

El despliegue de las capacidades de planificación para el ordenamiento y desarrollo territorial en la región Los Nonualcos y el municipio de Tecoluca*

Ricardo Ramos**

Resumen

El artículo presenta en síntesis los resultados de dos estudios de caso de planificación en la región Los Nonualcos, puntualmente el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Territorial de la Región La Paz, incluida Los Nonualcos y la Estrategia de Desarrollo Económico de Los Nonualcos (EDELN), así como el proceso de planificación estratégica participativa del municipio de Tecoluca. En el desarrollo de los casos se presentan los antecedentes, la metodología, el sistema de actores, los principales hallazgos y resultados sobre el despliegue de las capacidades en los procesos de planificación, así como los factores que condicionan o posibilitan el despliegue de dichas capacidades; y, finalmente, una serie de conclusiones de cada uno de los casos.

Palabras clave:

planificación territorial, modelo de desarrollo, instrumentos, participación.

* Artículo elaborado a partir del trabajo de investigación: *Construcción e implementación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial en El Salvador: las capacidades de los actores en el AMSS y la región Los Nonualcos 2000-2012*, elaborado por la Maestría en Desarrollo Territorial y el Departamento de Organización del Espacio de la UCA. El caso de Los Nonualcos fue elaborado por Andrew Cummings y Ricardo Ramos. El caso de Tecoluca fue elaborado por Sergio Bran.

** Docente e investigador del Departamento de Organización del Espacio, UCA.

1. Introducción

Este trabajo retoma, como tema central, la planificación territorial, enfocándola desde la perspectiva del despliegue de las capacidades de los impulsores de procesos de planificación endógenos y exógenos, entre los que se pueden mencionar: actores, socios en el territorio, como las municipalidades y los grupos impulsores territoriales. Para ello se estudian los casos de la región Los Nonualcos y el municipio de Tecoluca.

Debido a la necesidad de la planificación territorial en El Salvador, esta aparece de forma recurrente en la discusión pública, ya sea para insistir en su ausencia, criticar los onerosos costos de los planes elaborados o resaltar su importancia para enrumbar la forma en la que la sociedad se relaciona con su medio ambiente y definir visiones y estrategias concertadas para el ordenamiento y desarrollo territorial; el Ministerio de Obras Públicas; Transporte; Vivienda y Desarrollo Urbano junto con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales iniciaron, desde el año 2001, el proceso de elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT, 2004), el cual pretendía construir las bases del desarrollo territorial y además permitiría disponer de una serie de instrumentos técnicos para la planificación y la gestión territorial en El Salvador.

Con base en el PNODT, se realizaron una serie de planes de desarrollo territorial en cada una de las 14 regiones del país definidas desde dicho plan. En estos esfuerzos, se destaca la generación de instrumentos de planificación del desarrollo territorial a escala de los 19 municipios de la región La Paz, la comúnmente denominada región Los Nonualcos, apoyados por la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ). En esta región se destacan dos procesos de planificación del desarrollo territorial: (i) el Plan de Desarrollo Territorial de la Región de La Paz, con un importante componente de ordenamiento, además del desarrollo territorial, y (ii) la Estrategia de

Desarrollo Económico de Los Nonualcos (EDELN), enfocada en la gestión de las dinámicas económicas del territorio, con ejes vinculados también con la sostenibilidad ambiental y socioinstitucional. Por otro lado, se aborda el proceso de (iii) planificación estratégica participativa del municipio de Tecoluca como un esfuerzo de la municipalidad, de FUNDE, de las ONG en la zona, y de las mismas organizaciones sociales de base territorial, lo cual ha hecho de este municipio, un pionero en la construcción y aplicación de este tipo de instrumentos de planificación.

La metodología específica para la elaboración del estudio de caso en las experiencias de Los Nonualcos y en Tecoluca combinó la revisión de la documentación completa de ambos casos, entrevistas semiestructuradas a profundidad, y dos grupos focales con actores territoriales involucrados directamente en los procesos de construcción e implementación de ambos casos. Los resultados se validaron en un taller integrado con la participación de personas tanto del grupo de entrevistados como de participantes en los dos grupos focales.

2. Antecedentes

El Plan de Desarrollo Territorial de la Región La Paz (PDTRLP) se elaboró con los 19 gobiernos municipales, con el respaldo y acompañamiento de la GTZ y el VMVDU que la integran, junto con instituciones gubernamentales y los actores de los diferentes sectores que componen el tejido socioeconómico en dicha región, conformándose estos últimos como contrapartes y destinatarios.

Los objetivos planteados en el PDTRLP eran: (i) desarrollar los instrumentos técnicos que sirvan de guía para la planificación territorial y urbanística, que orienten la gestión territorial para los municipios de la región, en torno a un sistema de ciudades; (ii) generar propuestas de infraestructura técnica y equipamiento social, a corto, medio y largo plazo, para satisfacer las demandas

presentes y futuras de la población de la región; (iii) establecer un marco institucional necesario para poner en marcha el Plan; y (iv) aprovechar las sinergias con la prescrita Comisión Nacional de Desarrollo (CND), con la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), con varias carteras de Estado y autónomas, con municipalidades, ONG, con la empresa privada y las agencias cooperantes internacionales, entre otros, a fin de generar propuestas de infraestructura técnica y equipamiento social para satisfacer las demandas presentes y futuras de la población. Como insumo y complemento al proceso de gestión territorial de la región, se conforma el Consejo Regional del Territorio, para la habilitación, en 2008, de una Oficina para la Planificación y Gestión Territorial (OPLAGEST), con el fin de que esta oficina tuviera su campo de actuación en los municipios de la región (Síntesis del PDT, 2008).

La visión territorial concebida para la región La Paz definida por los actores locales de manera participativa es la siguiente: “En el 2024, la Región La Paz es una plataforma logística, agroindustrial y turística, competitiva, en el marco de un desarrollo regional con identidad cultural propia y manejo sostenible de sus recursos”.

La propuesta del PDTRLP se estructura a partir de tres ejes estratégicos de desarrollo:

- i. Población y dinámica económica; este primero, en torno a la promoción del desarrollo económico local, apoyo y promoción al sector turismo y pesca, promoción y apoyo a la formación técnica y profesional, creación de centros de tecnificación de recursos humanos territoriales, reducción de las brechas de género, creación de una política de servicios sociales, promoción de la seguridad ciudadana como fomento de la seguridad social.
- ii. Desarrollo económico, servicios e infraestructura; este eje se concretizará a partir de la planificación urbanística de las

ciudades, control de lotificaciones y parcelaciones, gestión de los desechos sólidos y vertidos de aguas residuales, mejora de grandes infraestructuras, vinculación de las dinámicas locales a las del aeropuerto, mejoramiento de la red vial, mejoramiento de las conectividades entre las cabeceras departamentales, construcción de infraestructura de apoyo a la actividad turística, identificación y protección de las áreas de valor cultural o patrimonial, ordenación de los espacios públicos.

- iii. Gestión ambiental, recursos naturales y gestión de riesgo, identidad, organización social e institucionalidad; lo anterior se lograría a partir de la protección al medio ambiente, manejo de áreas naturales protegidas, promoción de la identidad cultural y el desarrollo turístico vinculado a esta identidad cultural, coordinación interinstitucional, fomento y promoción de la participación ciudadana, empoderamiento de los gobiernos municipales, gente organizada y liderando procesos.

El modelo de desarrollo propuesto para la región La Paz se ejecutaría a través de la gestión del PDT. Este modelo tiene en su base la ocupación del suelo, a partir de una división del territorio en unidades funcionales con una normativa de uso de suelo, en un sistema de ciudades reguladas por planes de desarrollo urbanos sustentables, en los cuales los territorios sean ocupados de manera que se haga compatible el desarrollo económico con la protección al ambiente.

Para lograr esto, se creó la OPLAGEST con el objetivo de dar el soporte técnico de la Asociación Los Nonualcos (ALN) para dirigir las funciones de planificación, gestión y control del territorio, que ayude al desarrollo de la región La Paz; siendo este el organismo técnico permanente de la región para la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo, con participación ciudadana, coordinada con las entidades gubernamentales y no gubernamentales

presentes en el ámbito microregional y permitiendo la generación de nuevas capacidades para la gestión intermunicipal. Hoy en día, la oficina se ha convertido en la que garantiza el crecimiento urbano de manera sostenible en la región Los Nonualcos, implementando el PDT a través de los mapas de uso de suelo y sus respectivas ordenanzas de control (Segura, M. 2013).

Asimismo, el documento del PDT planteó la creación del Consejo Regional del Territorio (CRT), que se convierte en un espacio de concertación entre los diferentes sectores que aportan al desarrollo de la región: empresas, ONG, organizaciones comunales y municipios. Las reuniones con representantes de estas agrupaciones identifican las necesidades y los intereses de cada sector, lo que permitió ajustar los planes y proyectos a las sugerencias viables que surgieran en este espacio (Síntesis del PDT, 2008).

Paralelo al PDT, se construye, en forma participativa y consensuada por todos los sectores públicos y privados, la Estrategia de Desarrollo Económico Local de Los Nonualcos (EDELN), con el apoyo y la asesoría constante brindados por el Programa FORTALECE/GTZ, la Fundación Nacional para el Desarrollo Económico (FUNDE) y el Programa Empresario Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN). Cuenta con una visión compartida entre diversas personas e instituciones, en torno a una agenda común para la generación de compromisos de apoyo y aprovechamiento de los recursos humanos, físicos, económicos y socioinstitucionales, a fin de ampliar las oportunidades de negocios y de empleos en la región. Asimismo, la EDELN se convierte en un medio efectivo para identificar, jerarquizar y acordar acciones conjuntas entre el nivel nacional y local y el sector público. En 2008 se crea el Consejo de Desarrollo Económico de los Nonualcos (CODENOL) como instancia público-privada encargada de la implementación de la EDELN conjuntamente con la ALN.

Los objetivos de la estrategia están encaminados al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, logrando encadenamientos con los proyectos productivos y económicos para la generación de más y mejores empleos. Con base en este objetivo, se define la siguiente visión estratégica:

En el 2014 la Región de Los Nonualcos se proyecta que sea reconocida por su fuerte identidad histórica cultural, por su capacidad de generar valor agregado e innovación en productos y servicios de Marca Los Nonualcos en los sectores priorizados, posicionados en mercados nacionales e internacionales y por su recurso humano calificado, logrado a través de un proceso social y ambientalmente sostenible, con un alto nivel de integración, organización y participación protagónica de actores locales, con equidad de género e intergeneracional, generando más y mejores empleos, con el fin de aumentar la calidad de vida de la población de todo el territorio. (EDELN: 2008)

El proceso de planificación estratégica participativa del municipio de Tecoluca tiene sus orígenes en 1997, año en que se elabora el primer plan estratégico para un periodo de seis años (1997-2003). En el proceso de planificación estratégica, se sentaron las bases para institucionalizar dicho proceso de trabajo, aprovechando la experiencia organizativa y de gestión de importantes actores del municipio: Comité de Repatriados de El Salvador (CRIPDES); Comité de Refugiados y Desplazados de El Salvador (CORDES); CIDEP, entre otras organizaciones.

Entre el 2003 y el 2004 se elaboró el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Tecoluca (PODETT), en el que se fijó una proyección hasta el 2020. A pesar de que este instrumento fue uno de los pioneros en términos de planificación, ordenamiento territorial y desarrollo a escala municipal, aún no ha sido aprobado por parte del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) —ente rector en esta materia en el ámbito

nacional—, a pesar de que el PODETT contó con el apoyo de la FUNDE, de la Cooperación Alemana y de varios organismos financiadores, y de haberse utilizado una metodología participativa.

El objetivo de este instrumento se centró en elevar la calidad de vida de la población, aprovechando las potencialidades del municipio. A partir del diagnóstico de la situación territorial, el plan estableció una propuesta de desarrollo basada en seis grandes líneas estratégicas:

- Convertir la agricultura en una actividad rentable.
- Desarrollar el turismo.
- Generar un proceso de formación de la juventud.
- Impulsar una política de vivienda y asentamientos humanos.
- Impulsar una estrategia planificada de ordenamiento territorial y desarrollo.
- Crear una nueva institucionalidad, necesaria para la implementación del plan.

El PODETT se elabora después de los terremotos de 2001, lo que le imprime a este Plan un énfasis en lo físico para solventar los daños ocasionados por el terremoto en la infraestructura del municipio, concentrándose en la construcción de viviendas para las personas cuyas unidades habitacionales habían sido dañadas. Para el 2007, los proyectos de infraestructura se habían completado en un 80 %, alguno vinculado a la mejora vial, otras a la pavimentación de la calle de Tecoluca al Playón, otros proyectos de introducción de aguas negras en el municipio, el mercado San Nicolás, el parque Tehuacán, entre otros (Escobar, S. M., 2013).

El Plan Estratégico de Desarrollo Municipal de Tecoluca (PLEDEMU), que abarca un período de seis años (2008-2013), surge con

la experiencia y conocimientos acumulados de la elaboración del PODETT. El PLEDEMU parte del concepto de desarrollo sostenible, el cual incorpora tres propósitos básicos: sostenibilidad ambiental, desarrollo económico y equidad social, agregando además un cuarto propósito, que es la integración territorial. A tales propósitos se les ha dado un contenido más desagregado específico para la realidad de Tecoluca.

En lo que respecta a la sostenibilidad ambiental, se consideró la gestión de riesgos, la gestión de recursos hídricos y la creación, protección y gestión de áreas de reserva. En lo relativo al subsistema económico, se consideró la elevación de ingresos, la diversificación de la actividad productiva, la generación de empleo. En cuanto al subsistema social, se prioriza la participación social, el mejoramiento de la calidad de vida y la capacitación del recurso humano.

Un ámbito de importante relevancia ha sido la integración territorial, desde donde se busca incorporar a Tecoluca en la región Los Nonualcos, el país y el mundo.

2.1. Mapeo de actores claves

Construcción del PDTRLP

Los actores claves implicados en la construcción del PDT, en un primer momento fueron:

- Equipo impulsor y tomador de decisión: VMVDU; GTZ-Proyecto PROA; Asociación Los Nonualcos (ALN).
- Equipo técnico de formulación del PDT (incluían técnicos del VMVDU y los contratados por la GTZ y técnicos de las municipales.
- ONG, microempresarios identificados en el prediagnóstico elaborado por GIZ .
- Tejido organizacional ya establecido.