemas: en la zona alta están San Fernando, Perquín y Arambala, zona media son Torola y Villa El Rosario y zona baja Jocoaitique y Meanguera. Los municipios de la zona alta, que es bosque de conífera, son las áreas de captación hídrica.</p> <p>En la zona media y baja cambia la vegetación, ya no es conífera, empieza a diversificarse, hay una frontera natural.</p> <p>La zona de recarga más importante del río Torola son el río Sapo y el río Cañaverales.</p> <p>Se cultivan hortalizas en la zona alta Perquín, Arambala y San Fernando. En Perquín la actividad apícola surgió de forma empírica, más para consumo familiar. En la zona baja: Jocoaitique, Meanguera, El Rosario y Torola se cultivan fundamentalmente granos básicos; maíz y frijol, y en poca medida,</p>

Informante	Valoración del Medio Físico de los Municipios de la AMNM
	<p>hay algo de ganadería. Los municipios de la parte alta han ido creciendo en el cultivo de café.</p> <p>Los cascos urbanos son las áreas donde se ubican las infraestructuras educativas y de salud, los más importantes son los de Perquín, San Fernando, Arambala, Jocoaitique y Meanguera.</p>
<p><b>Miriam Rodríguez</b></p>	<p>Los municipios de Arambala, Perquín, San Fernando y Torola tienen similitudes físicas, bosque de pino y roble. También hay árboles de amate, mango, algunos frutales y bosque de café. La zona baja sería Meanguera, Jocoaitique, El Rosario y Torola, allí se cultivan granos básicos, principalmente maíz y frijol, también hay árboles de conacaste y cedro.</p> <p>La zona de recarga hídrica es la parte alta del territorio: Arambala, San Fernando y Perquín.</p> <p>Se ha destruido paisaje por las construcciones, la urbanización de los asentamientos humanos.</p> <p>Los cascos urbanos de los municipios tienen un contexto histórico, en varios casos tuvieron que ser reconstruidos casi en su totalidad, y ahora representan puntos de encuentro importantes para la población.</p>
<p><b>Mario Claros</b></p>	<p>Hay dos territorios claramente diferenciados: dividiría el territorio en la parte baja, que es la cuenca del río Torola, y la parte alta: San Fernando, Perquín y Arambala.</p> <p>En los años 70 en la parte alta la producción era madera y café, y la parte baja henequén y granos básicos, ahora la madera ha disminuido y el henequén está dentro de un movimiento de rescate del cultivo, por su casi total desaparición. En la parte baja se da la agricultura de granos básicos y en la parte alta es café y madera. En la parte alta se dan algunos frutales, como el guineo y mayormente café.</p> <p>La frontera natural que marca el límite del cambio de vegetación es el triffinio entre los municipios de Jocoaitique, Arambala y Perquín, el lugar conocido como el Conacaste. La vegetación en la parte baja ya no es de pinos, como en San Fernando, Perquín y Arambala, sino es de una flora diversa.</p>



Informante	Valoración del Medio Físico de los Municipios de la AMNM
	<p>La fauna de la parte baja es: diversidad de aves, garrobos, cuzucos, tepezcuintles, tacuacines.</p> <p>A nivel de precipitaciones, en la parte baja andan entre 2.000-2.200 milímetros y entre 2.500-3.000 en la parte alta.</p>
<b>Marisol Galindo</b>	<p>La parte alta la conforman San Fernando, Perquín y Arambala, allí hay bosque nativo de pino y roble, también hay ciprés y se cultiva básicamente café. En la parte baja, en Joateca, El Rosario, Jocoaitique y Meanguera hay laurel, conacaste, copinol, diversidad de frutas como mango, carao, árbol de fuego, guacamayo, maquilishuat, cortés blanco y caoba.</p> <p>La fauna local se compone de: rey sope, guacamayas, tucanes, águilas, gavilanes, halcones, colibríes, torogoces, oropéndolas, diferentes tipos de coleópteros, nutrias, perros de agua, tortugas terrestres y de agua dulce.</p> <p>A nivel de flora, en la parte alta hay chirín (parecido al arándano), uvillo (parecido a la cereza) helechos de gran tamaño, mora silvestre y frambuesa silvestre. A nivel de clima hay una propensión alta a precipitaciones, alrededor de 1.800 milímetros, aunque en los últimos años ha aumentado la propensión a sequías.</p>
<b>Merlyn Chicas</b>	<p>Hay tres municipios en la parte alta que tienen más similitudes entre sí: San Fernando, Perquín y Arambala, tienen un clima más fresco, a diferencia de los cuatro municipios de la parte baja, donde el clima es más cálido, y tienen bastantes similitudes: Torola, El Rosario, Jocoaitique y Meanguera. En estos municipios de la parte baja no hay pinos.</p> <p>A nivel de fauna, en la parte baja del territorio hay garrobos, iguanas, tepescuintles, gatusas y torogoces.</p> <p>Las precipitaciones son mayores en la parte alta (Perquín, San Fernando y Arambala), que es donde se concentran mayor número de fuentes hídricas.</p> <p>La mayor actividad de comercio se da en los cascos urbanos de los municipios de San Fernando, Perquín, Arambala, Jocoaitique y Meanguera, los otros dos tienen una menor importancia, por su distancia y dificultades de acceso.</p>

Informante	Valoración del Medio Físico de los Municipios de la AMNM
	<p>En la parte baja se cultivan granos básicos, sobre todo maíz y frijol, y en la parte alta el cultivo principal es el café.</p>
<p><b>Karla Martínez</b></p>	<p>La vegetación se ha visto bastante afectada por la plaga del gorgojo, además de los incendios, eso ha cambiado el clima, antes era más fresco en la parte alta, es decir, en Perquín, San Fernando y Arambala.</p> <p>A nivel de fauna, hay venados y diferentes tipos de culebras.</p> <p>El cultivo se da más en el municipio de Perquín y Arambala, en la parte baja no se cultiva el café por el clima que es diferente, más cálido.</p>
<p><b>Ronald Brenneman</b></p>	<p>La Quebrada las Marías es el punto donde cambia el clima de la parte baja a la parte alta, donde están Arambala, Perquín y San Fernando.</p> <p>La vegetación de la parte baja son aguacates y hortalizas.</p> <p>A nivel de fauna, en la parte alta hay más aves de rapiña, gavilanes, venados y tepezcuintles.</p> <p>La cuenca del río Araute tiene aguas termales y formaciones rocosas.</p>
<p><b>Rosybel Díaz</b></p>	<p>En la parte alta: San Fernando, Perquín y Arambala, hay mucho bosque de conífera, es una región con muchos recursos medioambientales.</p> <p>Se sacrificaron miles de árboles por la plaga del gorgojo descortezador. Eso ha provocado que en la parte baja (Torola, El Rosario, Jocoaitique y Meanguera) ya haya racionamientos de tres días en el servicio de agua a la población.</p> <p>La vegetación de la parte baja es de zona seca, arbustos, nance y guayabo. Crecen más arbustos y zonas de pasto, árbol de jote, también hay cultivo de hortalizas y granos básicos (maíz, frijol y maicillo), y algo de ganadería. En Meanguera hay un movimiento de rescate del cultivo del henequén. Se practica la apicultura, sobre todo en Perquín y Torola.</p> <p>Hay más precipitaciones en la parte alta, en San Fernando, Perquín y Arambala. El clima es marcadamente más fresco que en la zona baja, y es donde están las fuentes de captación hídrica.</p>

Informante	Valoración del Medio Físico de los Municipios de la AMNM
	La fauna de la zona se compone por: torogoces, talapos, urracas y pericos, esto en la parte alta. En la parte baja hay iguanas, garrobos, conejos, taltuza o tatuza, gato montés, tatuna (alma de perro o corre camino).

## Anexo II. Síntesis de entrevistas: Percepción ciudadana sobre su región

Informante	Percepción de los actores clave sobre el norte de Morazán
<p><b>René Martínez</b></p>	<p>En general me parece que se ha venido avanzando, la región ha venido cambiando, aunque no porque se haya recibido mayor apoyo. En el pasado ha habido disputas dentro de la misma población local, en parte por intereses en proyectos de cooperación que existieron o por intereses en su propio sector, por ejemplo, si me dedico al área de café solamente me reúno con la gente del café, pero eso ya se ha superado, ahora la gente tiene la apertura de reunirse con la de otros sectores, y eso ha consolidado el esfuerzo organizativo, lo que permite tener mayor proyección y perspectivas de avances. También había divisiones por las afinidades político-partidarias, pero en eso también las cosas han mejorado, porque ya ha disminuido y ya no se habla de eso en las organizaciones, ya no entramos en ese tipo de contradicciones, vimos que la política partidaria no nos lleva a ningún lugar.</p> <p>En el área de la agricultura hay ya visiones más de cultivos orgánicos, ir evitando el uso de químicos, así que se van descubriendo nuevas cosas, teniendo claro que no es fácil salir adelante, nos cuesta, pero estamos produciendo café natural y cafés especiales. Creo que en la cooperativa de productores de café hay perspectivas de crecimiento, con la idea de procesar el café o ir produciendo variedades más especializadas.</p> <p>Por otra parte, se nota una actitud diferente en las nuevas personas que se van incorporando a las organizaciones, hay una visión más social. Quizás la parte negativa es que a veces se nota cierto acomodamiento en la gente, no hay voluntad de esfuerzo o de sacrificio; aquí hay mucha gente que recibe remesas y eso contribuye que se acomoden y abandonen el trabajo en sus fincas, le ponen pretextos al trabajo y lo comienzan a ver como con poca rentabilidad. Sobre todo, el sector de jóvenes, se dedican a consumir ropas de marcas, celulares modernos, pero no quieren saber nada del trabajo en la agricultura, se observa como cierto desprecio a la actividad, entonces como que se ha perdido la vocación al trabajo, si trabajan quieren que sea pocas horas al día, ya no la jornada completa. A pesar de todo yo creo que hay un nuevo rumbo, una nueva ruta, y la caficultura yo siento que es una de esas rutas, porque genera mucho empleo, también las hortalizas puede ser otra ruta, para buscar actividades que generen empleo, al igual que la</p>

Informante	Percepción de los actores clave sobre el norte de Morazán
	<p>ganadería, que es bastante escasa pero también puede ir creciendo poco a poco.</p> <p>Otro problema que hemos tenido es que antes todo nos regalaban, y en eso aún hay gente que anda dependiendo de qué le pueden regalar, se creó una cultura de asistencialismo, y eso no es posible, seguir regalando, esa parte es difícil con la gente.</p>
<b>Julio Argueta</b>	<p>Considero que cuando a un territorio no se le facilitan los medios, va a continuar dando vueltas en lo mismo. No hay una visión de conexión generacional al territorio, una apuesta estratégica con la juventud, para que se puedan esperar transformaciones de la realidad en el mediano plazo. En este momento los planes de estudio no están acordes a las necesidades y características de la mano de obra calificada que necesita el territorio, pensar en un bachillerato en diseño y comunicación, hostelería, diseño artesanal, historia, etc. Si la zona tiene ciertas cualidades, se necesitarán tener guías, aprovechando el dinamismo de los jóvenes, pero en este momento me parece que no se están haciendo las cosas en la dirección que se debería, y eso al final acarrea frustración o deviene en decisiones de migración, por la falta de oportunidades, pero es porque las piezas no están donde deberían de estar; de esa forma, por ejemplo, se termina valorando positivamente que un joven migre hacia Estados Unidos, cuando debería de ser tener otra visión menos conformista y deseos de superación en su propio lugar de origen.</p> <p>Por otra parte, es evidente que no se cuenta con un modelo de desarrollo bien definido en la región, así que eso provoca que se le apueste a cualquier cosa, hace falta una visión estratégica y de desarrollo.</p>
<b>Miriam Rodríguez</b>	<p>Yo percibo que en la zona norte de Morazán hemos avanzado porque hay un esfuerzo colectivo que la zona pueda tener incidencia, en términos de propuestas de desarrollo hacia el interior del país. Esto se puede ver en el espacio de la Concertación Ciudadana de Morazán, que existe desde 2010 y la integran diferentes organizaciones sociales, productivas, por ejemplo, agricultores en el tema de café, hortalizas, henequén, incluso algunos Pueblos Indígenas. A través de este esfuerzo de coordinación se pueden gestionar proyectos con el Estado, para que llegue mayor inversión pública</p>

Informante	Percepción de los actores clave sobre el norte de Morazán
	<p>a la región. Este espacio de la Concertación Ciudadana no tiene personería jurídica, es un espacio de coordinación de diferentes entidades públicas y privadas, que ya trabajó un plan llamado 20-20 y ahora trabajamos el 20-30; esto implica poder contar con una hoja de ruta y un destino, adónde vamos y qué queremos lograr.</p> <p>Considero que se han mejorado algunos servicios públicos como las Unidades de Salud y las instalaciones educativas, incluso ya en algunas comunidades rurales. Se está avanzando en esa área, la educación es determinante para formar mejores personas que luego ayuden a fortalecer el tema de organización comunitaria, porque es evidente que hace falta el relevo generacional, pero hace falta que no se pierda la identidad con la que se nace.</p> <p>Tenemos que tener ordenanzas regionales, porque somos el mismo territorio y tenemos los mismos problemas y oportunidades, por ejemplo una ordenanza ambiental, una de construcción territorial, donde a la gente no se le permita hacer lo que se le ocurra, porque es necesario realizar un ordenamiento, que haya una apuesta de medio y largo plazo, saber qué queremos, y eso es lo que muchas veces les falta a las administraciones municipales, porque se enfocan en su período de tres años, sin visión más estratégica a futuro, pero sigo pensando que se ha avanzado, aunque talvez no lo que uno quisiera. Esos avances se pueden ver con poder contar con un instituto tecnológico, con una visión de desarrollo, aunque aún falta mucho pero ya es una oportunidad, también desde las instancias del Estado se han venido dando discusiones y coordinaciones de temas necesarios, sobre todo en desarrollo económico, y eso es importante, que la población no se ha quedado solamente a la espera, ya está organizada, y allí están los productores de hortalizas, los apicultores, buscando cadenas de comercialización. Sí hay una parte que decide migrar, pero hay gente que también, a pesar de las dificultades, se empeña por buscar alguna actividad aquí en el territorio, para salir adelante, y eso cambia totalmente la dinámica.</p> <p>Yo no digo que tengamos algún plan como tal, de desarrollo, porque no lo hay, pero hay iniciativas de coordinación como las que te mencionaba, además de que hay voluntad y hay personas que pueden liderar esos procesos.</p>

Informante	Percepción de los actores clave sobre el norte de Morazán
	<p>Afortunadamente en la zona no hemos tenido el problema de inseguridad con las pandillas, como se ha dado en casi todo el país.</p> <p>Yo creo que a nivel de organizaciones estamos bastante cohesionados, aunque aún falta que se incorporen algunos sectores, como los excombatientes y lisiados, porque son necesidades más específicas y tienen necesidad de una mejor representación, también el sector de las mujeres, haría falta una mayor coordinación y un mayor trabajo con las municipalidades.</p>
<b>Mario Claros</b>	<p>Yo creo que el territorio ha dado un salto importante en términos de percepción, en cómo la gente ve su territorio, a nivel de revaloración, creo que la gente ha elevado su nivel de revalorización de su territorio, ahora pareciera que han aprendido a apreciar el lugar donde viven, le dan más relevancia al paisaje y a la historia. A pesar de todo lo que se ha vivido, hay un posicionamiento de alegría frente a la vida, esto por los valores, por ejemplo, a nivel de arraigo, que viene de la realidad que le tocó vivir a la gente, y también por todo el trabajo comunitario que se ha realizado en la zona.</p> <p>A nivel de tejido productivo se ha crecido bastante, también a nivel de tejido social. Aún hay deudas a nivel del duelo, eso derivado de la guerra, una deuda con el sector de veteranos (de guerra), no solo a nivel de reconocimiento institucional, y eso crea una sensación de abandono.</p> <p>Creo que la articulación territorial ha mejorado, sobre todo a nivel de planteamiento, hay un planteamiento de desarrollo del territorio, de intentar marcar una agenda a la institucionalidad, porque de lo contrario esta no va a hacer nada, así que ese es el reto, tratar de establecer esa agenda, pero ya no somos las instituciones de hace diez o quince años, ya no nos estorbamos entre nosotros mismos, así que ha habido una especie de madurez, porque nos hemos dado cuenta que para que se desarrolle un territorio es necesaria la participación y articulación de sectores, porque tenemos una gran desventaja, que somos la periferia del país, los brazos del Estado no alcanzan a llegar hasta aquí.</p>
<b>Marisol Galindo</b>	<p>Existen planteamientos de desarrollo, por ejemplo, en el tema productivo, hablamos de algunas cadenas productivas como hortalizas y caficultura, por</p>

Informante	Percepción de los actores clave sobre el norte de Morazán
	<p>ejemplo, hay ideas de agregar cacao en la parte baja, que permitiría aumentar las zonas de recarga hídrica, que es otra línea, que el norte de Morazán llegue a ser productor de agua, también hay movimientos de rescate del cultivo del henequén, que es un patrimonio cultural.</p> <p>Se está viendo que la nueva generación se va involucrando en la construcción de la dinámica social, porque nosotros ya estamos viejitos y es necesario ese relevo generacional. Tenemos una organización denominada Concertación Ciudadana de Morazán, donde están integradas ONGs o sociedad civil, sectores como juventud, mujeres y productores, cooperativas, etc. Está desde 2009, se ha aprendido a trabajar en red, se trabajó un documento denominado “ruta hacia la democratización y el desarrollo de Morazán desde el territorio”, y le llamamos 20/20, y ahora se está trabajando el 20/30, alineado con los ODS. Allí ya es mayoría de jóvenes que de adultos mayores, y eso hace tener una percepción positiva de futuro, a pesar de enfrentar un problema grande como es el de la migración, que expresa frustración de parte de esas nuevas generaciones, de los jóvenes, que se esfuerzan por estudiar, porque lamentablemente todos los esfuerzos que se hacen no logran tener la fuerza ni la dinámica para crear todos los puestos de trabajo que se necesitan, y eso redundo en que perdamos recurso humano ya calificado, y aunque no sea fácil de admitirlo, se trata de una realidad en el territorio.</p> <p>Otro aspecto esperanzador es el desarrollo cultural, hay una gran cantidad de iniciativa artística y cultural, lamentablemente sin apoyo, y esa sigue siendo una gran deuda, que cuando llegó por primera vez un gobierno de izquierda no se solucionó esa parte, pero la gente no se ha quedado en la indignación, sino que se ha transformado en una búsqueda de incidencia y de presionar y obligar a que el gobierno central invierta en Morazán. A nivel político partidario también se ha evolucionado, y como le decía, a nivel de incidencia, usando las herramientas que tiene la sociedad civil para garantizar que tanto los gobiernos locales como nacionales cumplan su rol.</p> <p>Se ha logrado mejorar la infraestructura, servicios como salud, agua, educación, energía eléctrica y comunicaciones, pero aún hay deudas, el transporte público siempre es un problema, es de mala calidad. También falta acceso a educación superior, aunque es un paso que se haya logrado</p>



Informante	Percepción de los actores clave sobre el norte de Morazán
	<p>el inicio de la actividad con la Escuela Técnica de la universidad pública, es un principio.</p>
<p><b>Merlyn Chicas</b></p>	<p>Mucha gente le apuesta a la migración a Estados Unidos, a pesar de que, comparado con el final de la guerra en los 90, se han venido mejorando los servicios, sobre todo a nivel de infraestructuras, quizás menos a nivel de carreteras, porque los accesos a varios municipios aún tienen bastantes limitaciones, pero sí se ha mejorado en cuanto a servicios básicos: electrificación, agua potable y comunicaciones. También se ha mejorado bastante en cuando al acceso a la educación, hay más escuelas en las comunidades rurales, y más apoyo a la niñez con útiles escolares y uniformes. A nivel de salud considero que se han mejorado los servicios acercándolos a los pobladores, aunque se nota que sigue habiendo escasez en medicamentos.</p> <p>Quizás un efecto no positivo es que se ha venido afectando a la vegetación, a medida que se va extendiendo la población.</p> <p>Considero que las oportunidades de formación y hasta de emprendimiento para el sector de jóvenes ha mejorado, con la ventaja que en la zona no ha habido el problema de inseguridad de pandillas como en el resto del país, aunque hubo un año en que sí se dio un brote, no llegó a consolidarse y todo sigue siendo muy seguro.</p> <p>Yo creo que si uno como joven puede llegar a tener una profesión o una vocación que haya aprendido puede aplicarla, pienso que al esforzarse un poco más se puede hacer vida aquí, no solamente con el trabajo, sino que tener una iniciativa más para tener más ingresos.</p> <p>Se nota que varias instituciones del gobierno están trabajando en la zona: ISDEMU, la Asamblea (Legislativa), Defensoría del Consumidor, Ministerio de Trabajo, muchas instituciones están tratando de hacer presencia, igual instituciones internacionales de cooperación que trabajan con ONGs.</p> <p>Un problema fuerte a nivel de juventud son los embarazos en adolescentes, lo que se dice aquí, una niña criando a otro niño, creo que ese problema no solo es de la zona norte de Morazán sino a nivel de todo el país, afectando más a las comunidades más pobres porque no tienen acceso a salud sexual</p>

Informante	Percepción de los actores clave sobre el norte de Morazán
	<p>y reproductiva, y al final el problema termina recayendo en las mujeres, que las vuelve dependientes del hombre en todos los sentidos.</p>
<p><b>Karla Martínez</b></p>	<p>Siendo que la educación ha mejorado en Perquín, hay una mejor formación a los maestros con capacitaciones, y se va acoplado a lo que hay en tecnología para mejorar, también en salud está bien equipada la clínica, atienden a los veteranos de guerra con un programa específico, les dan toda la ayuda médica que ellos necesitan; sin embargo, no es así en los demás municipios, la gente tiene que venir aquí para tener atención médica, pero considero que en general se ha mejorado bastante en los servicios de salud.</p> <p>Lo que ha empeorado bastante son las carreteras, me da la impresión que se ha abandonado la parte de infraestructura, las calles de acceso a las comunidades están en peores condiciones.</p> <p>En general me parece que no hay mucho desarrollo, hay pocos fondos para la región de parte del gobierno central, solamente algunas ONGs que trabajan con la alcaldía intentan desarrollar proyectos.</p> <p>Hay factores muy positivos del territorio, como la seguridad ciudadana, no hay delincuencia, así que yo considero que es viable vivir aquí, se puede andar tranquilo sin restricciones, a pesar de que otra gran ventaja como ha sido el clima fresco ha empeorado un poco, pero intentaremos recuperarlo con campañas de cultivo de pinos.</p> <p>Creo que el desarrollo va siendo un proceso lento, pero esperemos que llegue a buen término. Últimamente están migrando bastantes jóvenes, dicen que por la falta de oportunidades de estudio, ya que esto demanda una inversión de dinero, también aducen que por falta de trabajo, pero creo que trabajo sí hay, pero no así disposición de trabajar, en las épocas de recogida de cosechas no se encuentran personas que quieran ir a hacer las tareas de corta ni ayudar a los agricultores, y luego dicen que no hay trabajo, pero oportunidades en el campo hay, quizás trabajar en alguna institución es más complicado, aunque hay varias ONGs que vienen a la región y quieren contratar personal local, así que creo que se puede encontrar trabajo, aunque no sea tan fácil.</p> <p>La gente siempre está organizada, hay juntas de agua, cooperativas, asociaciones de diferente tipo, entonces eso ayuda a encontrar un</p>

Informante	Percepción de los actores clave sobre el norte de Morazán
	<p>desarrollo, se mantiene ese nivel de asociatividad y de participación de la gente, aunque con algunos sectores de la población aún haya que trabajar un poco a nivel de participación ciudadana, participación de mujeres, porque eso es bastante común, que no quieren participar mucho, pero allí vamos en esa línea trabajando con equidad de género y todo eso.</p>
<p><b>Ronald Brenneman</b></p>	<p>Considero que no hay un proyecto de desarrollo, creo que hasta se habla de eso como algo que tiene que venir de fuera, o incluso hay celo cuando alguien nuevo entra porque se va a desestabilizar la forma que hacemos el negocio de la pobreza, entonces proyecto propio de la zona no hay, estamos muy fraccionados, y no solo políticamente, sino hasta hay una división religiosa, porque es similar, una asociación a que ser de derecha es ser evangélico y ser de izquierda es ser católico, entonces hay proyectos que no prosperan por esa razón. La otra separación grande a nivel territorial es la comunidad Segundo Montes con el resto del territorio, a nivel social y a nivel de fuerza política y económica.</p> <p>El 80% de mis empleados del hotel vienen de esa comunidad, porque en el campamento donde crecieron se forjó una mentalidad urbana y de empleado, en cambio, de esta parte alta, si le doy empleo a alguien va a tener una mentalidad diferente para el trabajo, más temporal.</p> <p>Considero que afecta una falta de identidad, además, los programas gubernamentales llegan tarde y ya diluidos, ya sin esfuerzo y solo para cumplir con el compromiso. Hace falta hacer algo por nosotros mismos, ir construyendo y creando desarrollo propio, porque si seguimos esperando vamos a seguir igual. Si se logran superar las diferencias se conseguiría dar un salto.</p>
<p><b>Rosybel Díaz</b></p>	<p>La población de Morazán es una población bastante organizada, se organiza mucho en diferentes temas, ya sean políticos, de medio ambiente, de desarrollo local, entonces el espacio de Concertación Ciudadana de Morazán es una organización fuerte y que aglutina a diferentes organismos de la sociedad civil, y desde allí vemos la gobernanza territorial en todas sus dimensiones, desde donde se trabajó el Plan de Desarrollo 20/20, en coordinación con algunas entidades del gobierno central, ONGs y municipalidades. Con este esfuerzo se busca una gobernanza territorial de la sociedad civil y las municipalidades, también sentar las bases para tener</p>

Informante	Percepción de los actores clave sobre el norte de Morazán
	<p>un territorio más ordenado, además de hacer una mejor coordinación entre las organizaciones, porque muchas veces andamos haciendo lo mismo, pudiendo dedicarnos a otros sectores. Se ha podido hacer incidencia a nivel de algunas instituciones del gobierno central como el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ha apoyado mucho al territorio, así como el Ministerio de Medio Ambiente. Si no fuera por esa plataforma de trabajo quizás no hubiéramos logrado hacer esa incidencia.</p> <p>En esa plataforma tienen representación las asociaciones de desarrollo comunitario, organizaciones de mujeres y de jóvenes, ONGs, cooperativas, etc.</p> <p>En general, la zona norte de Morazán tiene muchas bondades, tanto medioambientales como a nivel organizativo. Yo creo que ha habido grandes avances en el trabajo, aunque se ha descuidado mucho nuestros recursos medioambientales, falta más conciencia para cuidar nuestros recursos como lo hacían nuestros ancestros, quizás las nuevas generaciones no hemos asumido esos valores.</p> <p>Considero que, si a nuestra población le enseñamos a trabajar, la importancia de producir y salir adelante en todas las dimensiones de las cosas se puede seguir avanzando. La gente es muy amigable, hay mucho potencial con el turismo, y eso puede ser una oportunidad de ingresos para la población.</p>

### Anexo III. Síntesis de entrevistas: Arraigo territorial de los actores clave entrevistados

Informante	Arraigo de los actores clave con el territorio del norte de Morazán
<b>René Martínez</b>	<p>Mi nombre legal es René Martínez, por cuestiones de la guerra mi seudónimo es Salvador, y sigue siendo ahora Salvador, así me conoce la gente. Soy originario del departamento de San Miguel, no soy de acá de Morazán, por situaciones de la guerra vine aquí. Me incorporé a la guerrilla con 11 años, pasé los 12 años de la guerra civil y cuando se hizo la desmovilización con los Acuerdos de Paz yo estaba aquí en Morazán, aquí me desmovilicé y aquí me quedé. Estaba acostumbrado a un tipo de organización que se estaba dando aquí en Morazán, yo era parte de esa organización, me sentía más identificado porque nacieron las cooperativas, las asociaciones de productores, es decir, gente más organizada. Soy fundador de la Federación de Cooperativas Agropecuarias de la Zona Norte de Morazán y fui presidente por dos períodos. Me gusta la agricultura y siempre he tenido la visión que las cooperativas deben de ser productoras y tienen que generar recursos económicos, pero también las personas tienen que irse preparando. En 1998 comencé a sembrar café, pensando en montar mi propia empresa, ahora practico la agricultura orgánica y formo parte de la mesa del café, además de la cooperativa de productores del norte de Morazán, que se llama ACALEM.</p>
<b>Julio Argueta</b>	<p>Por cuestiones familiares me fui del país con mi familia en 1977, no por razones del conflicto armado, aunque después ya no fue posible regresar, estuvimos entre Honduras y Nicaragua, yo regresé en 1993, recién terminada la guerra e iniciando toda la fase de reconstrucción. Comencé a trabajar con una ONG en el territorio, luego inicié el reto para apoyar a la federación de cooperativas, la FECANM, me tocó vivir la etapa de “ensayos”, luego pasé a trabajar con el sector municipalista, en la alcaldía de Perquín como Gerente Territorial.</p>
<b>Miriam Rodríguez</b>	<p>Nací, crecí y sigo en Perquín. Estudié aquí, desde primaria, con mi familia nos movimos de Sabanetas a Perquín por la guerra del 69 con Honduras, estábamos en la mera frontera en ese entonces, así que nos quedamos a vivir aquí. Desde la etapa de estudiante comencé a involucrarme en las actividades sociales de la escuela, me gustaba mucho el tema de la organización, apoyar a los docentes en diferentes cosas y a veces me delegaban tareas, me gustaba el tema de la alfabetización, daba tiempo extra para actividades extracurriculares que me llamaban la atención, por</p>

Informante	Arraigo de los actores clave con el territorio del norte de Morazán
	<p>eso de ser participativa y en el tema social y cultural, hacía como esa mezcla y además me gustaba mucho relacionarme con la gente, siempre. También para mí era fundamental la vinculación con la iglesia católica, era muy activa dentro del equipo pastoral, el coro de la iglesia, participábamos en concursos de las escuelas a nivel de zona norte, y por eso comencé a conocer más la dinámica del territorio.</p> <p>En el 80 ya estaba casada y comencé a trabajar en la municipalidad un año, como auxiliar y colaboradora, pero en el 80 cuando inició la guerra ya dejé de trabajar allí, ya era otra situación, había un tema organizativo diferente, tuvimos que salir de Perquín unos meses al campamento de refugiados de Colomoncagua, me integré de nuevo a la iglesia a través de las comunidades eclesiales de base, empezamos a organizar las congregaciones de Madres por la Paz, que tenía como objetivo organizar a las mujeres de la zona norte de Morazán, allí conocí a gente de todos los municipios, y me pidieron que asumiera más responsabilidad junto con otras compañeras, con las Comunidades Eclesiásticas de Base. La lógica es cómo las mujeres defendíamos la vida en aquel momento de guerra, éramos madres y nos apoyábamos en el tema más de la Biblia y cómo planteábamos temas como violaciones a los derechos humanos, sobre todo de parte del ejército salvadoreño. Luego surge la organización comunitaria de PADECOMSM, donde se vincula mucho mi esposo, así que ambos ya estábamos inmersos en el trabajo organizativo. Cuando se vino la primera elección post Acuerdo de Paz, en el 94, yo estaba en el tema del equipo pastoral de la iglesia y en una asamblea de las organizaciones me dijeron que tenía que involucrarme yo en la parte política para la elección municipal, no lo concebía en aquel momento, pero me convencieron y en el 94 ganamos la alcaldía, me convertí en la alcaldesa de Perquín, estuve en el período 1994-1997, y de allí me presenté a todas las elecciones que vinieron, excepto en el 97 que se dio la ruptura con el ERP y el FMLN, de allí estuve 2000-2003, 2003-2006, 2009-2012 y 2012-2015, además de ser presidenta de la AMNM varios períodos.</p>
<p><b>Mario Claros</b></p>	<p>Soy de Villa El Rosario, allí nací y crecí. Salimos del territorio del 82 al 90, en la parte más fuerte del conflicto armado, nos fuimos a Costa Rica, regresé en el 91, en la etapa de la firma de los Acuerdos de Paz, y allí me vinculo a las organizaciones de la sociedad civil, que estaban en su apogeo en ese momento, me involucro al trabajo con el PADECOMSM, en la parte de</p>

Informante	Arraigo de los actores clave con el territorio del norte de Morazán
	<p>educación, nivelación académica. Viví la fase de reconstrucción, proyectos de energía eléctrica, agua, reconstrucción de clínicas y hospitales, etc. En este momento tengo el cargo de director ejecutivo de la institución, desde 2007.</p> <p>PADECOMSM ha sido la institución de mayor peso en esta etapa reciente, digamos que en una primera fase sustituyó al Estado, le tocó prestar todos los servicios que prestaba: educación, salud, sistemas de actas, hasta impartir justicia. Eso se pasa y transfiere al Estado al final del conflicto.</p>
<b>Marisol Galindo</b>	<p>Yo soy nativa de Sonsonate, del otro lado del país, occidente, llegué a Morazán por el tema del conflicto armado, la organización con la que yo milité, el ERP, tenía su principal base de trabajo allí, entonces yo llegué en el año 83 a Morazán, básicamente porque la guerra se había prolongado y había una necesidad de trabajar un poco más en la formación del capital humano. Se plantea la necesidad de trabajar en serio en una escuela de formación político-militar, entonces ese proyecto se me concede a mí en ese momento, en el año 83. Ahora ya soy residente del norte de Morazán, de Perquín.</p>
<b>Merlyn Chicas</b>	<p>Mis padres son originarios del municipio de Meanguera, pero ellos se tuvieron que exiliar en el campamento de refugiados en Honduras por la guerra, yo nací en Tegucigalpa porque mi mamá tuvo problemas con el parto, la movieron del refugio de Colomoncagua a Tegucigalpa. En el 90 regresamos a El Salvador, yo estaba como de seis meses en ese entonces, así que crecí aquí, nos venimos al municipio de Meanguera, estudié allí hasta bachillerato, luego me fui a estudiar la licenciatura en Administración de Empresas a San Miguel. Mi papá participó en el conflicto armado, es lisiado de guerra, perdió un oído.</p> <p>Yo comencé a trabajar en proyectos de desarrollo con ONGs, donde sigo desempeñando mi trabajo en Meanguera.</p>
<b>Karla Martínez</b>	<p>Soy de Perquín, nací y crecí aquí, estudié hasta bachillerato aquí y la universidad me tocó viajar hasta San Miguel, saqué allí una licenciatura en Trabajo Social.</p>

Informante	Arraigo de los actores clave con el territorio del norte de Morazán
<p><b>Ronald Brenneman</b></p>	<p>Soy de Estados Unidos, de 1983 a 1986 estuve en el campamento de refugiados de Honduras, en Colomoncagua, vine a El Salvador en el 86 para el terremoto de ese año, comenzaba a trabajar en un proyecto agrícola cuando fue el terremoto, así que me fui a trabajar a San Salvador con la Federación Luterana Mundial, luego con Catholic Relief Services para trabajar en la emergencia de viviendas, estuve en San Salvador hasta el 87, ese año el ejército permite que la población civil que estaba en el campamento de refugiados de Honduras regrese a sus lugares de origen, los pueblos aquí en el norte de Morazán prácticamente estaban vacíos. Trabajé en los procesos de repoblación y repatriación de Honduras. Después de la firma de los Acuerdos de Paz decidí quedarme aquí, inicié a trabajar en un proyecto con excombatientes guerrilleros, en un proyecto de viviendas. En el 96 inicié el proyecto del hotel, ya a nivel de proyecto de empresa, ahora ya pienso en entrar a la fase de ampliación, por la necesidad de más espacios. En 2008 comencé un proyecto de un centro de formación, privado sin fines de lucro, con la metodología de aprendizaje a base de problema, ABP, ahora tenemos hasta bachillerato.</p>
<p><b>Rossybel Díaz</b></p>	<p>Nací en el municipio de Perquín en octubre de 1983, soy la cuarta de seis hermanos, con mi familia vivimos el conflicto armado pero mi mamá nunca salió del territorio de Morazán, siempre se mantuvo entre Perquín y otros municipios vecinos, porque las personas tenían que salir de las casas por diferentes motivos de la guerra, pero nosotros no abandonamos Perquín, viví en medio de ese conflicto. Hay muchas personas que se fueron al refugio de Colomoncagua, Honduras, pero no fue nuestro caso.</p> <p>Así que conozco Perquín desde mi niñez, estudié aquí en toda mi infancia. Tengo formación técnica, un Técnico en Hostelería y Turismo que estudié en el departamento de La Unión, pertenezco a la Concertación de Morazán, también formo parte de ADETURNM, una asociación de desarrollo turístico del norte de Morazán conformada por los comités de turismo de diferentes municipios de la zona norte, actualmente trabajo con el Comité de Desarrollo Turístico de Meanguera.</p>



#### Anexo IV. Enlaces a la transcripción de entrevistas con los actores locales

Informante	Actividad en el territorio	Lugar y fecha de la entrevista	Enlace para la transcripción de la entrevista
<b>René Martínez</b>	Coordinador de la Asociación Agropecuaria Caficultora de la Sierra Lenca (ACALEM, de R.L.), ex director de la Federación de Cooperativas del norte de Morazán, ex Gerente de la Alcaldía del municipio de Perquín, ex Gerente de la AMNM, ex técnico de la Asociación “Patronato para el Desarrollo de las Comunidades de Morazán y San Miguel” (PADECOMSM).	San Fernando, Morazán, 20/12/2019.	<a href="https://drive.google.com/file/d/1eTL6VdbQAvztTNx_peEMZ9ccMK1reCYv/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/1eTL6VdbQAvztTNx_peEMZ9ccMK1reCYv/view?usp=drive_link</a>
<b>Julio Argueta</b>	Coordinador de la Asociación Agropecuaria Caficultora de la Sierra Lenca (ACALEM, de R.L.), ex director de la Federación de Cooperativas del norte de Morazán, ex Gerente de la Alcaldía del municipio de Perquín, ex Gerente de la AMNM, ex técnico de la Asociación “Patronato para el Desarrollo de las	Perquín, Morazán, 19/12/2019.	<a href="https://drive.google.com/file/d/1sbf51wQc8WzkLn_7kBz4UjKacM8qDFKk/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/1sbf51wQc8WzkLn_7kBz4UjKacM8qDFKk/view?usp=drive_link</a>

Informante	Actividad en el territorio	Lugar y fecha de la entrevista	Enlace para la transcripción de la entrevista
	Comunidades de Morazán y San Miguel" (PADECOMSM).		
<b>Miriam Rodríguez</b>	Miembro de las Comunidades Eclesiales de Base y del Movimiento de Mujeres del norte de Morazán, alcaldesa del municipio de Perquín en los períodos: 1994-1997, 2000-2003, 2003-2006, 2009-2012, 2012-2015; ex presidenta de la AMNM.	Perquín, Morazán, 19/12/2019.	<a href="https://drive.google.com/file/d/1Qusa-x-rORyX3_yXha2r9YpRAa_zGnYr/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/1Qusa-x-rORyX3_yXha2r9YpRAa_zGnYr/view?usp=drive_link</a>
<b>Mario Claros</b>	Técnico y exdirector Ejecutivo de PADECOMSM, originario del municipio de El Rosario.	Perquín, Morazán, 18/12/2019.	<a href="https://drive.google.com/file/d/102Em5F8iHrhT1ZTkzlbOCyGeangsbOnY/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/102Em5F8iHrhT1ZTkzlbOCyGeangsbOnY/view?usp=drive_link</a>
<b>Marisol Galindo</b>	Miembro de la Fundación Promotora de Productores y Empresarios Salvadoreños (Fundación PROESA), miembro de la "Concertación Ciudadana de Morazán" (CCM), excombatiente guerrillera.	San Salvador, 31/03/2022.	<a href="https://drive.google.com/file/d/1nYvHyJCKrLUMgQaxaQSzw1ZTI7kEmu7g/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/1nYvHyJCKrLUMgQaxaQSzw1ZTI7kEmu7g/view?usp=drive_link</a>
<b>Merlyn Chicas</b>	Joven mujer originaria del municipio de Meanguera, crecida en los campos de refugiados de la guerra en Colomocagua,	Perquín, Morazán, 20/12/2019.	<a href="https://drive.google.com/file/d/1N9yL4NUBib6hDQgumOv79IFRB6EAFnHG/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/1N9yL4NUBib6hDQgumOv79IFRB6EAFnHG/view?usp=drive_link</a>

Informante	Actividad en el territorio	Lugar y fecha de la entrevista	Enlace para la transcripción de la entrevista
	Honduras, graduada universitaria en Administración de Empresas y trabajadora en el área de gestión de proyectos, en el ámbito de las ONG's y la cooperación internacional al desarrollo.		
<b>Karla Martínez</b>	Originaria del municipio de Perquín, graduada universitaria en Trabajo Social, apicultora y lideresa de movimientos juveniles locales.	Perquín, Morazán, 21/12/2019.	<a href="https://drive.google.com/file/d/13ooJPHm0pGvDDi3AJIESkg3xy3ta2Yh_/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/13ooJPHm0pGvDDi3AJIESkg3xy3ta2Yh_/view?usp=drive_link</a>
<b>Ronald Breneman</b>	Empresario hotelero, propietario del hotel Perquín-Lenca, miembro del equipo de dirección del proyecto formativo "Centro Interactivo para el Aprendizaje de Ciencias" (CIAC).	Perquín, Morazán, 18/12/2019.	<a href="https://drive.google.com/file/d/1aPIP20UJavLknzyStLpNjmaRHlzG8dWc/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/1aPIP20UJavLknzyStLpNjmaRHlzG8dWc/view?usp=drive_link</a>
<b>Rossybel Díaz</b>	Joven mujer originaria de Perquín, graduada en estudios técnicos en el área de Turismo, miembro de la Concertación Ciudadana de Morazán y de la Asociación de Desarrollo Turístico del Norte de Morazán (ADETURNM), laboró en el	Perquín, Morazán, 30/03/2022	<a href="https://drive.google.com/file/d/1n3v7MXq7mMkH2J9kZhitaeeyvX6Pc22O/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/1n3v7MXq7mMkH2J9kZhitaeeyvX6Pc22O/view?usp=drive_link</a>

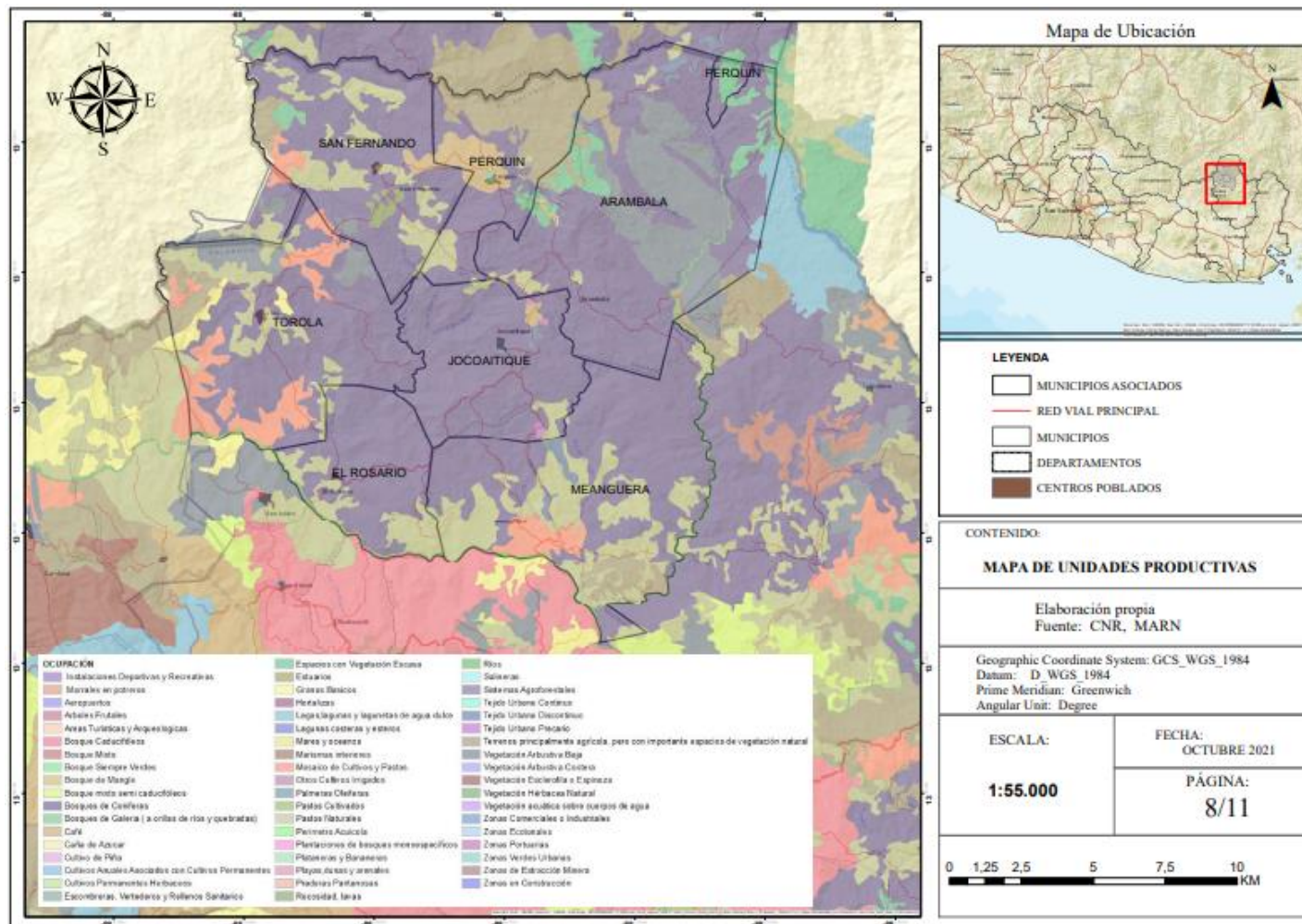
Informante	Actividad en el territorio	Lugar y fecha de la entrevista	Enlace para la transcripción de la entrevista
	Comité de Desarrollo Turístico del municipio de Meanguera.		

**Anexo V. Enlaces a la transcripción de entrevistas con funcionarios públicos, técnicos municipales y académicos salvadoreños**

Informante	Cargo	Lugar y fecha de la entrevista	Enlace para la transcripción de la entrevista
<b>Raúl Juárez Cestoni</b>	Viceministro de Gobernación y Desarrollo Territorial de El Salvador en el período 2021-2022.	San Salvador, 06/04/2022.	<a href="https://drive.google.com/file/d/14uF-O-r0OiaX4at4TzDLgeyRjnqkXRRo/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/14uF-O-r0OiaX4at4TzDLgeyRjnqkXRRo/view?usp=drive_link</a>
<b>Ricardo Reinoso</b>	Gerente de la Asociación de Municipios de la Región de La Libertad (AMUSDELI) en el período 2012-2015.	La Libertad, 09/09/2019.	<a href="https://drive.google.com/file/d/1wSzIA6EnGWmw9Unn7Bp4UMz1kQZsVoCW/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/1wSzIA6EnGWmw9Unn7Bp4UMz1kQZsVoCW/view?usp=drive_link</a>
<b>Carlos Ferrufino</b>	Docente universitario e investigador del Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA)	San Salvador, 24/08/2019.	<a href="https://drive.google.com/file/d/1E5iazHiocpi7I4cRm5sykL3C9MVgi h18/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/1E5iazHiocpi7I4cRm5sykL3C9MVgi h18/view?usp=drive_link</a>
<b>Margarita Minero</b>	Directora Ejecutiva de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) en el período 2009-2013.	San Salvador, 27/08/2019.	<a href="https://drive.google.com/file/d/1L70XmgnwjUJhBtrPPjunm_4tmxDHXjKr/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/1L70XmgnwjUJhBtrPPjunm_4tmxDHXjKr/view?usp=drive_link</a>

Informante	Cargo	Lugar y fecha de la entrevista	Enlace para la transcripción de la entrevista
<b>Mónica Segura</b>	Coordinadora de la Oficina de Planificación y Gestión del Territorio de La Paz.	La Paz, 16/08/2019.	<a href="https://drive.google.com/file/d/1hYjlvAQVGRYMUVHraIPcpaPmfAkDeXJ3/view?usp=drive_link">https://drive.google.com/file/d/1hYjlvAQVGRYMUVHraIPcpaPmfAkDeXJ3/view?usp=drive_link</a>

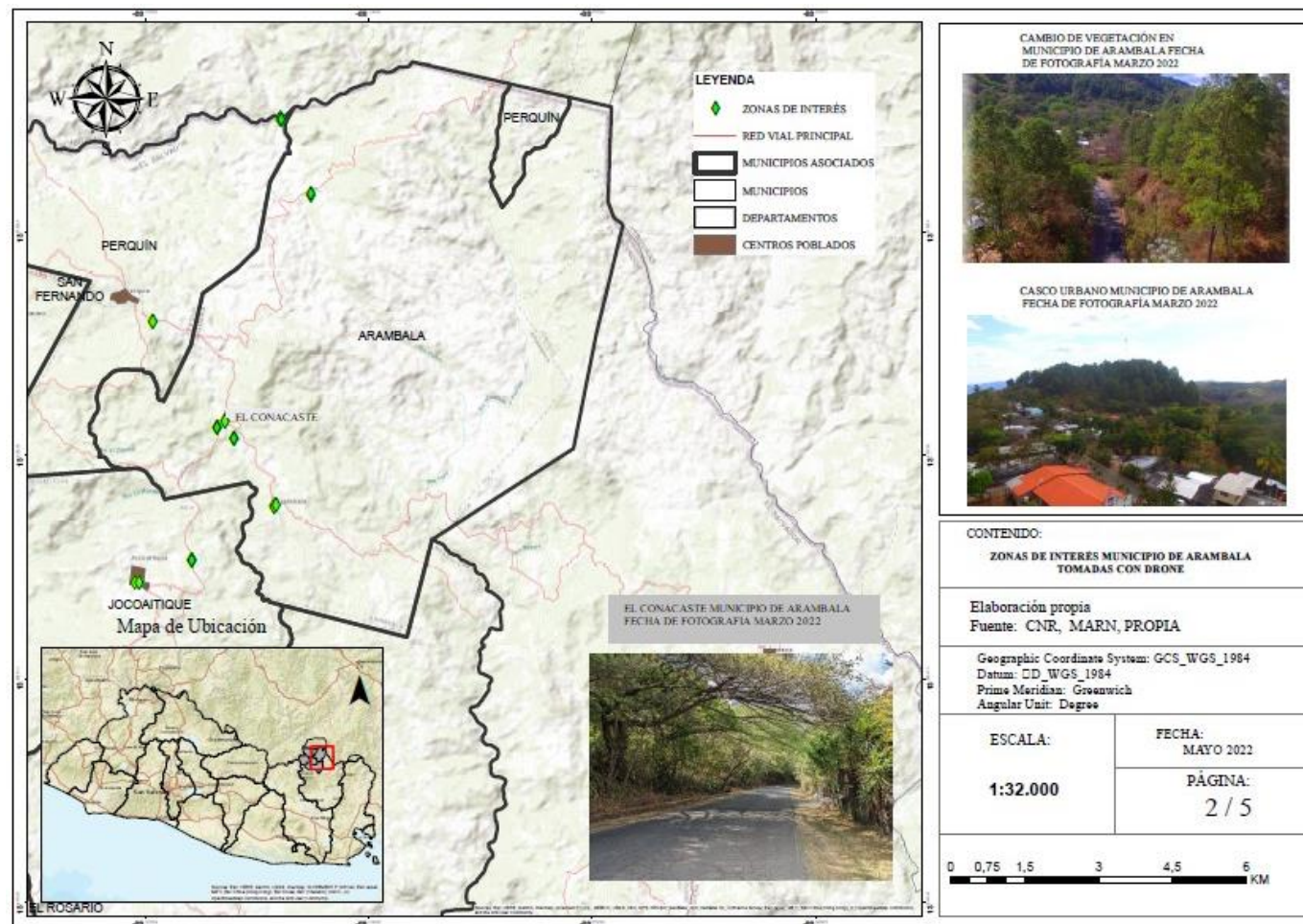
### Anexo VI. Mapa de unidades productivas



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.



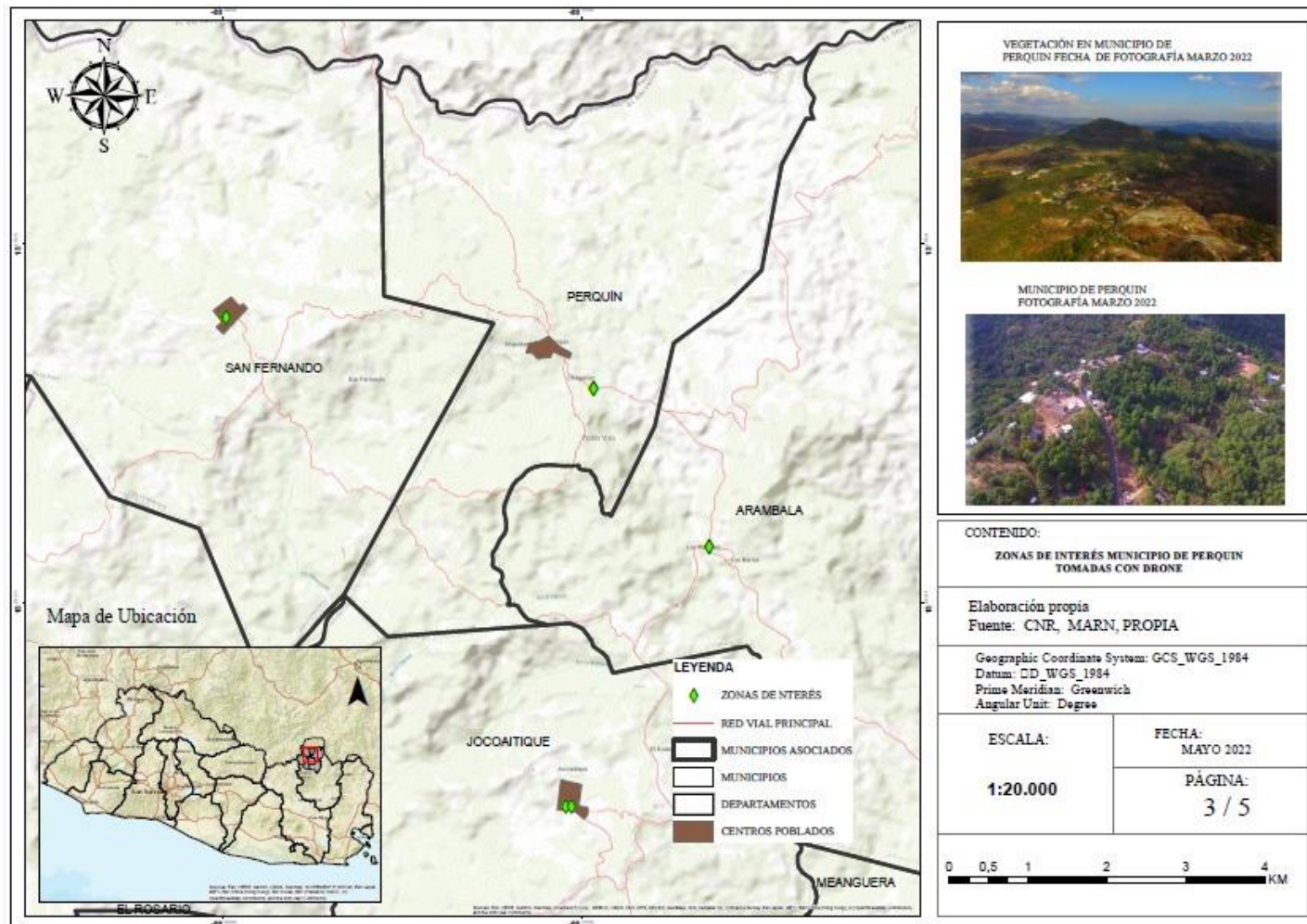
**Anexo VII. Mapa de zonas de interés del municipio de Arambala a partir del conocimiento local**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

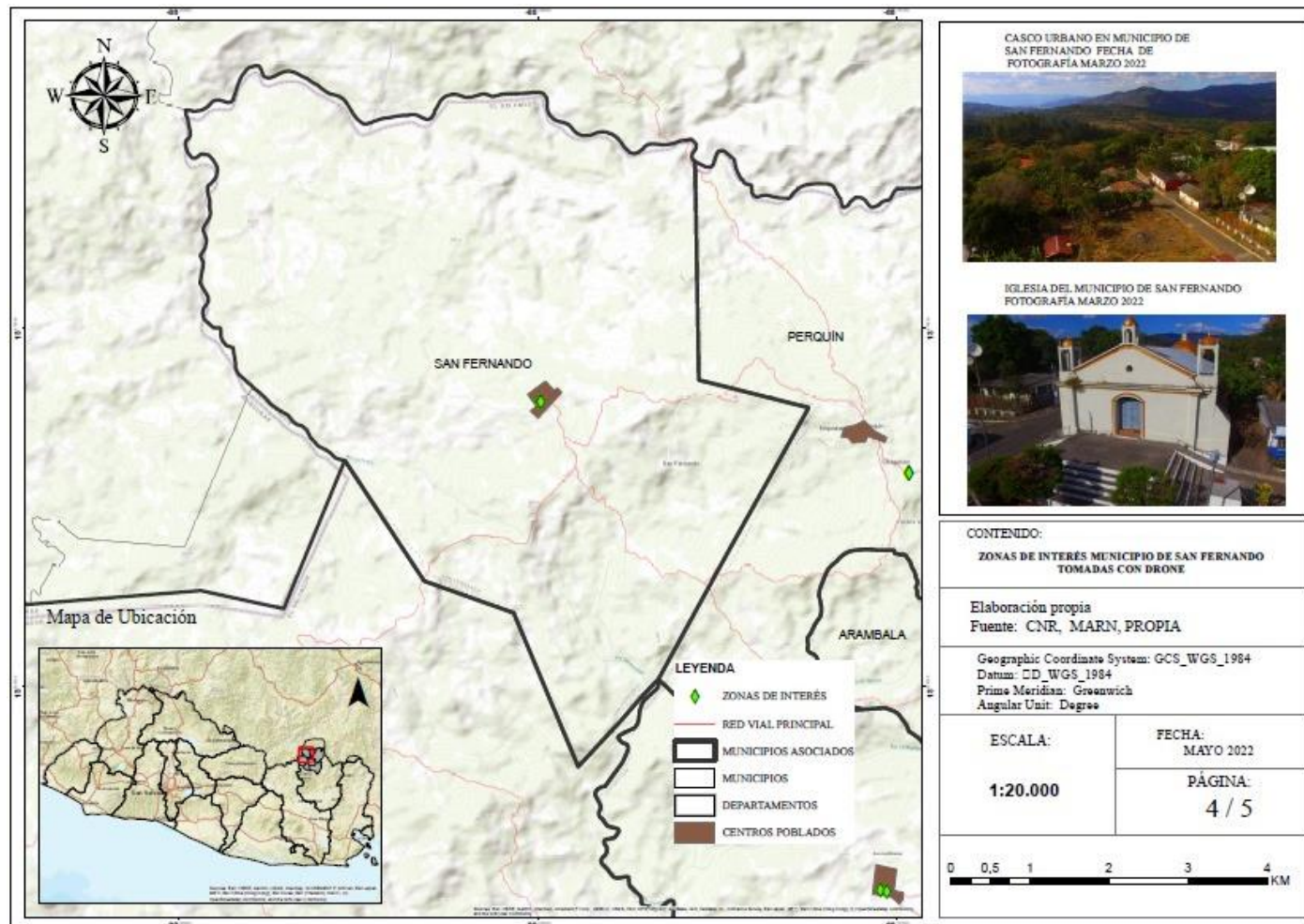


**Anexo VIII. Mapa de zonas de interés del municipio de Perquín a partir del conocimiento local**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

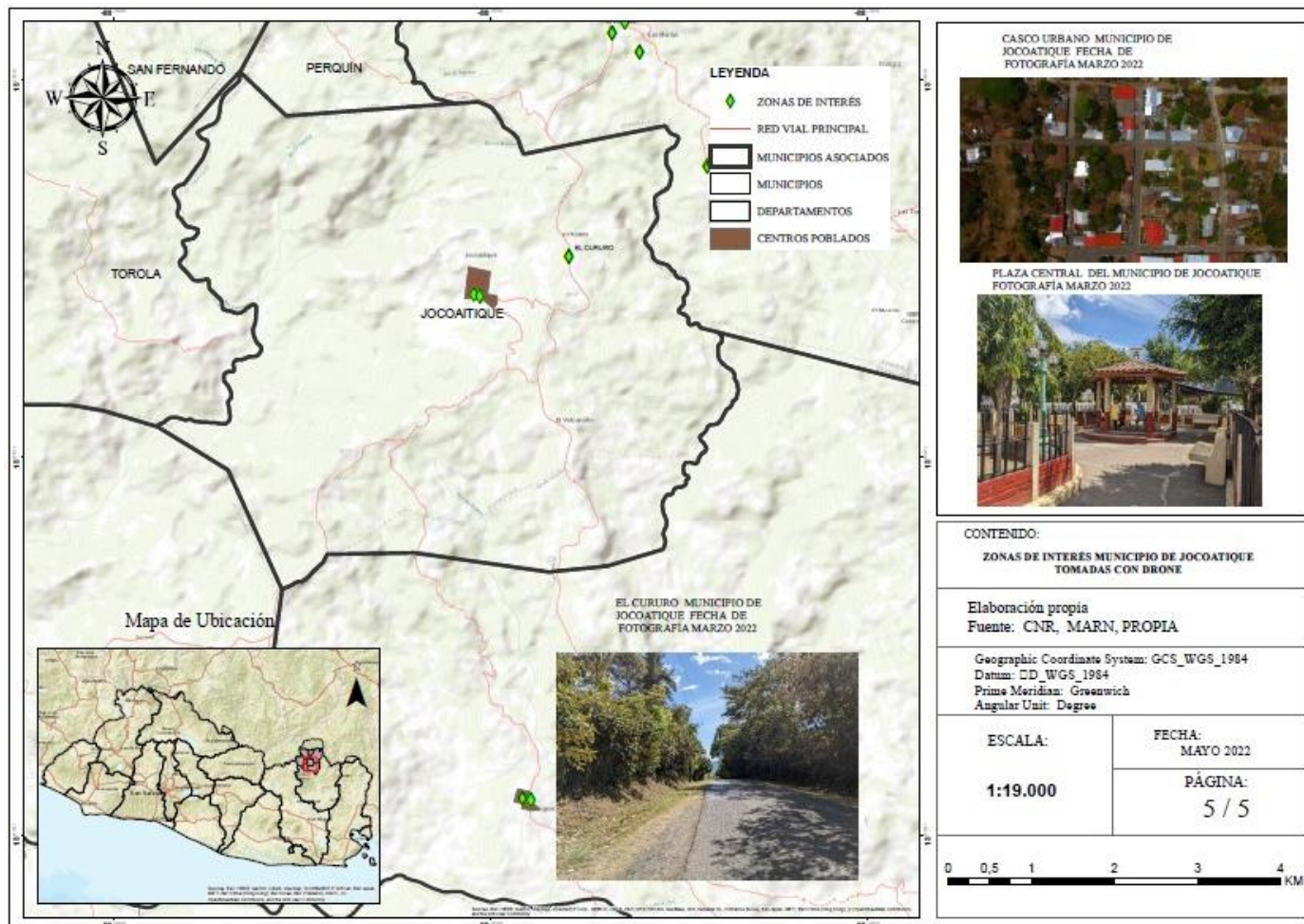
**Anexo IX. Mapa de zonas de interés del municipio de San Fernando a partir del conocimiento local**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

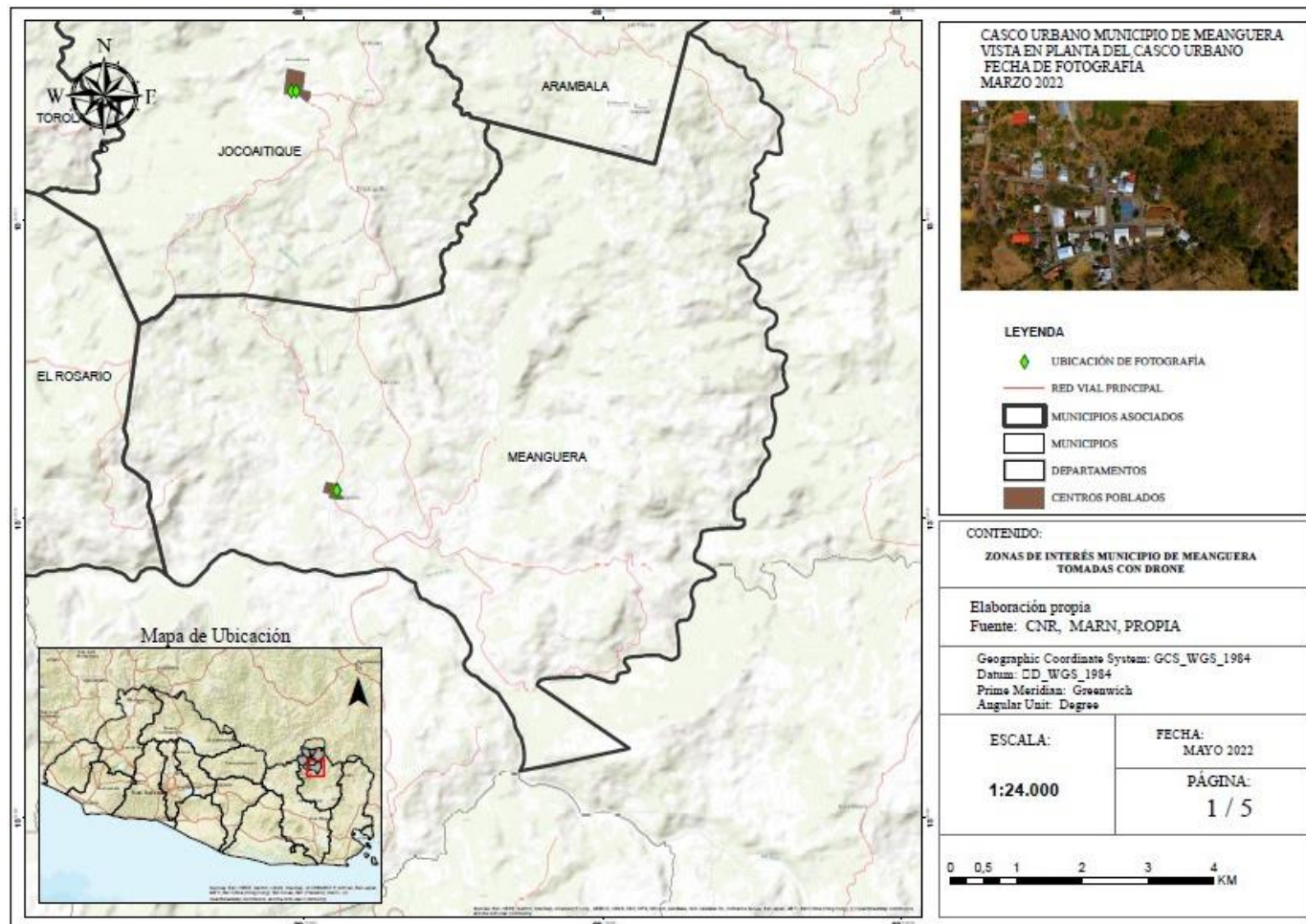


**Anexo X. Mapa de zonas de interés del municipio de Jocoaitique a partir del conocimiento local**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.

### Anexo XI. Mapa de zonas de interés del municipio de Meanguera a partir del conocimiento local



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNR y MARN.