

## 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.

- Líderes y lideresas, en organizaciones del sector agua, agrícola y económico.
- Organizaciones de mujeres.
- Alcaldes y alcaldesas.
- Instancias del Gobierno nacional (MOP y CEPA).
- Grandes empresas, como MASECA; AVIANCA-TACA; AEROMAN y otros del territorio.
- ONG.
- Actores microempresariales.

### Construcción de la EDELN

Los actores claves implicados en la construcción de la EDELN fueron:

- Equipo técnico de formulación: la FUNDE y la GTZ trabajando en un proyecto bajo convenio con la Asociación Los Nonualcos (ALN), con financiamiento del BID.
- Equipo impulsor: referentes de municipalidades de la ALN (Tecoluca, Santiago Nonualco, Santa María Ostuma, San Pedro Nonualco, FADEMYPE como ONG con trabajo explícito con enfoque DEL y CONAMYPE como representantes de la Red de Proveedores de Servicios de Desarrollo Empresarial y Financieros (Red SDEyF)<sup>1</sup>, Central de Cooperativas Agropecuarias (CCA), FECOOPAZ representando la Mesa de Pesca y dos representantes de la Mesa de Turismo (el concejal de San Pedro Nonualco y una referente

del sector privado del Comité Turístico de la Costa del Sol).

- Participantes en construcción y validación final de la EDELN.

### Construcción del PLEDEMU

Los actores claves implicados en la construcción del PLEDEMU fueron:

- Equipo impulsor: FUNDE; municipalidad de Tecoluca, CDM de Tecoluca.
- Sector comunal: conformado por las juntas directivas de ADESCOS de los diferentes cantones del municipio agrupados por 7 sectores geográficos.
- Sector sociedad civil: Asociación de Veteranos de Guerra; Comité de Desarrollo Municipal; Microrregión Económica Social (MES); Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador (ALGES); Sistema Económico Social (SES); Asociación para el Desarrollo de El Salvador (CRIPDES); Asociación Rural Tercera Edad; Asociación de Desarrollo Intercomunal Tehuacán; Asociación de Educadores del Bajo Lempa; Asociación de Mujeres Rurales; Asociación de Mujeres Municipales de Tecoluca; Juventud Rural; Sistema Agroindustrial de la Leche (BIOLAC); Cooperativa El Roble; Transportistas; Lempa Mar. Sector de organizaciones no gubernamentales: Asociación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador (CORDES); Asociación de Ayuda Humanitaria (PROVIDA); Fundación para el Desarrollo Económico (FUNDE); Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso

1. La Red se define como un espacio de concertación y coordinación integrado por proveedores de servicios de desarrollo empresarial y financiero de los sectores públicos y privados, con intervención en la región Los Nonualcos. Tiene a la vez, como misión, ser una instancia que coordina esfuerzos de los proveedores de servicios de desarrollo empresarial y financieros, para conocer y satisfacer las necesidades de fortalecimiento empresarial y de financiamiento de los actores económicos locales en la región Los Nonualcos.

Social (CIDEP); Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes; Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA); Asociación Salvadoreña de Trabajadores del Arte y la Cultura (ASTAC);

- Sector gubernamental: Policía Nacional Civil (PNC); Universidad de El Salvador - Facultad Multidisciplinaria de San Vicente; Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM); Unidad de Salud de San Carlos Lempa; Ministerio de Educación; Unidad de Salud de San Nicolás; Unidad de Salud de Tecoluca; Distrito 2 del Ministerio de Educación; Distrito 1 de Ministerio de Educación; Instituto del Pacún.
- Sector municipalidad: Concejo Municipal y funcionarios municipales; Microrregión Anastasio Aquino; Asociación Los Nonualcos (ALN).
- Empresa privada: sector agropecuario.

El resultado final de los procesos de planificación territorial en Los Nonualcos y Tecoluca ha sido la elaboración de nuevos planes, de diversa índole y escala: PDT - EDELN y PODETT - PEP. Según los informantes consultados y la revisión de los documentos, puede concluirse que estos planes tienen un buen grado de elaboración técnica y han contado con la participación de una diversidad de actores territoriales. El grado de implementación de los planes es más variable, ya que todos se encuentran en diferentes estadios de avance.

El PDT de Los Nonualcos se formuló en 2004-2007 y en un esfuerzo paralelo se formuló la Estrategia de Desarrollo Económico (EDELN) entre 2007 y 2008. Estos procesos complementarios de planificación han permitido la consolidación de la ALN con la OPLAGEST y la Unidad de Desarrollo Económico, como expresiones concretas de una nueva territorialidad y se avanza en

la convergencia de la agenda territorial y económica.

El caso de Tecoluca es menos consolidado. El PODETT (2002) fue incorporado al cabo de unos años en el PDT de Los Nonualcos; una vez el municipio se incorporó a la asociación regional y frente a la dificultad de las gestiones para su aprobación para Tecoluca por parte del VMVDU. Aun así, hay evidencia de que varios de sus proyectos estratégicos efectivamente se concretaron.

### 3. Hallazgos y reflexiones de los casos

Los hallazgos del estudio de casos se sintetizan con el conjunto de las evidencias recabadas de las entrevistas y grupos focales, así como la revisión documental a nivel de las variables e indicadores utilizados para operativizar las preguntas de la investigación. Estos hallazgos se diferencian entre capacidades de gestión política y de gestión técnico-operativa de los procesos, así como los factores territoriales y extraterritoriales que más incidieron en facilitar o dificultar el despliegue de estas capacidades.

#### 3.1. Visión compartida de desarrollo por parte de actores territoriales

A través de los dos procesos en Los Nonualcos, se lograron construir visiones de desarrollo regional que son complementarias y que actualmente convergen en la agenda estratégica de trabajo de la ALN. Esta visión se construyó con base en un sentido emergente entre un conjunto de gobiernos locales, sobre la necesidad de trabajar de forma asociativa para resolver problemáticas en común a nivel regional. Fuera del marco de la ALN, la visión del desarrollo económico local ha sido apropiada por las asociaciones económicas del CODENOL, a diferencia de la visión más amplia del PDT, que ha sido apropiada, en la práctica, por la ALN y algunas organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de Tecoluca, a través de la constitución del Consejo de Desarrollo Integral de Tecoluca (CODITE), conformado con representantes que fueron elegidos en cada una de las mesas de trabajo<sup>2</sup> que funcionaron a lo largo del proceso de planificación del PLEDEMU. En el diseño organizacional, se previó que estas mesas pasarían a ser permanentes y que, para garantizar su funcionamiento, había que crear dicho ente. De hecho, también se consideró que el Consejo contaría con personalidad jurídica para garantizar la gestión y ejecución del Plan. Con estos actores se logra consolidar una visión compartida, aun cuando el objetivo principal del CODITE sería la coordinación y controlar la ejecución del PLEDEMU, con lo que apoyaría y acompañaría al Concejo Municipal en una gestión transparente, así como en la promoción y realización de programas y proyectos para el desarrollo de todas comunidades y el fortalecimiento del proceso democrático.

### 3.2. Incidencia en tomadores de decisión

Los impulsores de los dos procesos demuestran importantes capacidades políticas de incidencia al lograr generar una masa crítica de tomadores de decisión en las alcaldías que conforman la ALN y Tecoluca, para dar viabilidad política a los procesos de planificación y habilitar inversiones fundamentales en capacidades técnicas. Los impulsores también lograron sumar voluntades de un conjunto importante de organizaciones de la sociedad civil e iniciativas económicas asociativas existentes en el territorio, así como algunas ONG e instancias del Gobierno nacional, para participar activamente en cada uno de los procesos.

### 3.3. Capacidades técnicas de los equipos impulsores

En dos de los casos (PDTRLP y EDELN), hay equipos técnicos con bastante nivel de experiencia en planes de desarrollo territorial, aun cuando no todos tenían conocimiento específico de este territorio, pero lo fueron adquiriendo a lo largo del proceso. En el caso del PDT, es importante el prediagnóstico, porque el equipo técnico no tenía conocimiento del territorio, caso contrario en la EDELN, en donde el equipo técnico ya tenía un amplio conocimiento en el territorio. Una diferencia sustancial es la disponibilidad de recursos para la contratación de especialistas para la formulación del PDT.

El PLEDEMU finalizó su vigencia temporal en 2013. Este instrumento, en su construcción, se nutrió del PODETT y a la vez lo complementó en el diagnóstico como en los lineamientos estratégicos. El PODETT contó con el apoyo decisivo de la FUNDE y de la Cooperación Alemana. La FUNDE estuvo en la elaboración del plan, participó en varias reuniones en las mesas de trabajo, dio seguimiento al plan hasta cierto tiempo, porque operan con fondos de proyectos, luego se replegó. El papel de la FUNDE fue determinante a nivel técnico para Tecoluca, porque era el equipo, al igual que CORDES, con capacidad para orientar este proceso de planificación estratégica. (Cortez, 2013).

El equipo impulsor técnico, a su vez, se apoyó en un equipo profesional proveniente de varias disciplinas que fue el encargado de acompañar la construcción técnica de este instrumento. A este equipo consultor contratado por la FUNDE le pareció importante darle

2. Las mesas sectoriales del municipio de Tecoluca se conformaron en torno a los siguientes ejes: Desarrollo Económico; Gestión de Riesgos; Salud, Agua y Medio Ambiente; Educación, Cultura y Deporte; Mujer; Niñez y Juventud; Organización Comunitaria y Participación Ciudadana; y Fortalecimiento Institucional. Cada una estaba conformada por diversos actores endógenos.

“más autonomía y al mismo tiempo ampliarle los horizontes en términos de temas y de sectores, al Comité de Desarrollo Municipal, por ejemplo, juventud”.

Por su parte, la municipalidad de Tecoluca y las ONG históricas, como FUNDE, CORDES, CIDEP, etc., han venido trabajando en iniciativas de formación de capacidades; unas, impulsadas por sus mismas organizaciones; otras, aprovechando la oferta académica de las universidades y ONG que trabajan en estas temáticas. En el caso de la municipalidad, hay personal con excelente formación académica y con grados importantes de especialización. Además, el proceso de implementación de estos instrumentos de planificación les ha permitido acumular conocimientos y experiencia, lo que explica, en parte, la buena reputación con la que cuenta Tecoluca como modelo de gestión territorial.

Un problema sin resolver es que a pesar de la modernización de la municipalidad de Tecoluca, de la contratación de nuevo personal y de los procesos de formación de capacidades, “las demandas del municipio y de gestión son mayores que la capacidad instalada” (Escobar, 2013). Esto hace que ciertas áreas claves en el proceso de ejecución del plan estén débiles, sobre todo en lo que respecta a la gestión ambiental, al fortalecimiento de las organizaciones de jóvenes y al fomento del desarrollo económico local.

### **3.4. Construcción de capacidades de planificación en actores territoriales**

Los actores territoriales implicados directamente en la construcción e implementación del PDT y la EDELN demuestran haber fortalecido sus capacidades y se han apropiado de la autogestión de estos procesos de planificación. Sin embargo, la construcción de estas capacidades no era un objetivo explícito del esfuerzo impulsado inicialmente por los actores exógenos al territorio, sino, más bien, un resultado adicional al propósito principal que era la

construcción y puesta en marcha inicial de los planes mismos.

Los impulsores exógenos de ambos procesos realizaron importantes procesos de formación para lograr la sensibilización e incremento de las capacidades en los actores territoriales, en función de los procesos, dedicando recursos significativos para construir mecanismos institucionales con el objetivo de impulsar la posterior implementación de los planes. Sin embargo, no priorizaron la inversión de recursos explícitamente orientados a la formación de equipos territoriales capaces de retomar el rol de los equipos técnicos externos en futuros procesos para ser proactivos facilitadores técnicos del proceso de implementación, monitoreando y evaluando avances, profundizando a otros niveles de especificidad los planes inicialmente construidos, y actualizándolos al ser necesario.

Es notable el esfuerzo dedicado por la FUNDE y GTZ para la articulación del Equipo Impulsor y su implicación en la cofacilitación del proceso de construcción de la EDELN, ofreciendo oportunidades significativas de aprender haciendo y también de capacitación en cursos e intercambios de experiencia relevante para la gestión DET en Los Nonualcos. En función de la implementación, construyeron el CODENOL con actores sensibilizados en la gestión DET y apropiados de la EDELN, aunque con capacidades de autogestión limitadas, lo que los hacía dependientes de la unidad de desarrollo económico de la ALN para su funcionamiento (Cummings, 2013).

En retrospectiva, no contar con la activa participación de actores territoriales en un *equipo impulsor* conjuntamente con el equipo técnico de PROA (GTZ – VMVDU) limitó el aprovechamiento del proceso de elaboración para el fortalecimiento de las capacidades de actores locales para la construcción en un futuro de planes complementarios al PDTRLN, por ejemplo: en función del desarrollo del sistema de ciudades o la actualización del mismo PDT. En función de la implementación

del PDT, el trabajo decidido con los técnicos municipales de catastro como referentes en el tema de planificación terminó siendo un complemento esencial a la OPLAGEST para iniciar la implementación del PDT con mayor control del uso del suelo, según lo indicado en sus mapas de normativas.

La existencia, fortalecimiento y apropiación por parte de la ALN —Junta Directiva y un número progresivamente mayor de sus municipalidades— de la visión de desarrollo conjunto y la necesidad de impulsar la implementación explican, en gran medida, los avances que han tenido en la elaboración del PDT y de la EDELN. La base de capacidad técnica endógena territorial y la voluntad política para orientar recursos propios y movilizar otros recursos para la implementación de estos dos procesos están alojadas en las estructuras de la ALN y algunas de las municipalidades integrantes.

Para consolidar capacidades de gestión territorial, ha sido importante el acompañamiento técnico de buen nivel en la transición de la construcción a la implementación. Sin embargo, las capacidades de implementación son significativamente más limitadas en ambos casos, demostrando debilidades en el proceso de construcción de capacidades específicamente orientadas a la implementación.

Para el caso de Tecoluca, se encuentra frente a dos importantes desafíos: el primero de ellos es la realización de una reingeniería organizacional de la municipalidad que le permita mejorar y hacer más eficiente la gestión pública, con el objetivo de responder mejor a las demandas del territorio. Esta reingeniería permitiría mejorar y actualizar los instrumentos operativos, de administración y los sistemas de información, monitoreo y evaluación. “El reto es lograr una reingeniería acorde con los recursos financieros con los que cuenta el municipio para mantenerse solvente, tal y como lo ha hecho hasta ahora” (Escobar, 2013).

El segundo desafío es actualizar el PLEDEMU, lo que le implicará realizar un proceso de evaluación de los resultados de implementación, revalorizar la visión de territorio para los próximos diez años, reactivar y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, lo que pasa también por reimpulsar y fortalecer el tejido social y productivo del municipio.

Ambos retos descansan en las capacidades políticas y técnicas, para la gestión de la municipalidad. Para ello, podrían buscarse apoyos de las ONG históricas (es decir, aquellas que ya han trabajado en el municipio) y de otras que trabajan en Tecoluca, así como de la cooperación al desarrollo y de las universidades. De hecho, la municipalidad ya estaba trabajando en ambas direcciones y esperaba concretar ambas iniciativas a lo largo de 2014.

De acuerdo a la gerencia de la municipalidad, este plan en lo relacionado a las carpetas de proyectos ha logrado una ejecución superior al 70 %. Esto gracias a las gestiones que se han hecho con el Gobierno central, sobre todo con el FISDL, con la cooperación internacional y con la optimización de los recursos financieros propios.

### **3.5. Gestión territorial del despliegue de las capacidades técnicas y políticas**

En el ámbito microregional de Los Nonualcos:

- Con el grado de apropiación y reconocimiento político del proceso, se logró la decisión de la ALN para invertir en consolidar sus capacidades técnicas —humanas y de infraestructura operativa— como facilitadores del proceso de gestión territorial orientada por su agenda estratégica a escala regional y local. Esta capacidad técnica está enfocada actualmente a garantizar un mejor control del uso del suelo, de acuerdo con el mapa normativo del PDT, y avanzar en los procesos de

gestión de algunos centros urbanos. Por otro lado, se muestra una evidente gestión de los proyectos estratégicos regionales identificados en el PDT y de elementos sustanciales de la EDELN a través de la UDEL-ALN.

- Las capacidades de gestión realizada desde el CODENOL en sí están orientadas al proceso de implementación de las estrategias propias de cada una de las asociaciones de iniciativas económicas locales. Se ha logrado la movilización de recursos significativos para la consolidación de 11 asociaciones legalmente constituidas del CODENOL, que están dinamizando lo que existe de implementación de la EDELN. Sin embargo, el funcionamiento del CODENOL depende, en buena medida, de la convocatoria del técnico DEL de la ALN, y no es el Comité Coordinador del CODENOL, sino el técnico DEL-ALN quien impulsa procesos más amplios de la gestión de la implementación de la EDELN, como en el caso de la Agenda de Integración Aeropuerto Los Nonualcos<sup>3</sup>.
- Existencia de un consenso generalizado entre actores públicos y privados para impulsar proyectos estratégicos detonadores a nivel regional (relleno sanitario con involucramiento empresarial, rastro regional – centro procesamiento cárnicos y centro de la economía y la cultura Los Nonualcos, así como la conectividad regional).
- Una revisión crítica del proceso revela logros limitados de la implementación

de elementos claves de ambas planificaciones, tales como un proceso real de construcción del sistema de ciudades propuesta en el PDT y apuestas centrales de la EDELN. También, existe una limitada socialización y apropiación de estos dos instrumentos por parte de la población en general, el tejido económico productivo (no vinculado al CODENOL), el conjunto importante de ONG y las instancias del Gobierno central operando en el territorio bajo sus propias lógica sectoriales.

En el ámbito municipal de Tecoluca, en cuanto a indicadores concretos es posible determinar las principales evidencias de la aplicación de las capacidades de los actores:

- La evidencia más tangible es la existencia de los planes (PODETT y PLEDEMU) como instrumentos concretos y oficialmente reconocidos por la municipalidad como estrategias de largo alcance para el cumplimiento de las metas de desarrollo de Tecoluca, a pesar de que nunca fueron aprobados por medio de acuerdos u ordenanzas municipales. Como se dijo antes, los planes comprenden una serie de lineamientos alrededor de temas críticos para el municipio, como el desarrollo turístico, la agricultura, la reforma institucional y la participación ciudadana. Además, ponen en evidencia las capacidades técnicas de aplicación de conocimientos y experiencias.
- Una segunda evidencia de la aplicación de las capacidades de los actores es la concreción de proyectos de infraestruc-

3. La Agenda de Integración Aeropuerto Los Nonualcos es un esfuerzo de concertación y coordinación público-privada que busca impulsar iniciativas de trabajo para que en conjunto personas y empresas del territorio de Los Nonualcos puedan aprovechar las oportunidades de empleo y venta de bienes y servicios generados por las dinámicas económicas del funcionamiento del Aeropuerto Internacional de El Salvador y las empresas localizadas en la zona aeroportuaria. El desarrollo de la Agenda está enfocado en la articulación de actores claves, públicos y privados, territoriales, nacionales e internacionales, que tienen interés y capacidades para aportar en desarrollar iniciativas concretas que prometen lograr resultados tangibles, aprovechando las oportunidades de empleo y negocio generados en la zona aeroportuaria en función del desarrollo territorial de la microrregión de Los Nonualcos.

tura, servicios básicos, vivienda y desarrollo económico previstos en los planes; proyectos emblemáticos como el desarrollo turístico en La Pita, el mercado de San Nicolás Lempa, la vía San Nicolás – San Carlos – La Pita, obras de mitigación de riesgo, la reconstrucción de viviendas, el polígono industrial del Playón o el Parque Ecoturístico de Tehuacán son ejemplos sobresalientes de proyectos que fueron identificados en los diferentes planes y que efectivamente se han ejecutado; por lo tanto, constituyen resultados tangibles de las capacidades técnicas y políticas de los actores.

- Una tercera evidencia de la no aplicación de las capacidades políticas y técnicas es por omisión, ya que a la fecha no hay una institucionalización efectiva de los mecanismos y espacios de coordinación multiactores que tanto el PODETT como el PLEDEMU recomendaron: Comité de Desarrollo Municipal (CDM) y CODITE. Ello es relevante porque en ambos ejercicios se reconoció el potencial del capital social existente en Tecoluca y la necesidad de fortalecerlo por medio del fortalecimiento o creación de un espacio de esta naturaleza. Esto es interesante, no tanto para señalar una debilidad de la implementación de los planes, como para hacer ver que existen factores que han impedido el pleno despliegue de las capacidades.

### 3.6. Factores habilitadores o limitantes del despliegue de capacidades

Entre los factores habilitadores en el caso de la experiencia de Los Nonualcos, se puede mencionar que se demuestra la importancia que tenía la relativa autonomía y disponibilidad de personas claves del liderazgo polí-

tico del proceso, de diferentes orientaciones político-partidarias, para ponerse de acuerdo y gestionar conjuntamente la construcción y fortalecimiento de la ALN. Por otro lado, es importante mencionar la incidencia que los actores exógenos tuvieron para desencadenar procesos en ese territorio.

Un factor limitante para el despliegue de las capacidades en los casos de Los Nonualcos ha sido el desconocimiento de instancias del Gobierno central del proceso de asociación intermunicipal y planificación del desarrollo que lleva. Por ejemplo, en función de la ampliación del programa Territorios de Progreso, señalaron que los 16 municipios de Los Nonualcos quedan divididos entre tres diferentes territorios, según la propuesta de la Secretaría Técnica de La Presidencia (GOES 2009 – 2014). Una participante dijo que las municipalidades presentes en una reunión al respecto tampoco defendieron una posición de respeto para la integridad de Los Nonualcos. De igual manera, consideran una amenaza el énfasis que la nueva Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial hace en las divisiones político-administrativas de los departamentos<sup>4</sup>.

En el caso de Tecoluca, se han identificado cuatro factores positivos asociados a las temáticas abordadas en este artículo:

- i. La construcción de capacidades de planificación ha sido un proceso histórico de acumulación en Tecoluca. Desde 1997, entró en una lógica sostenida de la planificación estratégica del desarrollo territorial, lo que le ha permitido al municipio importantes transformaciones, sobre todo en obras de infraestructura básica, vivienda, infraestructura para el desarrollo turístico, conservación del medio ambiente y obras de mitigación del riesgo.

4. El reconocimiento de la importancia de las asociaciones y mancomunidades de municipios en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014– 2019 y la integración en el 2015 de las 24 asociaciones existentes incluyendo Los Nonualcos en el nuevo “Consejo nacional para el fomento de la gestión asociada de los territorios” conjuntamente con representación del alto nivel del GOES representan un escenario más positivo en relación a lo señalado.

- ii. La existencia de un fuerte tejido social de base, acompañado de cerca por ONG históricas que se han especializado en importantes áreas de trabajo, tal es el caso de CORDES, CIDEP, entre otras. A pesar de la globalización y el relevo generacional, a pesar del constante flujo de migrantes, Tecoluca sigue caracterizándose por el capital social que tiene y que ha sido clave para llevar adelante estos procesos de planificación estratégica. Se ha configurado un sistema de actores sobre el que giran las principales dinámicas de desarrollo territorial. Por supuesto, no está exento de dificultades, de tensiones por las relaciones de poder entre los actores y por la ausencia de algunos que son claves para dinamizar el desarrollo económico territorial.
- iii. A pesar del desgaste que sufre todo partido cuando ejerce el gobierno municipal, en Tecoluca, el FMLN ha sabido mantenerse y ha logrado innovar en los procesos de gestión pública gubernamental. Este liderazgo se ha transformado en un constante compromiso político por impulsar y, a la vez, acompañar el proceso de desarrollo del territorio con una visión de medio y largo plazo. “Esto ha requerido la capacidad de reinventarse y no dejarse vencer por las adversidades”, pero sobre todo, se ha apostado por que el personal de la municipalidad sea estable, “lo que ha redundado en fortalecer las capacidades técnicas necesarias para ejecutar el POA” (Escobar S.M., 2013).
- iv. Tecoluca, a través del liderazgo del gobierno municipal, apostó por impulsar la mancomunidad Anastasio Aquino, una de las primeras microrregiones del país. El factor confianza en esto ha jugado un papel clave, tan es así que “cuando se conformó la Asociación Los Nonualcos, la Cooperación Alemana expresamente se interesó en que Tecoluca fuera parte de este esfuerzo para contribuir a transferir conocimientos y experiencia en el desarrollo territorial”. La sinergia generada con la activación de estas asociaciones de municipios permitió atender demandas importantes, sobre todo la de la gestión y tratamiento integral de los desechos sólidos. Este factor en estos momentos es clave, en tanto que el desarrollo territorial va más allá de la lógica municipal y requiere incrementar capacidades para aprovechar al máximo potencialidades que favorecen a un conjunto de municipios.
- En cuanto a los factores inhibidores se puede puntualizar:
- Todo proceso de planificación tiene que enfrentar situaciones adversas que limitan el alcance de sus resultados, Tecoluca no es la excepción y a continuación se presentan los tres factores más importantes:
- i. La relación entre un municipio como Tecoluca y el Gobierno nacional nunca ha sido fácil. En efecto, las correas de transmisión entre el Gobierno central y el gobierno municipal nunca han sido claras. En el Ejecutivo, tiende a predominar una cultura centralista de la gestión pública, a pesar de que municipios dinámicos, como Tecoluca requieren de un apoyo diferenciado que contribuya a fortalecer las propias capacidades adquiridas en el tiempo. Ese contexto nacional que no promueve el desarrollo de las capacidades locales conlleva a frenar procesos, duplicar esfuerzos y gastar ineficientemente recursos en las mismas comunidades. Lo anterior vuelve a subrayar la importancia de echar a andar un proceso de descentralización y de territorialización de las políticas públicas sectoriales.
- ii. Tecoluca se ha caracterizado por una fuerte cohesión social, a pesar de las limitaciones y brechas sociales existentes. En los últimos años, el fenómeno de la violencia de pandillas está afectando la tranquilidad del municipio en algunas de sus comunidades. De no frenarse, tenderá a obstaculizar la participación ciudadana, por el control

territorial que suelen imponer las diferentes pandillas.

- iii. El necesario relevo generacional en los liderazgos políticos, tanto del FMLN como de las ONG históricas a nivel territorial. La generación de jóvenes actuales ya no está conectada con la historia del reciente conflicto armado, por lo que su inclusión es clave para la continuidad de los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Aspectos como la innovación vinculada a la educación formal e informal para acceder a empleos de calidad y el impulso del emprendedurismo requieren tomar en cuenta a los jóvenes de Tecoluca.

#### **4. Resultado del despliegue de capacidades**

##### **4.1. La entrada en vigencia e implementación de nuevos planes territoriales**

La aplicación de las capacidades de planificación territorial en los dos casos de estudio se traduce en tres resultados concretos y verificables: i) nuevos planes; ii) espacios de gobernanza asociativa funcionales y iii) proyectos detonadores en gestión o implementados. A pesar de ello, resaltan las dificultades para alterar las dinámicas estructurales de los territorios

##### **4.2. Creación y operación de espacios de gobernanza asociativa donde participan múltiples actores territoriales**

Los procesos de planificación territorial en los dos casos de estudio incluyeron propuestas para la creación de nuevos espacios de gestión territorial en los que debían incorporarse diversos actores. El PDT propuso la creación de un Consejo Regional del Territorio (CRT) y la EDELN planteó la creación del Comité de Desarrollo Económico de los Nonualcos (CODENOL). En su momento, el PODETT de

Tecoluca propuso, como iniciativa estratégica, el fortalecimiento del Comité de Desarrollo Municipal (CDM); sin embargo, algunas de estas iniciativas quedaron sin dinámica (ejemplo el CODENOL en 2015) y otras ni siquiera fueron creadas como el CRT, aunque estaba en la agenda de la ALN.

##### **4.3. Ejecución de proyectos específicos**

Los procesos de planificación territorial analizados en los dos casos de estudio se han traducido de una manera muy concreta en la ejecución de proyectos de inversión pública municipal con financiamiento propio o internacional, tanto de organismos multilaterales como de cooperación descentralizada. El PDT y la EDELN han identificado proyectos estratégicos regionales, como el relleno sanitario o el rastro regional que, a pesar de no haberse realizado todavía, cuentan con un proceso de gestión en marcha. De la misma forma, el PODETT de Tecoluca resultó, según los actores, en la ejecución de entre el 50 % y el 70 % de su portafolio de 25 proyectos clave y cinco proyectos detonadores.

##### **4.4. Resultados limitados para incidir en las dinámicas estructurales del territorio**

El último resultado de los procesos de planificación analizados en los casos de estudio ha sido su limitado impacto en las dinámicas territoriales estructurales, especialmente las dinámicas económicas.

Esto significa que, en el tiempo de vigencia de los planes, se han percibido pocos cambios significativos en algunos de los procesos de cambio territorial determinantes en Los Nonualcos y Tecoluca. Ello a pesar de los avances en la formulación de nuevos instrumentos técnicos, la organización de redes de actores y la creación de nuevas reglas de juego.

En Los Nonualcos y Tecoluca, a pesar de la aprobación del PDT y de las respectivas

ordenanzas de control territorial, prosiguen dinámicas territoriales críticas, como la urbanización dispersa asociada a los procesos de lotificación y el crecimiento del área cultivada de caña de azúcar que pone en peligro diversos activos ambientales. También, persiste la expansión y las prácticas agronómicas contaminantes del cultivo de la caña de azúcar, en relación con las apuestas expresas en los planes a favor de una agricultura ambientalmente sostenible y la protección de los manglares, agua y suelos.

### Referencias bibliográficas

- Estrategia de Desarrollo Económico Local de Los Nonualcos (EDELN), 2007.
- Plan de Desarrollo Territorial de la Región Los Nonualcos, 2008.
- Plan Estratégico de Desarrollo Municipal de Tecoluca (PLEDEMU), 2008.
- PNODT (2004). Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Viceministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano, San Salvador, El Salvador.

### Entrevistas

- A. Cummings, Director de la Maestría en Desarrollo Territorial (UCA); 27/06/2013.
- Santos Margarito Escobar, gerente general, Alcaldía Municipal de Tecoluca; 07/2013.
- Mónica Segura, encargada de la Oficina de Planificación y Gestión Territorial, Asociación de Municipios Los Nonualcos; 26/06/2013.
- H. Sanabria, técnico encargado de gestión y proyectos, Alcaldía Municipal de Tecoluca; 07/2013.