

La experiencia reciente de la elaboración de planes estratégicos participativos (PEP) en El Salvador

Ana Cristina Vidal Vidales*

Resumen

La elaboración de planes estratégicos participativos (PEP) en El Salvador representa una experiencia valiosa en tanto es una iniciativa impulsada desde el Gobierno central, dirigida a los gobiernos locales y priorizando el desarrollo territorial con la apertura de distintos mecanismos para la participación. El proceso, iniciado en el año 2012, buscó dejar en los gobiernos locales herramientas de planificación para la conducción del desarrollo estratégico, con base en una serie de lineamientos establecidos en el documento *Pautas metodológicas para la planificación estratégica participativa del municipio con énfasis en el desarrollo económico del territorio*. Lo anterior presenta una oportunidad para comparar lo que dicha guía esperaba del proceso con las distintas realidades territoriales, principalmente en lo relativo a la formación y despliegue de capacidades de los distintos actores territoriales, en especial las que se refieren a las instancias locales de apoyo conformadas en el proceso: el Equipo Local de Apoyo, el Grupo Gestor y la Instancia de Participación Permanente.

Palabras clave:

planificación estratégica participativa, capacidades, desarrollo territorial.

* Investigadora de la Maestría en Desarrollo Territorial (MDT), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), avidal@uca.edu.sv

Introducción

A partir de la década de los cincuenta del siglo pasado, en el país se han llevado a cabo varias iniciativas de planificación en distintos niveles territoriales, siendo las más conocidas las impulsadas desde el Gobierno central y el caso específico del área metropolitana de San Salvador.

En este siglo, casos emblemáticos de planificación son el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNODT) en 2004, que proponía una división en 14 regiones — que no correspondía necesariamente a los 14 departamentos del país— y el desarrollo de sus respectivos planes de desarrollo territorial, impulsados por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y finalizados recientemente. El objetivo de estos era dejar, a los gobiernos locales, un instrumento que les permitiera retomar la planificación desde su ámbito local.

Sin embargo, distintos motivos han limitado la puesta en práctica de dichas iniciativas de planificación, entre los cuales se reconoce la falta de consenso y participación ciudadana, así como la carencia de la institucionalidad que regule los procesos de planificación.

Más recientemente, y siguiendo principios de participación ciudadana, se desarrollaron otras iniciativas, como Territorios de Progreso (2011-2013), a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia, así como asistencias técnicas desde el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) en forma de planes estratégicos participativos, presupuestos de inversión participativos, ejercicios de rendición de cuentas, entre otros.

El marco normativo nacional también busca fomentar la planificación. Por ejemplo, el Código Municipal establece, como una de las competencias de los gobiernos locales, la elaboración de planes de desarrollo, pero muchos trabajan tradicionalmente a través de planificación a corto plazo, general-

mente anual, y respondiendo a necesidades puntuales de las comunidades en infraestructura y servicios, lo que ha dificultado el proceso de evolución en la administración municipal hacia una visión a largo plazo y más estratégica del desarrollo territorial.

Con base en lo anterior, y desde el reconocimiento de la multidimensionalidad del desarrollo territorial, se ha impulsado la elaboración de planes estratégicos participativos (PEP), buscando fortalecer la gestión de los gobiernos locales por medio de herramientas de planificación estratégica para la conducción de desarrollo territorial. El presente trabajo se basa en la sistematización de dicha experiencia, realizada por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), y está enfocado en las capacidades que surgieron en el proceso en los actores que estuvieron vinculados, especialmente de las instancias locales de apoyo que se conformaron.

1. Contexto

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 del Gobierno central buscó impulsar procesos de descentralización y desconcentración. Así, a través de fondos provenientes de un préstamo adquirido con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), se buscó “fortalecer las capacidades de los Gobiernos Locales en su gestión administrativa y financiera, la planificación estratégica participativa, la prestación de servicios básicos y la gestión de riesgos, y estimular la economía en los territorios, a través de la inversión en infraestructura básica y la generación de empleo”, dándole vida al Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales (PFGL) con una duración de cinco años (2010-2015) (PFGL, 2013).

Dentro de este proyecto, el “Subcomponente 2.3. Fortalecimiento de la capacidad para la planificación participativa de las municipalidades” se ocupó de impulsar procesos de planificación estratégica participa-

tiva, basados en un instrumento que define las etapas, pasos y procesos, elementos mínimos y actores que deben involucrarse.

El documento que contiene las pautas metodológicas fue elaborado a partir de talleres de reflexión y redacción con personal de distintas instituciones del Gobierno central y ONG con experiencia en la facilitación de procesos de planificación participativa, y se generó con la intención de institucionalizar lineamientos, criterios, y orientar a diversas instancias que brindan asistencia técnica a los municipios para el desarrollo de procesos de planificación territorial (SSDT, 2011).

De acuerdo con el documento mencionado, estos lineamientos y criterios incluían el fomento de la participación de cuatro tipos de actores: 1) el gobierno municipal, a través del Concejo, funcionarios y empleados; 2) la población, a través de líderes locales, organizaciones comunales y sectores organizados; 3) instituciones públicas y privadas; y 4) la instancia que facilita el proceso.

A partir de la inclusión de estos actores en el proceso de planificación, debían conformarse tres instancias de apoyo en el proceso: 1) el Equipo Local de Apoyo (ELA), integrado por representantes de la municipalidad y de la sociedad civil que demuestran altos niveles de conocimiento de la realidad social y económica de su entorno, así como una capacidad proactiva y acercamiento con otros actores del municipio. Su función es la de servir como vínculo entre la instancia que facilita el proceso y el gobierno municipal, brindando apoyo operativo durante las tres primeras etapas de la planificación; 2) el Grupo Gestor (GG), integrado por representantes de la municipalidad, comunidades y sectores del municipio interesados en colaborar con el proceso y contando con representantes de instituciones públicas y privadas como asesores. Este grupo brinda aportes y propuestas al proceso y valida insumos y productos; y 3) la Instancia de Participación Permanente (IPP), integrada por representantes del gobierno municipal,

diversas organizaciones y sectores de la población, seleccionados por el Grupo Gestor, que se conforma con el propósito de dar seguimiento y coordinar el PEP en coordinación con el Concejo Municipal (SSDT, 2011).

Del mismo modo, el proceso de planificación se organizaba en cuatro etapas:

1. Preparación de condiciones previas.
2. Diagnóstico del municipio.
3. Plan estratégico del municipio.
4. Acompañamiento a la gestión y seguimiento del plan.

A través de entidades asesoras (ONG y empresas consultoras) que dirigían y coordinaban los procesos de planificación bajo la asistencia técnica de PFGL y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), el subcomponente del proyecto llegó a 92 gobiernos locales, permitiéndoles contar con un instrumento de planificación estratégica, elaborado de forma participativa, que busca vincular a distintos actores territoriales para la construcción de una visión de desarrollo concertada, identificando los principales potenciales territoriales. Alcances adicionales del proceso se refieren al fortalecimiento de capacidades de las personas e instituciones en distintos ámbitos (uso de los recursos naturales y patrimoniales, monitoreo y seguimiento del plan, entre otros), así como coordinación de iniciativas de los distintos niveles de gobierno .

Los criterios de selección mínimos para que un municipio formara parte de la iniciativa, de acuerdo con PFGL, son los siguientes:

1. Que el municipio no cuente con un instrumento de planificación del desarrollo local.
2. Que la municipalidad no contara con recursos propios o de cooperantes para su elaboración.

3. Que el Concejo Municipal expresara formalmente su disposición para elaborar e implementar el plan.

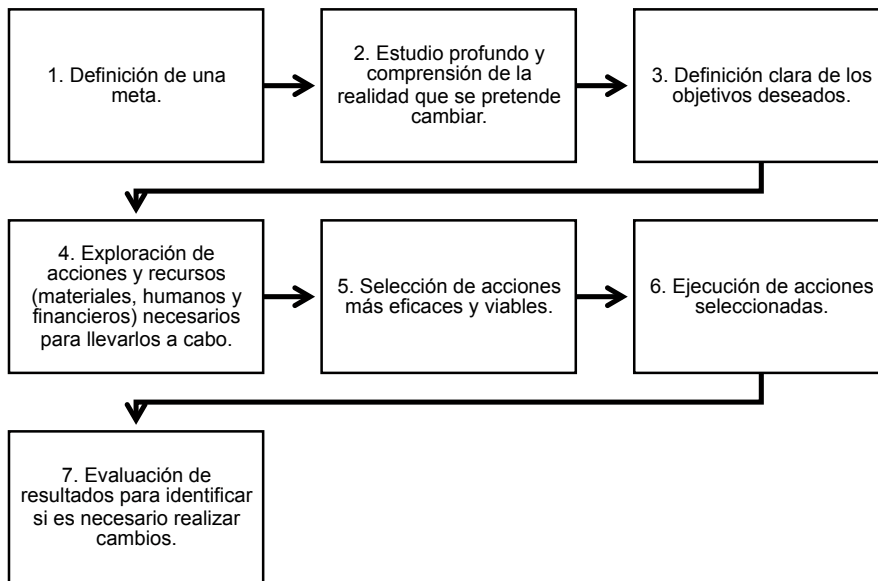
2. Marco conceptual

Para el análisis de la experiencia del desarrollo de los PEP, se partió de los conceptos de planificación en el ámbito territorial y capacidades para la planificación.

2.1. Planificación en el ámbito territorial

De acuerdo con Harnecker y Bartolomé (2015), citando a Carucci (2009), la calidad de un Gobierno puede medirse respecto a las decisiones que toma en cuanto a la claridad con la que define las metas que busca alcanzar, a su interpretación de la realidad que pretende cambiar, al análisis de los recursos necesarios para ello o a su capacidad para anticipar situaciones que puedan surgir en el camino y obstaculizar la realización de las metas definidas. En ese sentido, la planificación retoma y vincula coherentemente una serie de elementos, que se muestran en la Ilustración 1.

Ilustración 1. Elementos vinculados con la planificación



Fuente: elaboración propia con base en Harnecker y Bartolomé (2015).

La decisión de planificar implica el reconocimiento de que es necesario llevar a cabo el proceso y, por lo tanto, requiere voluntad colectiva y cambios en la forma de hacer las cosas. Además, conlleva el reconocimiento de que el logro de los objetivos tomará algunos

años y que las actuaciones no se limitan a la mejora de servicios e infraestructura pública, sino que buscan modificar otras dimensiones de la sociedad, contribuyendo a la eliminación de inequidades, creación de puestos de trabajo, aprovechamiento sostenible de

recursos disponibles, entre otros, reconociendo y potenciando las particularidades de cada territorio (Harnecker y Bartolomé, 2015).

2.2. La planificación estratégica

En concordancia con las dimensiones del desarrollo territorial, es posible hacer una analogía entre los retos actuales de los territorios y lo que Borja y Castells (1997) identifican como retos a los cuales las grandes ciudades deben responder para mejorar su competitividad e insertarse en los espacios económicos globales: una nueva base económica, infraestructura, calidad de vida, integración social y gobernabilidad. Una estrategia para responder a estos retos consiste en contar con lo que los autores denominan “proyecto [de ciudad]”, es decir, un plan estratégico, a través del cual se define una visión que se basa en diagnósticos, la concreción de actuaciones de carácter público y privado, y el establecimiento de un marco coherente de movilización y cooperación entre los actores involucrados.

Los autores, asimismo, identifican tres factores críticos para la eficacia de la planificación:

- a. Movilización de actores públicos y privados, así como la concreción de actuaciones y medidas en el plazo inmediato, lo que permite verificar la viabilidad del plan y genera confianza entre los actores, al mismo tiempo que contribuye a construir un consenso ciudadano.
- b. Construcción o modificación de la imagen que el territorio tiene de sí mismo y en el exterior.
- c. El plan estratégico cuestiona al gobierno local y cómo este responde a sus atribuciones, así como la forma en que se relaciona con otras administraciones y con la población, sentando la base para una reforma política que se adapte a la realidad vigente en el territorio.

Por otro lado, según Borja y Castells (1997), el carácter estratégico de la planificación está dado por tres condiciones inherentes a las intervenciones propuestas:

- a. Deben corresponder a un escenario futuro y a unos objetivos económicos, sociales y culturales.
- b. Deben ser coherentes con otras intervenciones y dinámicas del territorio sobre el cual inciden.
- c. Deben ser generadores de iniciativas que refuercen su potencial articulador.

El rol del gobierno local en la planificación estratégica

Un gobierno local en la actualidad debería asumir responsabilidades y competencias asociadas con la promoción y el desarrollo de los territorios. Por ello, de acuerdo con Borja y Castells (1997), los gobiernos locales, al adquirir un papel promotor, deberían:

- a. Liderar un proceso de mejora de la oferta de infraestructura y servicios territoriales, por medio de la creación de las condiciones necesarias para que tanto actores públicos como privados cuenten con el incentivo para realizar esas obras y con el fin de atraer la inversión.
- b. Contar con mecanismos apropiados para la concertación con otras administraciones públicas y para la cooperación público-privada.
- c. Promover en los habitantes del territorio el sentido de pertenencia, así como la apropiación de una visión colectiva del territorio.
- d. Generar mecanismos de cooperación social y participación ciudadana.