

UNIVERSIDAD DE VALENCIA



**PROGRAMA DE DOCTORADO EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO
CÓDIGO DE PROGRAMA: 3010**

**“LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL EN EL
SALVADOR: ANÁLISIS COMPARATIVO Y PROPUESTA DE
APLICACIÓN”
(TESIS DOCTORAL)**

DIRECTOR: DR. JOAQUÍN FARINÓS

PRESENTADO POR: JOSÉ RICARDO FLORES PÉREZ

Correo electrónico: rflores@uca.edu.sv

Valencia, julio de 2015

AGRADECIMIENTOS

Desde los menos favorecidos en el Sur, represento con este logro a un privilegiado grupo de salvadoreños que hemos tenido la oportunidad de culminar un proceso de formación doctoral. En mi país, menos del 10% de la población ha tenido la dicha de haber pasado por las aulas universitarias; el número se minimiza aún más al puntualizar el número de doctores. Este privilegio más bien es un compromiso; sin embargo, pocas veces se da la oportunidad de plasmar por escrito el agradecimiento a los amigos y amigas que me permitieron materializar este sueño.

Gracias infinitas a mi familia y su incondicional apoyo, por haberse metido de lleno en este proyecto que también terminó siendo suyo. Por sus motivaciones y ánimos, pero también por sus constantes sacrificios que hicieron conmigo. Aún desde la distancia, nunca faltaron palabras de aliento e impulso. A mi esposa Lorena, por emprender conmigo esta travesía y por estar conmigo desde cuando este propósito aún se formulaba. Gracias a mi madre Celina por ser quien soy como persona. A mi hijo Ricardo Antonio, por ser sencillamente mi luz, inspiración y mi alegría. Lo mismo a los que vienen en camino. Gracias por estar con nosotros y ser parte de mi vida. A mis abuelos Miguel y Lety que para siempre serán mi orgullo; siguiendo su ejemplo me dispongo a ser agradecido y destacar en estas líneas la ayuda de muchas personas e instituciones que estuvieron a mi lado:

Esta tesis no hubiera sido posible sin la colaboración de mi profesor tutor Joaquín Farinós Dasí, que desde las primeras ideas de este proyecto, siempre estuvo dispuesto a asumir la dirección en trabajos de materias, trabajo fin de Máster y la dirección misma de este documento. Gracias Ximo por la acogida y el compromiso con el que has tomado esta tutela.

A la Universidad de Valencia y particularmente a todos los profesores del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, por su apoyo incondicional y su aliento en estos programas que he cursado con ustedes, por creer en mí; por

los proyectos y sueños compartidos que estamos también llevando a cabo desde Centroamérica. Especiales agradecimientos a Julia Salom y Ana Sales.

Al ahora extinto Colegio Mayor Universitario de La Coma, este es otro triunfo de la Cooperación, es otro triunfo suyo. Gracias nuevamente por el apoyo decidido y por proveerme desde siempre un hogar que parecía más bien una representación fraterna de la ONU. Gracias Alfonso García, Jorge Amaya, Reinaldo Arenas, Ximo García Roca. Gracias a todos por haber tenido la oportunidad de haber sido parte de esta casa.

Especiales agradecimientos a la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) por haber impulsado este sueño y por darme la oportunidad de tener las mejores condiciones a partir del financiamiento de diferentes rubros que fueron trascendentales para el planteamiento de esta investigación.

A mi Universidad de procedencia, la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” UCA, por hacerme partícipe de esos ideales y por darme la oportunidad de realizarme plenamente como profesional. Gracias por la motivación y por ayudarme a crecer; por creer en mi país, y buscar constantemente esas respuestas positivas ante las estructuras que afectan negativamente nuestra realidad centroamericana.

Finalmente al municipio de Zacatecoluca por haberme dado la oportunidad de trabajar esta propuesta que parte más allá de ideas y consideraciones teóricas.

Gracias nuevamente a todos por haberme permitido desarrollar este proyecto doctoral. Mis totales gratitudes por haberme dado la oportunidad y el apoyo de realizar este proyecto desde y para los menos favorecidos.

INTRODUCCIÓN

La planificación estratégica territorial es fundamentalmente un proceso formal para identificar proyectos, procedimientos y formas de organización, que debe entenderse como permanente para la elaboración e impulso de una estrategia territorial. Esta tesis doctoral trata de centrarse en una temática concreta de investigación: la planificación estratégica territorial, puesta al estudio de la realidad salvadoreña y al intento de facilitar métodos y propuestas de actuación.

Visto desde una perspectiva general, conviene cuestionarse previamente sobre algunos elementos en los que se centra la investigación y que han guiado el desarrollo mismo de la tesis. Estos elementos se orientan fundamentalmente a contestar las siguientes preguntas de investigación:

Visto desde una perspectiva general, conviene cuestionarse previamente sobre algunos elementos en los que se centra la investigación y que han guiado el desarrollo mismo de la tesis. Estos elementos se orientan fundamentalmente a contestar las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Qué encuadres teórico-conceptuales se pueden relacionar y vincular de forma más eficiente a los procesos de planificación territorial?
2. ¿Qué retos y desafíos existen en El Salvador respecto de la planificación estratégica territorial?
3. ¿Cuáles son las buenas prácticas de planificación estratégica territorial que pueden ser identificadas y servir de referencia en El Salvador?
4. ¿Es posible realizar una propuesta metodológica a partir de la que, desde un proceso de planificación, se genere una dinámica que permita priorizar e identificar el potencial de un territorio proporcionando a la vez las herramientas para la necesaria y exitosa implementación?

Para comenzar a dar respuesta a las preguntas anteriores, como componente previo resultó importante realizar una revisión general del encuadre teórico y conceptual relacionado con el tema de estudio. Todo lo anterior ha permitido comprender con mayor claridad una serie de conceptos y vinculaciones; desde las teorías del desarrollo, el desarrollo local, la gobernanza y la participación ciudadana, hasta los elementos relacionados con la planificación estratégica territorial.

En un segundo momento se contempla el estudio de hitos relacionados con el estado actual de la planificación estratégica territorial en El Salvador, sus retos y los desafíos a tener en cuenta. En base a ello, y a partir de las lecciones aprendidas de los casos de estudio seleccionados, se ha podido desarrollar una propuesta metodológica aplicable, cuya viabilidad se ha testado sobre un territorio salvadoreño concreto.

Para ello la tesis presenta el análisis comparado de dos regiones (agrupaciones municipales) que se consideran como referentes de buenas prácticas en el contexto salvadoreño: el Área Metropolitana de San Salvador y la Región de Los Nonualcos.

Se han escogido estas regiones principalmente por su experiencia en planificación, trayectoria en asociatividad municipal (un total de 30 municipios entre ambas, de los 262 municipios salvadoreños) y porque han generado mecanismos y estructuras para poder implementar de manera conjunta lo acordado y decidido durante el proceso de planificación estratégica territorial integral. El doctorando considera también que estos territorios resultan ilustrativos y representan fielmente las dinámicas urbanas y rurales salvadoreñas. Su análisis conjunto proporciona información de especial interés y pertinencia para el contexto salvadoreño.

A la hora de poder desarrollar, a partir de las lecciones aprendidas, la propuesta metodológica que se logra definir en esta tesis, se elige el municipio de Zacatecoluca, en el Departamento de La Paz. Los motivos que han llevado

al doctorando a escoger este municipio, se desprenden básicamente de las posibilidades de poder llevar a cabo una propuesta de aplicabilidad real, gracias al acuerdo logrado entre el investigador y las autoridades municipales, hecho muy relevante y que presupone un importante valor añadido para esta tesis, en tanto representa, en sí mismo, un ejemplo de cómo tender puentes entre el mundo académico y el de los tomadores de decisiones, y poder aprender de todo ello a la hora de reforzar el continuo planificación-implementación/gestión y mejorar la naturaleza y resultados de la planificación territorial estratégica.

Zacatecoluca posee complejas dinámicas productivas que se perciben tradicionalmente en muchas de las realidades urbanas salvadoreñas; pero, además, también posee características rurales que se evidencian en otras regiones. Representa por tanto un ejemplo mixto, fácilmente extrapolable al contexto salvadoreño; ubicándose en el justo medio de las tipologías que se exponen dentro del documento. Por todo ello se ha estimado un caso de especial interés y relevancia para esta tesis doctoral de cara a poder testar, sobre el terreno y en la práctica, los métodos y propuestas elaboradas en el curso de esta investigación.

La tesis se organiza en tres grandes bloques que se describen a continuación:

BLOQUE I: Destinado a abordar y acotar para el fin de esta tesis los conceptos básicos desprendidos de las teorías del desarrollo, el desarrollo local, la gobernanza, cohesión social y la participación ciudadana, hasta los elementos relacionados con la planificación estratégica territorial; con el objetivo de que queden claramente definidas las vinculaciones e implicaciones que se puedan derivar.

Aún a sabiendas que esta revisión teórico-conceptual puede ser mucho más amplia, si se aúnan distintas tradiciones o enfoques del mundo anglosajón, europeo y latinoamericano; se ha optado por acotar esta revisión a una serie de

autores iberoamericanos, que responden mejor al paradigma con el que el doctorando se identifica con más precisión, y que además se ajustan con más propiedad al contexto geográfico del que se ocupa la tesis.

Este bloque primero se compone de los siguientes capítulos:

- **Capítulo 1:** Aproximación y premisas básicas del concepto de desarrollo y sus teorías.
- **Capítulo 2:** Introducción al poliédrico concepto de gobernanza, a la idea de cohesión territorial y a la participación ciudadana.
- **Capítulo 3:** Fundamentos de la planificación estratégica y su importancia para las dinámicas territoriales.

BLOQUE II: Proporciona elementos que permiten al lector una mejor aproximación y conocimiento de los aspectos referenciales de la planificación en el contexto salvadoreño. Se realiza una caracterización de la praxis en materia de planificación territorial estratégica en El Salvador, a partir tanto de una revisión del planeamiento existente como también, abundando en este caso más en su implementación y gestión, a partir de un robusto y bien fundamentado diálogo con diferentes expertos y entendidos en la praxis salvadoreña mediante la técnica de la entrevista.

Como resultado el doctorando plantea un diagnóstico basado en las evidencias del análisis siguiendo los métodos (cualitativos) expuestos, incluido un ejercicio de triangulación a la hora de evaluar y objetivar las respuestas obtenidas. Sobre esta base del trabajo de campo se obtuvo información suficiente y de calidad con la que decidir criterio a la hora poder discriminar tanto las experiencias exitosas en materia de planificación territorial estratégica, como los retos y desafíos dentro del contexto salvadoreño que debíamos tomar en cuenta.

A partir de aquí, dibujado el marco y establecida una tipología de experiencias de planificación existentes, se procedió al desarrollo de dos estudios de caso para los que se realiza un análisis comparado. Se escogen dos regiones referentes en el país, tanto por su trayectoria en materia de planificación como por su experiencia en el trabajo supramunicipal; esto es, de práctica de cooperación territorial y buena gobernanza. Se trata de un análisis de los instrumentos y prácticas de planificación, por una parte, de los catorce municipios que conforman el Área Metropolitana de San Salvador y, por otra, de los dieciséis que configuran la Región de Los Nonualcos.

Como resultado de toda la labor desarrollada tanto en el bloque primero y en este segundo, se cierra con un apartado de síntesis y de primeras conclusiones, en el que el doctorando presenta su propio diagnóstico de la situación de la planificación territorial en El Salvador; y que constituye a la vez de un primer resultado que también servirá de referencia para los capítulos siguientes de la tesis.

El bloque segundo está compuesto por los siguientes capítulos:

- **Capítulo 4:** La Planificación Estratégica Territorial en El Salvador: Marco general y perspectivas a tomar en cuenta.
- **Capítulo 5:** Análisis comparado de experiencias de planificación estratégica territorial en El Salvador. Casos de estudio: Área Metropolitana de San Salvador y Región de Los Nonualcos.
- **Capítulo 6:** Diagnóstico de la planificación estratégica territorial en El Salvador.

BLOQUE III: En él se detallan las cuestiones prácticas y los resultados empíricos de la investigación. En él el doctorando desarrolla su propuesta metodológica para luego llevarlo a la práctica de forma experimental, haciendo un testeo de las primeras fases del proceso de planificación en el municipio de

Zacatecoluca, en el Departamento de La Paz. Al presentar características mixtas, urbanas y rurales, Zacatecoluca representa un caso de aplicación de especial interés que puede representar componentes cotidianos de la realidad salvadoreña. El Bloque III está compuesto por los siguientes capítulos:

- **Capítulo 7:** Propuesta metodológica de planificación estratégica territorial.

- **Capítulo 8:** Aplicación al caso de Zacatecoluca
 - 8.1. Diagnóstico territorial del municipio de Zacatecoluca.
 - 8.2. Preparación del Plan Estratégico del municipio de Zacatecoluca.

- **Capítulo 9:** Conclusiones y valoraciones finales de la investigación.

Como se ha comentado, la investigación se ha desarrollado siguiendo, en términos generales, una metodología de tipo cualitativo, que ha considerado entrevistas con expertos, procesos de triangulación de respuestas (de forma similar a lo que se hace con los análisis Delphi), el análisis documental, el estudio de casos y el análisis comparado de las experiencias de interés, que se constituyen como ejemplos de buenas prácticas que puedan ser extrapolables, por analogía, a otros territorios.

Todo ello nos ha permitido plantear el estado actual de la planificación en El Salvador, las experiencias, retos y desafíos que cabe tomar en cuenta. Se ha pretendido en este trabajo complementar el imprescindible y riguroso enfoque teórico-conceptual y metodológico, con un carácter más práctico o aplicado; útil para el contexto territorial al que nos encontramos comprometidos en servir, pero también para tratar de avanzar en una mejor imbricación entre las fases de planificación y gestión territoriales, consideradas demasiado habitualmente de forma poco afortunada por separado, y también para acercar al investigador (al científico) con el tomador de decisiones, tratando de establecer puentes y vínculos entre ellos que hagan aquéllas dos más útiles y eficientes. De este modo la investigación realizada se ha convertido ella misma en un banco de

pruebas, no sólo el investigador sino también la propia investigación ha sido participante. A partir de todo ello, finalmente, la tesis se cierra con una serie de conclusiones y valoraciones derivadas de la investigación y el trabajo realizado.

ÍNDICE

SUMARIO EJECUTIVO	<i>i</i>
A. CONSIDERACIONES PREVIAS AL DOCUMENTO	ii
B. GRADO DE INNOVACIÓN PREVISTO	iii
C. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS	iv
D. RUTA METODOLÓGICA Y ELEMENTOS DESARROLLADOS POR EL DOCTORANDO PARA LA ELABORACIÓN DE LA TESIS	viii
E. SÍNTESIS METODOLÓGICA:	xv
F. DELIMITACIÓN TEMPORAL Y GEOGRÁFICA	xvii
G. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	xviii
 RESUMEN DE ELEMENTOS ESTRATÉGICOS ELABORADOS EN EL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA	 <i>xxxvii</i>
 BLOQUE I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	 1
Explicación general del Bloque 1:	2
 CAPÍTULO 1: APROXIMACIÓN Y PREMISAS BÁSICAS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO Y SUS TEORÍAS	 4
1.1. Las raíces históricas del concepto desarrollo.....	4
1.2. Las teorías del desarrollo: perspectivas teóricas en el escenario de la postguerra	9
1.3. Crisis del sistema y valoraciones generales sobre las diferentes limitantes a los modelos de desarrollo	24
1.4. La perspectiva territorial del desarrollo	28
1.5. El desarrollo local como enfoque alternativo a la globalización	33
1.6. La importancia de la estrategia del desarrollo local	36
1.7. Retos del desarrollo local	40
1.8. ¿Qué ha pasado en América Latina respecto al Desarrollo Local?	43
1.9. A modo de conclusión:.....	46
 CAPÍTULO 2: INTRODUCCIÓN AL POLIÉDRICO CONCEPTO DE GOBERNANZA, A LA IDEA DE COHESIÓN TERRITORIAL Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	 49
2.1. Surgimiento y evolución del concepto gobernanza	49
2.2. A modo de conclusión:.....	79

CAPÍTULO 3: FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y SU IMPORTANCIA PARA LAS DINÁMICAS TERRITORIALES.....	81
3.1. Consideraciones previas de la planificación estratégica	82
3.2. Contextualización del proceso de planeación estratégica al estudio de las dinámicas territoriales.....	110
3.3. A modo de conclusión:.....	138
BLOQUE II: MARCO CONTEXTUAL	141
Explicación general del Bloque 2:	142
CAPÍTULO 4: LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL EN EL SALVADOR, MARCO GENERAL Y PERSPECTIVAS A TOMAR EN CUENTA	144
4.1. Algunos aspectos de interés respecto a la planificación estratégica territorial en El Salvador	145
4.2. Marco legal para la planificación en El Salvador	151
4.3. Perspectivas iniciales y valoraciones a tomar en cuenta respecto al estado actual de la planificación estratégica territorial en El Salvador.....	155
4.4. Planificación Estratégica Territorial en El Salvador: Presentación de resultados, retos y desafíos a tomar en cuenta	157
4.5. Sobre actores claves del proceso de desarrollo.....	161
4.6. Factores claves del éxito en un proceso de planificación estratégica	162
4.7. Sobre las fases indispensables y abordajes metodológicos.....	163
4.8. Retos y desafíos en el contexto salvadoreño.....	163
4.9. Casos exitosos en El Salvador.....	164
4.10. Evolución en el contexto salvadoreño de las diferentes metodologías de planificación	165
4.11. A modo de conclusión:.....	166
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS COMPARADO DE EXPERIENCIAS SALVADOREÑAS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL. CASOS DE ESTUDIO: MUNICIPIOS PERTENECIENTES AL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y A LA REGIÓN DE LOS NONUALCOS	169
5.1. Breve contextualización de las zonas objeto de estudio	170
5.2. Caracterización de la Región de los Nonualcos.....	173
5.3. Universo de Municipalidades y/o encargados territoriales de las experiencias exitosas de planificación	177
5.4. Universo de pobladores que participaron en los diferentes procesos de planificación estratégica	177
5.5. Hallazgos y evidencias obtenidas.....	179

5.6.	A MODO DE CONCLUSIÓN:	190
CAPÍTULO 6: DIAGNÓSTICO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL SALVADOR		192
6.1.	Planificación territorial como instrumento de participación	193
6.2.	Énfasis en el aprovechamiento de recursos y el logro de objetivos	194
6.3.	Aspectos claves de la planificación en El Salvador	195
6.4.	Visión, estrategias y objetivos: elementos comunes de la planificación	196
6.5.	La experiencia salvadoreña es incipiente.....	197
BLOQUE III: APLICACIÓN PRÁCTICA		200
Explicación general del Bloque 3:		201
CAPÍTULO 7: PROPUESTA METODOLÓGICA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL		202
7.1.	EL MODELO PROPUESTO	202
ANÁLISIS PREVIO		205
DIAGNOSTICO TERRITORIAL		207
DESARROLLO DEL PLAN		211
EJECUCIÓN		216
RETROALIMENTACIÓN.....		218
EVALUACIÓN Y CONTROL DE RESULTADOS		220
7.2.	El CMI como sistema de medición	220
7.3.	A modo de conclusión:.....	222
CAPÍTULO 8: APLICACIÓN PRÁCTICA AL CASO DE ZACATECOLUCA		224
8.1.	DIAGNOSTICO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA.....	224
8.2.	PREPARACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA	264
CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES Y VALORACIONES FINALES DE LA INVESTIGACIÓN		281
Conclusión # 1		281
Conclusión # 2		284
Conclusión # 3		290
Conclusión # 4		293
BIBLIOGRAFÍA.....		300
ANEXOS		309

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro # 1: Las perspectivas de la planificación estratégica	84
Cuadro # 2: Dimensiones básicas de los procesos en la planificación estratégica	92
Cuadro # 3: Ficha utilizada para sistematizar la información comprendida	179
Cuadro # 4: División del Municipio de Zacatecoluca por sectores territoriales	226
Cuadro # 5: Población total del municipio de Zacatecoluca	230
Cuadro # 6: Población en zona urbana	230
Cuadro # 7: Población en zona rural	230
Cuadro # 8: Población en zona urbana	232
Cuadro # 9: Instituciones y organizaciones que apoyan el desarrollo del municipio	235
Cuadro # 10: Porcentaje de vivienda y hogar	236
Cuadro # 11: Hogares con agua por cañería dentro de la vivienda o propiedad	237
Cuadro # 12: Hogares que cuentan con servicio de energía eléctrica	237
Cuadro # 13: Porcentajes en educación.....	239
Cuadro # 14: Otros indicadores de educación	239
Cuadro # 15: Porcentajes en el sector salud.....	239
Cuadro # 16: Tendencia de los tipos de violencia 2006-2012*	240
Cuadro # 17: Porcentaje de telecomunicaciones.	242
Cuadro # 18: Construcción de FODA sociocultural	243
Cuadro # 19: Remesas en el municipio de Zacatecoluca	245
Cuadro # 20: Tipo de vivienda según los materiales de construcción.	246
Cuadro # 21: Construcción de FODA económico	248
Cuadro # 22: Comunidades con zona de deterioro ambiental	249
Cuadro # 23: Comunidades con zona costera.....	250
Cuadro # 24: Construcción de FODA ambiental.....	257
Cuadro # 25: Construcción de FODA político institucional	261
CUADRO # 26: ÁMBITO SOCIOCULTURAL.....	268
CUADRO # 27: ÁMBITO ECONÓMICO	269
CUADRO # 28: ÁMBITO AMBIENTAL.....	270
CUADRO # 29: ÁMBITO POLÍTICO-INSTITUCIONAL.....	270
Cuadro # 30: Tablero de Control.....	277
Cuadro # 31: Matriz final: Análisis situacional de la planificación estratégica territorial en El Salvador.....	289

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura # 1: Ruta metodológica empleada para la elaboración de la tesis	xiv
Figura # 2: Vinculaciones teóricas y principales referentes analizados	xix
Figura # 3: Algunos modelos de planificación estratégica analizados (propuestas de Fernández Güell, Harvard y Fred Davids).....	xxi
Figura # 4: Densidades y estructuras residenciales METROPLAN 80	147
Figura # 5: Esquema general del área metropolitana de San Salvador	148
Figura # 6: Estrategias de las regiones centro/occidente, oriental y norte	149
Figura # 7: Vista panorámica del área metropolitana de San Salvador	170
Figura # 8: Mapa Área Metropolitana de San Salvador	172
Figura # 9: Vista Panorámica de la Región de Los Nonualcos	174
Figura # 10: Ubicación de la Zona Paracentral Micro- región Los Nonualcos.....	175
Figura # 11: Análisis situacional de la planificación estratégica en El Salvador.....	199
Figura # 12: Fase no. 1 – Análisis del entorno.....	205
Figura # 13: Fase no. 2 – Diagnostico territorial	208
Figura # 14: Fase no. 3 – Desarrollo del plan	213
Figura # 15: Fase no. 4 – Ejecución	216
Figura # 16: Escudo del municipio de Zacatecoluca.....	225
Figura # 17: Infraestructura del nuevo mercado	330
Figura # 18: Fotos primer acercamiento	339
Figura # 19: Entrevista al representante del sector transporte de Zacatecoluca.....	345
Figura # 20: entrevista al inspector de la delegación de la PNC del municipio de Zacatecoluca	352
Figura # 21: Consulta popular participativa con el sector mercado 1 y 2 del municipio de zacatecoluca.....	355
Figura # 22: Consulta popular participativa	359
Figura # 23: Entrevista con personal de medio ambiente del municipio de Zacatecoluca	361
Figura # 24: Entrevista con jefe de desarrollo urbano de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca	364
Figura # 25:Consulta popular participativa con agricultores del municipio de Zacatecoluca ..	366
Figura # 26: Consulta popular participativa con el sector restaurantero	369
Figura # 27: Consulta popular participativa con sector comercio formal del municipio de Zacatecoluca	371

ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema # 1: Modelo Harvard para la planificación estratégica	96
Esquema # 2: Modelo de Fred David para la planificación estratégica	97
Esquema # 3: Modelo de Kaplan Norton y para la planificación estratégica	99
Esquema # 4: Modelo de Goodstein, Nolan y Pfeiffer y para la planificación estratégica	101
Esquema # 5: Modelo de Fernández Güell para la planificación estratégica	103
Esquema # 6: El Modelo de Análisis y Gestión estratégica para la planificación	104
Esquema # 7: Recorrido histórico de la planificación estratégica territorial	113
Esquema # 8: Evolución histórica de la planificación estratégica en El Salvador	151
Esquema # 9: Mapa Estratégico para su aplicación en el Plan Estratégico del Municipio de Zacatecoluca	274

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico # 1: TIPO DE PLANES ANALIZADOS	181
Fuente: Elaboración propia	
Gráfico # 2: ESTADO DE LOS PLANES ACTUALIZADOS.....	181
Gráfico # 3: Población masculina y femenina	231
Gráfico # 4: Porcentaje de población en zona urbana y rural.....	231
Gráfico # 5: Estructura de la población por edad y sexo	233
Gráfico # 6: Tendencia de los tipos de violencia 2006-2012*.....	241
Gráfico # 7: Proporción de cada ecosistema y agro ecosistemas	253

SUMARIO EJECUTIVO

- Consideraciones previas al documento
- Estructura Metodológica
- Presentación de resultados

A. CONSIDERACIONES PREVIAS AL DOCUMENTO

El Salvador es un país marcado por grandes problemas estructurales. Aproximadamente el 12% del territorio nacional manifiesta una realidad caracterizada por poseer entornos rurales, limitadas actividades productivas y patrones de ingreso catalogados como bajos e inestables. Junto a esto, la brecha entre los más ricos y los más pobres alcanza niveles preocupantes, situando al país como uno de los territorios más desiguales del mundo en términos de ingresos por hogar. De la misma forma, se ha dificultado la construcción de una sociedad cohesionada en torno a una identidad de propósitos comunes. Principalmente se echa en falta una cultura de diálogo y consenso, así como también la poca atención prestada a los fenómenos derivados del conflicto armado tales como la violencia, delincuencia e inseguridad. Sin lugar a dudas, un país con perspectivas poco alentadoras.

Muchos son los salvadoreños que ven la emigración como única alternativa. Sin embargo esto conduce a otro tipo de problemáticas de carácter social tales como la desestructuración familiar, la fuga de capitales en los entornos urbanos y el cambio de expectativas entre los jóvenes. La restricción de centrar únicamente las perspectivas económicas en las remesas de los emigrantes empieza también a agudizarse, generalmente por el descenso general en la recepción de las mismas, debido a las crecientes pérdidas de empleo y al endurecimiento de las leyes migratorias sobre todo en los Estados Unidos, destino principal de los emigrantes salvadoreños.

El servicio que, ante esta situación, pueden representar las herramientas e instrumentos de planificación estratégica en el que basar un modelo de desarrollo alternativo, basado en el propio potencial territorial local, in situ, es uno de los elementos que justifican la realización de esta tesis. A partir de la cooperación y la participación ciudadana, la planeación estratégica territorial puede constituir un buen inicio de gestión relacional, al permitir dotarse a municipios y territorios de estrategias locales de desarrollo basadas en el consenso y en una comunidad de intereses; de poder hacerlo uno mismo ante

las dificultades de seguir esperando ayudas ‘de fuera’, sometidas al riesgo de la contingencia y de la discontinuidad, como la única vía de promover el desarrollo. Lo que en términos habituales se conoce como plan estratégico participativo es fundamentalmente un proceso de organización social, que en la perspectiva de la gobernanza debe entenderse como permanente, en contraposición a otro tipo de propuestas polarizadas (tecnocráticas u oligárquicas) y/o poco consensuadas. Uno de los principales retos a asumir en este nuevo tipo de planificación para el desarrollo territorial del territorio (local, de base) proviene de saber hasta qué punto los representantes llegan a representar los intereses de los representados; desde un abordaje que toma como eje transversal la visión compartida (gobernanza democrática frente a mera economía política o clientelar).

Es bajo este contexto que se plantea que la elaboración de los planes estratégicos territoriales puede dotar de un compromiso que genere una solución compartida y participativa en el abordaje de claros problemas de carácter territorial. Su carácter más democrático no sólo les otorga mayor amplitud de miras y por tanto mejor ajuste a realidades y opciones posibles, sino también mayores oportunidades de desarrollo en la práctica y logro de sus metas, al rebajar las barreras de entrada desde el mismo momento de elaboración (pensados por todos –en un ejercicio de reflexión- y para ser llevados a la práctica –acción-).

B. GRADO DE INNOVACIÓN PREVISTO

Después de revisar la bibliografía y consultar con algunos expertos salvadoreños e internacionales en el tema, se ha llegado a la evidencia que en El Salvador existen muy pocas investigaciones que hayan analizado de forma integral la planificación estratégica a escala local en los últimos años. La realización de entrevistas a los responsables de la planificación territorial salvadoreña ha permitido, con un enfoque y método cualitativo, conocer de primera mano algunas consideraciones o factores clave a tener en cuenta en este tipo de planificación territorial.

También se han podido conocer sobre el terreno los mecanismos de planificación y gestión territorial presentes; ello a partir de la evidencia resultante del estudio de dos espacios regionales considerados como referentes o ilustrativos de toda la realidad salvadoreña. El análisis comparado de sendas agrupaciones municipales a través del estudio de sus instrumentos de planificación nos ha permitido establecer una primera tipología de instrumentos y rutinas de planificación. Identificar y analizar bajo parámetros comunes las experiencias salvadoreñas en relación a la planificación estratégica, resulta un tema de investigación pertinente en tanto que permite consolidar las construcciones teóricas y metodológicas pretendidas en esta tesis. Además permite caracterizar las experiencias de interés e identificar posibles buenas prácticas, lo cual representa un buen yacimiento sobre el que poder avanzar en la consolidación práctica del modelo propuesto.

Por otro lado, un valor añadido de este documento es su grado de aplicabilidad. La presente tesis también es beneficiaria de los acuerdos, debates, instrumentos de planificación e incluso el trabajo compartido con los actores y la visión común de un territorio salvadoreño sobre el que se ha intentado aplicar el modelo propuesto: el Municipio de Zacatecoluca. Con ello se trasciende la dimensión teórica o reflexiva y se pasa a la acción, para tratar de abordar de forma sistémica el territorio, al objeto de poder acordar estrategias de desarrollo territorial resultantes de un proceso participativo y reflexionado de forma deliberativa y democrática.

C. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

La capacidad de gestión local varía entre las diferentes regiones y municipios que conforman el territorio salvadoreño; tanto en términos de recursos materiales como en términos de capacidades humanas, técnicas y políticas (competencias legalmente atribuidas). Las secuelas del devastador conflicto armado que vivió El Salvador durante la década de 1980, sigue siendo un problema que requiere se le preste la atención necesaria para poder plantear alternativas y propuestas que resulten factibles. En este contexto, los

planes estratégicos se pueden considerar como un instrumento útil para un nuevo desarrollo territorial sostenible basado en nuevas prácticas de gobernanza democrática. Es por ello que esta tesis doctoral, parte de la siguiente pregunta de investigación:

PREGUNTA GENERAL DE INVESTIGACIÓN:

- ¿Cómo se puede llevar adelante un proceso de planificación estratégica de forma efectiva, que permita priorizar e identificar el propio potencial territorial para poder promover el desarrollo de forma más eficiente, democrático y sostenido?

Es a partir de este cuestionamiento que se pueden derivar sub preguntas que guíen la reflexión y discusión objeto de esta tesis; y esto proviene desde diferentes puntos de vista y reflejan diversas inquietudes. Algunas se relacionan necesariamente con las particularidades de la región salvadoreña. Otras están encaminadas a comprobar sobre el terreno en espacios concretos, los supuestos teórico-conceptuales y metodológicos que aquí se proponen. Al respecto, las sub preguntas de investigación están conformadas por los siguientes cuestionamientos:

- ¿Qué encuadres teóricos-conceptuales se pueden relacionar y vincular de forma más idónea a los procesos de planificación estratégica territorial?
- ¿Qué retos y desafíos existen en El Salvador respecto de la planificación estratégica territorial?
- Al poseer similares características dentro de los diferentes municipios, ¿Cuáles son las buenas prácticas de planificación estratégica territorial de carácter supramunicipal que pueden ser identificadas y servir de referencia en El Salvador?

- ¿Es posible realizar una propuesta metodológica a partir de la que, desde un proceso de planificación se genere una dinámica que permita priorizar el potencial de un territorio proporcionando a la vez las herramientas necesarias para la implementación?

En función de estas inquietudes se puede reflexionar sobre la práctica y estar en condición de estructurar el objeto de estudio a partir de una serie de hipótesis básicas, que se corresponden a su vez con una serie de objetivos de la investigación, general y específicos, que se abordan mediante el correspondiente aparato metodológico. Estos aspectos se presentan a continuación:

HIPÓTESIS:

El modelo de desarrollo que sigue El Salvador no ha dado los resultados esperados, al tiempo que se encuentra sometido a múltiples riesgos de continuidad. Ante esta situación, la planificación territorial estratégica integral, democrática y de base local, se presenta como una alternativa eficiente para poder solucionar este problema y aportar alternativas más eficientes, sostenibles y democráticas. En este sentido, la elaboración de planes estratégicos territoriales puede dotar de un compromiso que genere una solución efectiva a las problemáticas territoriales.

Por lo tanto, el plan estratégico es el instrumento aconsejable; también, para el desarrollo de una nueva cultura política y la puesta en práctica de nuevas prácticas de gobernanza territorial y urbana, que persigue la participación activa de la población con el objeto de definir su futuro deseado. Al respecto, las sub hipótesis están conformadas por las siguientes consideraciones:

- En El Salvador existe una base inicial de experiencias previas que pueden constituirse como plataforma para avanzar y proponer modelos y prácticas más eficientes de planificación.

- Un plan estratégico territorial puede favorecer el potencial territorial, aún desde su propia formulación, siempre y cuando exista participación y reflexión compartida respecto a las temáticas económicas, sociales, culturales, político-institucionales y ambientales de un territorio.

OBJETIVO GENERAL:

Presentar y testar una propuesta metodológica para la formulación de un plan estratégico territorial. Para ello se parte del estudio de los procesos de planificación territorial estratégica en El Salvador, a partir de los que quedarán identificados los principales retos y desafíos a tener en cuenta. Ello será posible a partir del análisis y diagnóstico del marco institucional y sobre todo instrumental y de gestión, a partir del estudio de casos que son considerados referentes e ilustrativos de la situación salvadoreña.

A partir de una adecuada y sólida base teórico-conceptual y epistemológica previa, se desarrollará una propuesta metodológica de preparación de plan estratégico que será testada en algunas de sus fases (las que de acuerdo con el marco temporal de realización de esta tesis son posibles) para el caso de un municipio salvadoreño.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Objetivo específico 1: Conocer diferentes encuadres teóricos-conceptuales relacionados a la planificación estratégica territorial para entender el objeto de estudio. Previamente se precisa de una adecuada aproximación conceptual para ser capaces de mostrar las diferentes vinculaciones de los elementos clave relacionados y a tener en cuenta en este tema y de acuerdo con la meta propuesta en esta investigación.

- Objetivo específico 2: Diagnosticar el estado actual de la planificación estratégica territorial salvadoreña, su marco general e instrumental, realizando un inventario de referencias históricas importantes, así como también de retos y desafíos a tomar en cuenta para el objeto de esta investigación.
- Objetivo específico 3: Identificación y selección de estudios de caso que, mediante un análisis comparado, permitan evidenciar las dinámicas presentes en el territorio salvadoreño de forma que permitan mostrar una panorámica que sirva de referencia y permita detectar las características y elementos propios e identitarios de la realidad salvadoreña, cuestiones que se consideran claves a tener en cuenta a la hora de preparar una nueva propuesta metodológica.
- Objetivo específico 4: Presentar y testar una propuesta para la formulación de un plan estratégico territorial que permita perfilar un método que combine los nuevos planteamientos teóricos y metodológicos con la propia realidad salvadoreña, proponiendo con ello una nueva opción metodológica de cómo desarrollar un plan estratégico. Se trata por consiguiente de poner a prueba empírica, las primeras fases de la propuesta, con el objetivo de validarla en un territorio concreto: el municipio de Zacatecoluca en el Departamento de La Paz, en El Salvador.

D. RUTA METODOLÓGICA Y ELEMENTOS DESARROLLADOS POR EL DOCTORANDO PARA LA ELABORACIÓN DE LA TESIS

La aspiración final de este documento es la generación de conocimiento salvadoreño en relación a la planificación estratégica territorial. Esta temática va en sintonía con las motivaciones propias del doctorando tanto por estar acorde a sus actividades académicas, así como también por aquellas relacionadas a su ejercicio profesional en el ámbito universitario y de la consultoría en El Salvador en torno a temas de planificación estratégica.

El planteamiento de esta tesis ha sido un proceso dilatado y se ha desarrollado básicamente a partir de seis pasos generales a través de los cuales el doctorando ha podido realizar este documento. Desde la mirada del autor, esta secuencia constituye un proceso que a la generación de conocimiento salvadoreño. A continuación se presenta la ruta metodológica empleada en el desarrollo del documento:

1. Punto de partida: Trabajo Final de Máster Oficial en Cooperación al Desarrollo (Especialidad Planificación Integral del Desarrollo Local)

El punto de partida comienza justamente con la realización del Máster Oficial en Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Valencia en la especialidad “Planificación Integral del Desarrollo Local”. Es en este momento en donde el doctorando comienza a explorar algunas temáticas y cercanías conceptuales entre las motivaciones propias de su ejercicio profesional y las líneas proporcionadas por el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia.

Los cursos: “Desarrollo sostenible, planificación estratégica integral desde el desarrollo local”, “Buenas prácticas en planificación integral del desarrollo” y “Gestión territorial: medio ambiente y desarrollo” suponen primeros acercamientos a los conceptos de la planificación, desde un panorama más amplio al salvadoreño; y de ahí del interés en poder establecer un diálogo con académicos de la especialidad. Para tales efectos, el Trabajo Final de Máster se plantea justamente en esta línea y constituye un primer acercamiento al tema de la planificación en El Salvador¹. Este documento estuvo orientado a dar una primera aproximación referencial en torno a componentes mínimos así como también al desarrollo de herramientas de interés respecto a procesos de planificación estratégica territorial.

¹ “El Sistema Econo-Socio-Ambiental (SET) como propuesta integral a la planificación estratégica territorial. Trabajo de Fin de Master, Universidad de Valencia (2010). Director: Joaquín Farinós Dasí.

2. Etapa reflexiva

Una vez se culmina el Máster Oficial en Cooperación al Desarrollo, viene de forma inmediata la motivación del doctorando de inscribirse al programa doctoral. Como punto previo, resulta importante destacar la buena relación y dinámica de trabajo que fue desarrollada con el profesor director Joaquín Farinós Dasí en la experiencia del Trabajo de Fin de Máster, y del interés del doctorando en contactarle nuevamente a efectos de plantearle la dirección y tutela de esta etapa doctoral.

A partir de este momento, se comienza a reflexionar con más profundidad en las problemáticas generales, pautas metodológicas y lecturas bibliográficas en torno al tema de investigación, a modo de garantizar una etapa reflexiva que pudiera plantear un marco más general y acabado del estado de la planificación territorial en El Salvador, idea que finalmente se transformaría en el tema de la tesis doctoral.

3. Marco teórico-conceptual

Una vez aprobada la inscripción de la tesis doctoral y de su respectivo tema, se procede a estudiar las vinculaciones de un amplio encuadre conceptual a partir del análisis y tratamiento bibliográfico-documental. Esta parte se realiza en la ciudad de Valencia; y que en una primera instancia busca describir y explicar ciertos fenómenos relacionados al marco general de la planificación estratégica territorial. Bajo esta mirada, se ha partido previamente de estudiar la teoría y encuadres referenciales del tema, para luego analizar las observaciones que se desprenden de reseñas iniciales, aplicando razonamientos encaminados a poder ampliar y contextualizar esos abordajes teóricos que se toman como punto de partida. Todo lo anterior ha permitido comprender con mayor claridad una serie de conceptos y vinculaciones; desde las teorías del desarrollo, el desarrollo local, la gobernanza y la participación ciudadana, hasta los elementos relacionados con la planificación estratégica territorial.

4. Marco contextual: La situación salvadoreña

Una vez analizado el marco general y las relaciones existentes entre el encuadre teórico proveniente del apartado anterior, se trata de indagar en elementos que están orientados a explicar el contexto al que se está interesado en servir. Para ello, el doctorando se desplaza hacia El Salvador, con el objetivo de entender la situación salvadoreña. Un primer paso lo constituye el estudio del marco legal, posteriormente se van explorando algunas referencias de interés.

Finalmente se realiza un diálogo general con expertos en la temática a modo de tener una fotografía actual de la planificación salvadoreña. También se realiza un análisis comparado de dos regiones (agrupaciones municipales) que se consideran como referentes de buenas prácticas en el país: el Área Metropolitana de San Salvador y la Región de Los Nonualcos. Su análisis conjunto proporciona información de especial interés y pertinencia para el contexto salvadoreño.

En esta parte, la labor se ha centrado principalmente en el estudio de fuentes secundarias, principalmente en aquellas relacionadas al marco jurídico-legal e instrumental de la planificación en El Salvador. El doctorando se apoyó de la técnica de la observación directa en aquellas situaciones en donde se han tomado testimonios orales de personas que han tenido contacto con los procesos y/o experiencias de planificación territorial analizados en este documento.

Para el caso del análisis comparado, se ha realizado un diseño general de fichas resumen en la que se ha podido homogenizar la información de los treinta planes existentes, a modo de inventariar las experiencias referentes de planificación. Su construcción ha permitido estandarizar la información por dispersa que fuera, facilitando de esta forma un análisis en conjunto.

Dentro de este encuadre referencial, también se contempla el estudio de hitos relacionados a la planificación estratégica territorial. Para tales efectos, buena parte de la información de campo se ha logrado a partir de entrevistas, en donde se pudo determinar la relación directa entre el investigador y el objeto de estudio a partir de información proveniente de expertos que desde su experiencia proporcionaron información de interés para la investigación.

5. Aplicación práctica

A partir de los retos y desafíos a tomar en cuenta para el caso salvadoreño y de las lecciones aprendidas de los casos seleccionados, se ha podido desarrollar una propuesta metodológica aplicable, cuya viabilidad se ha testado sobre un territorio concreto: el municipio de Zacatecoluca en el Departamento de La Paz.

Los motivos que han llevado al doctorando a escoger este municipio, se desprenden básicamente de las posibilidades de poder llevar a cabo una propuesta de aplicabilidad real, gracias al acuerdo logrado entre el investigador y las autoridades municipales, hecho muy relevante y que presupone un importante valor añadido para esta tesis, en tanto representa, en sí mismo, un ejemplo de cómo tender puentes entre el mundo académico y el de los tomadores de decisiones, y poder aprender de todo ello a la hora de reforzar el continuo planificación-implementación/gestión y mejorar la naturaleza y resultados de la planificación territorial estratégica.

Al pretender testar la metodología propuesta, se desarrolla un componente que va más allá de conceptualizaciones y/o propuestas centradas únicamente en la teoría. Se presenta por lo tanto una investigación que contempla un carácter práctico y aplicado para el contexto territorial al que el doctorado está comprometido en servir.

En esta etapa, se realizaron diferentes esfuerzos de naturaleza participativa, sobre todo en aquellos aspectos que se relacionan a las primeras fases del

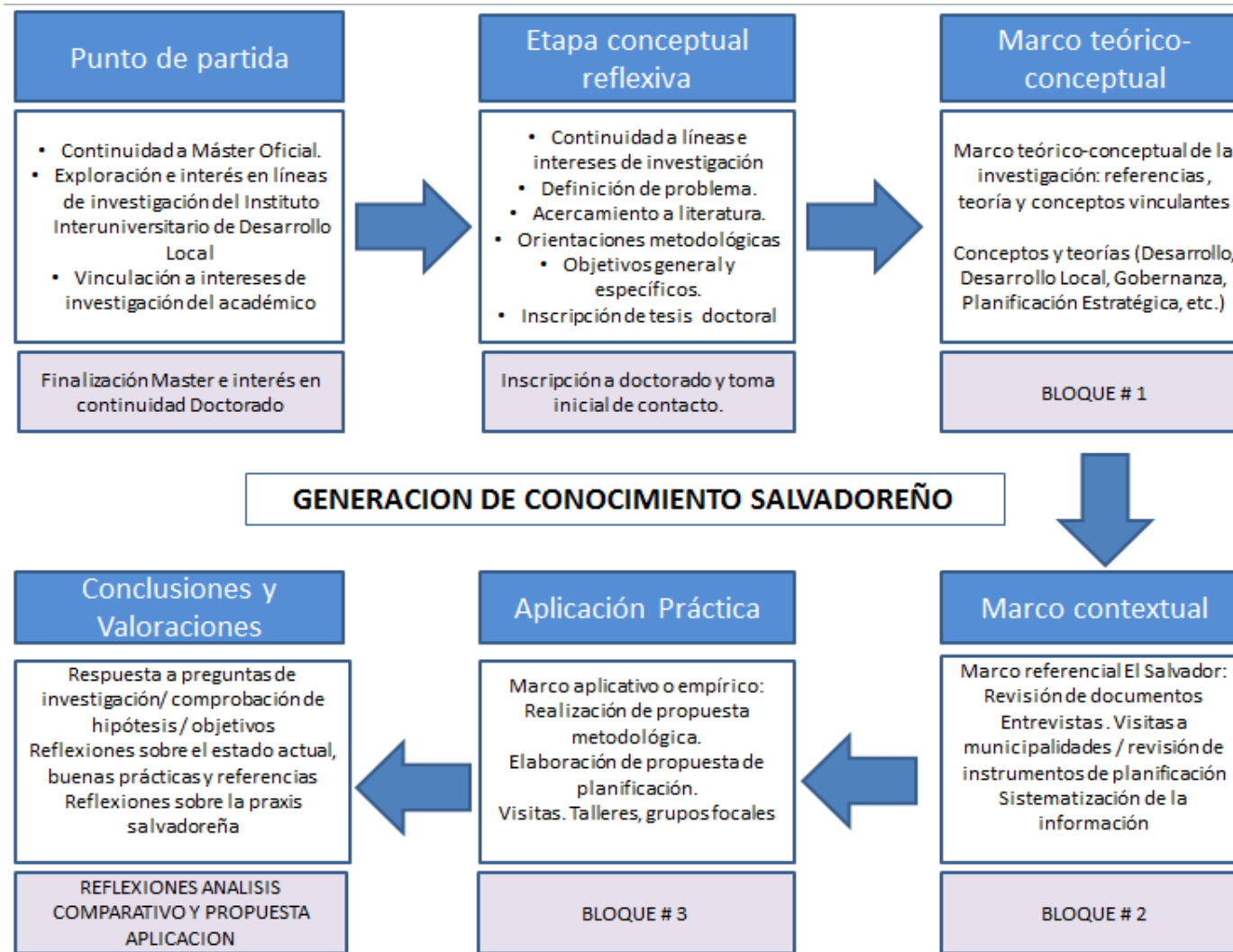
proceso de planificación: diagnóstico territorial, objetivos comunes y visión compartida.

La recopilación de la información se pudo realizar a través de grupos focales con diferentes actores: productores locales, autoridades municipales, representantes de empresas privadas en la zona, sociedad civil, representantes juveniles y gremiales. Se ha constituido un esfuerzo general en poder documentar datos, opiniones y puntos de vista, aportados por estos grupos de actores presentes en el territorio.

6. Conclusiones y valoraciones

Finalmente la tesis se cierra con una serie de conclusiones y valoraciones derivadas de la investigación. El doctorando plantea su postura en torno a la planificación estratégica territorial; así como también de las posibilidades futuras de investigación a modo de plantear líneas de continuidad tanto en el corto, mediano y largo plazo. Con todo lo anterior, no solo se contestan las preguntas concretas de la investigación, sino que se genera además un valioso aporte al estudio de los componentes salvadoreños en el campo de la planificación territorial.

Figura # 1: Ruta metodológica empleada para la elaboración de la tesis



Fuente: Elaboración propia

E. SÍNTESIS METODOLÓGICA:

A efectos de poder dar respuesta a los objetivos planteados, se ha desarrollado un proceso general que se fundamenta tanto en la observación, como en el trabajo de campo y la experimentación. Se trata de un proceso que, en una primera etapa se ha orientado, a partir del análisis y tratamiento bibliográfico y documental, a describir y explicar ciertos fenómenos relacionados al marco general de la planificación estratégica territorial. Bajo esta mirada, se ha partido previamente de estudiar la teoría y encuadres referenciales del tema, para luego analizar las observaciones que se desprenden de referencias iniciales, aplicando razonamientos que se han encaminado a ampliar y contextualizar esos abordajes teóricos que se toman como punto de partida.

Con posterioridad, desde lo general, el foco desciende y se concreta en el ámbito salvadoreño. Este documento de tesis ha seguido un proceso sistemático para reunir y analizar los datos que sostienen la investigación, a partir de diferentes técnicas que han permitido explicar, describir y contextualizar a nivel general diferentes elementos encontrados en la realidad salvadoreña. Esto ha permitido al doctorando a ponerse en contacto directo con el objeto de estudio, incluso a partir del análisis comparado de dos territorios importantes y representativos, así como también un diálogo robusto con expertos que ilustran en su conjunto el proceder en las prácticas de planificación salvadoreñas. El enfoque seguido por tanto es de tipo cualitativo, mediante el que se realiza una investigación “desde dentro”. Esta opción metodológica responde al interés por ofrecer una concepción global y estructuralista del problema a abordar en la tesis.

Esta decisión se fundamenta en los siguientes aspectos: la planificación territorial es un problema desestructurado, para lo que las metodologías cuantitativas resultan poco útiles, por reduccionistas y apriorísticas. En este caso es importante tener una perspectiva desde dentro, poniendo el foco más en el proceso que el marco o precondition de dicho proceso de planificación,

asumiendo con ello una realidad dinámica e iterativa que proviene de las diferentes opiniones, actitudes y estrategias de los distintos actores presentes en el territorio.

En definitiva, por el tipo de estudio que se ha elaborado, se enfatiza en comenzar con este tipo de metodologías preliminares y exploratorias que antecede a la metodología cuantitativa más allá de un contexto de verificación o justificación, constituyendo desde esta vía una forma de descubrir y generar aproximaciones iniciales, porque no existen demostraciones ni certezas previamente establecidas del objeto de estudio. A pesar del riesgo de su diversidad y subjetividad, ésta logra objetivarse mediante una triangulación y comparación entre los distintos discursos y opiniones, que acaban confluyendo en cuestiones que se toman por objetivas en esta investigación; de forma parecida a lo que hace el método Delphi para tratar de objetivar realidades que no se conocen apriorísticamente por completo y para las que, por tanto, se carece de modelo o ley general

Se han utilizado diferentes instrumentos que van desde el análisis documental a las entrevistas semi-estructuradas, y la triangulación de resultados entre los distintos interlocutores, pasando por reuniones y discusiones en grupo para lograr acordar las alternativas estratégicas, objetivos comunes e incluso visión compartida. Por otro lado, al tratarse de un proceso de planificación estratégica, y en sí mismo de un ejemplo de nueva práctica de gobernanza, lo que se pretende básicamente es la participación de la población y la interacción del doctorando con ella (investigación activa). De ahí la importancia de apoyarse también en técnicas como la de los grupos focales de trabajo y técnicas de negociación y de manejo de conflictos, la metodología meta plan, árbol de ideas, y análisis de la participación.

Las fuentes secundarias provenían de información estadística y bibliográfica. Entre dichas fuentes se pueden destacar: libros, boletines especiales, artículos periodísticos y de revistas y estudios realizados por universidades e institutos académicos en torno al tema.

F. DELIMITACIÓN TEMPORAL Y GEOGRÁFICA

El hecho que la presente investigación tenga como aspiración el reflexionar sobre el estado actual de la planificación estratégica en El Salvador, la realización de un análisis de tipo comparativo de casos denominados referentes y plantear una propuesta metodológica sugerida a efectos de ponerla en práctica, ha conllevado una serie de tiempos y esfuerzos importantes. En este sentido, la investigación de campo y revisión bibliográfica se ha realizado durante el período comprendido a partir del mes de octubre de 2010 hasta el mes de octubre del año 2013, con el propósito de identificar todos aquellos aspectos o elementos que permitieran visualizar la situación del proceso de planificación estratégica en las regiones seleccionadas, y a partir de allí representar la situación de todo el proceso para entender una suerte de comportamiento extrapolable a nivel nacional.

Para comprender dicho proceso y su repercusión en el desarrollo territorial, se ha pretendido también testar un modelo de planificación estratégica al menos en sus primeras fases o componentes, esfuerzo realizado en los primeros tres trimestres del año 2013. Lo anterior constituye uno de los fines prácticos de este documento; se selecciona por lo tanto el municipio de Zacatecoluca, en el Departamento de La Paz de la República de El Salvador, municipio que a finales del año 2013 se sitúa dentro de la lista de los 100 municipios más competitivos del país, pero a la vez considerado como uno de los territorios más peligrosos a nivel nacional, bien por tasas de homicidios, extorsiones y violaciones. Por lo tanto, esta propuesta persigue trasladar una respuesta positiva ante esas estructuras negativas que afectan la realidad del territorio de Zacatecoluca, en donde un plan estratégico puede ser un instrumento aconsejable que priorice e identifique las potencialidades territoriales.

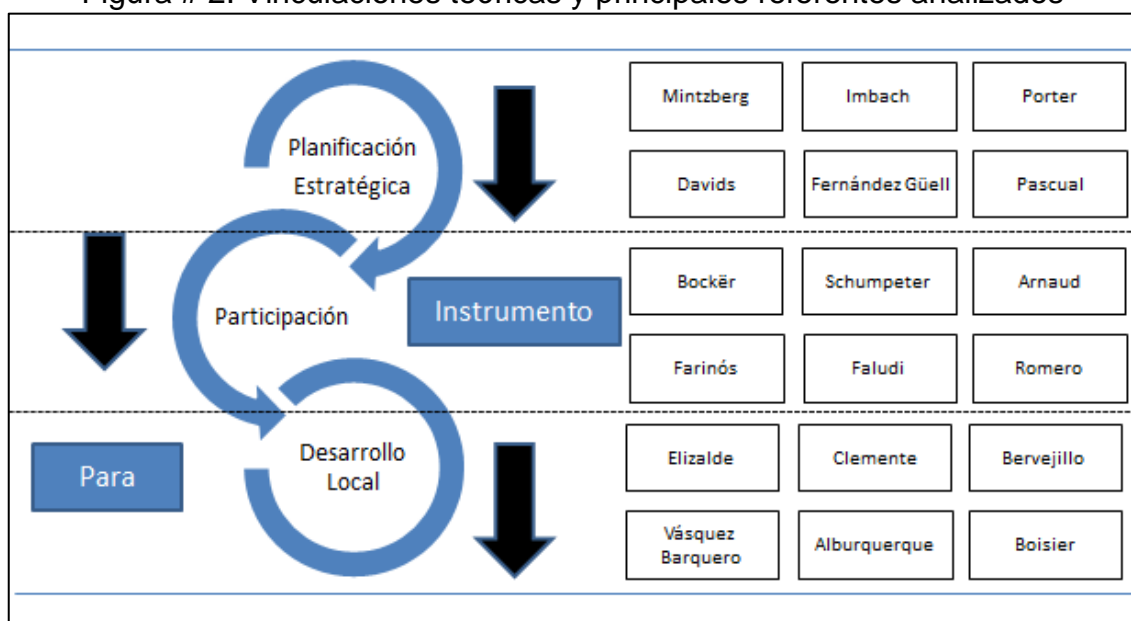
G. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Los enfoques del desarrollo y las diferentes prescripciones que se han centrado en el crecimiento económico, han ocasionado una vulnerabilidad originada a partir, entre otros, de la exclusiva orientación hacia los mercados y la reducción del papel de las administraciones públicas. Sin lugar a dudas no se han obtenido elementos suficientes para poder crear unas condiciones básicas de vida en los países del Tercer Mundo. Bajo este panorama surge la teoría del desarrollo local; representa un enfoque alternativo para enfrentar el desarrollo de los países del sur frente a la globalización. Sin embargo se presenta el gran reto de poder implicar en este proceso a todos los distintos integrantes de un mismo sistema territorial, sistema que sólo puede gestionarse mediante la participación y articulación de todos estos actores, claves en el proceso de desarrollo de cada territorio.

Se debe reconocer al territorio como un aspecto fundamental, pues el objetivo que se persigue es el de orientar la dinámica desde una visión de conjunto. El territorio es la base sobre la cual las personas elaboran y representan las estructuras materiales de su realidad de acuerdo a los procesos de reproducción o transformación de los sistemas económicos y sociales. Por lo tanto, es necesario tomar como punto de partida estos supuestos territoriales como una realidad sistémica en constante cambio.

A sabiendas que la terminología relacionada es amplia, se ha construido un robusto marco conceptual, alineándose con especial énfasis al trabajo realizado por referentes significativos para el autor en torno al objeto de estudio. Principalmente el análisis de estos componentes que han conformado el encuadre conceptual proviene de una procedencia variada en cuanto a países de origen, pero que se centran en una vinculación de los temas comunes indistintamente del contexto en que fueron planteados:

Figura # 2: Vinculaciones teóricas y principales referentes analizados



Fuente: Elaboración propia

A partir de los resultados, se evidencia en la investigación una fuerte tendencia en promover un nuevo estilo de gestión territorial, de modo que sea más participativo e incluyente indistintamente de la proveniencia territorial o la formación de base de estos principales referentes en estudio. Lo anterior genera un importante debate, en torno a la lógica compartida de estos temas, indistintamente de la disciplina o formación.

En el plano teórico se proporciona también un nuevo rol al Estado: más gestor, capacitador y facilitador de nuevos mecanismos de cooperación. Desde esta lógica no solo interesan los proyectos detonadores, sino también las relaciones y los procesos resultantes de la reflexión común, pues a través del diálogo entre los diferentes actores del proceso de desarrollo se garantiza el intercambio de conocimiento, así como también la cooperación y compromisos por llevar adelante el proceso, con una visión compartida por todos.

Si bien es cierto que el elemento más importante y decisivo que se desprende de estos encuadres es la participación, el dar una solución compartida a problemas estructurales desde la lógica participativa es un ejercicio complejo al existir muchos roles sociales y, sobre todo, al reflexionar

de antemano en torno a quiénes deben participar, por qué deben participar y en qué momento participan.

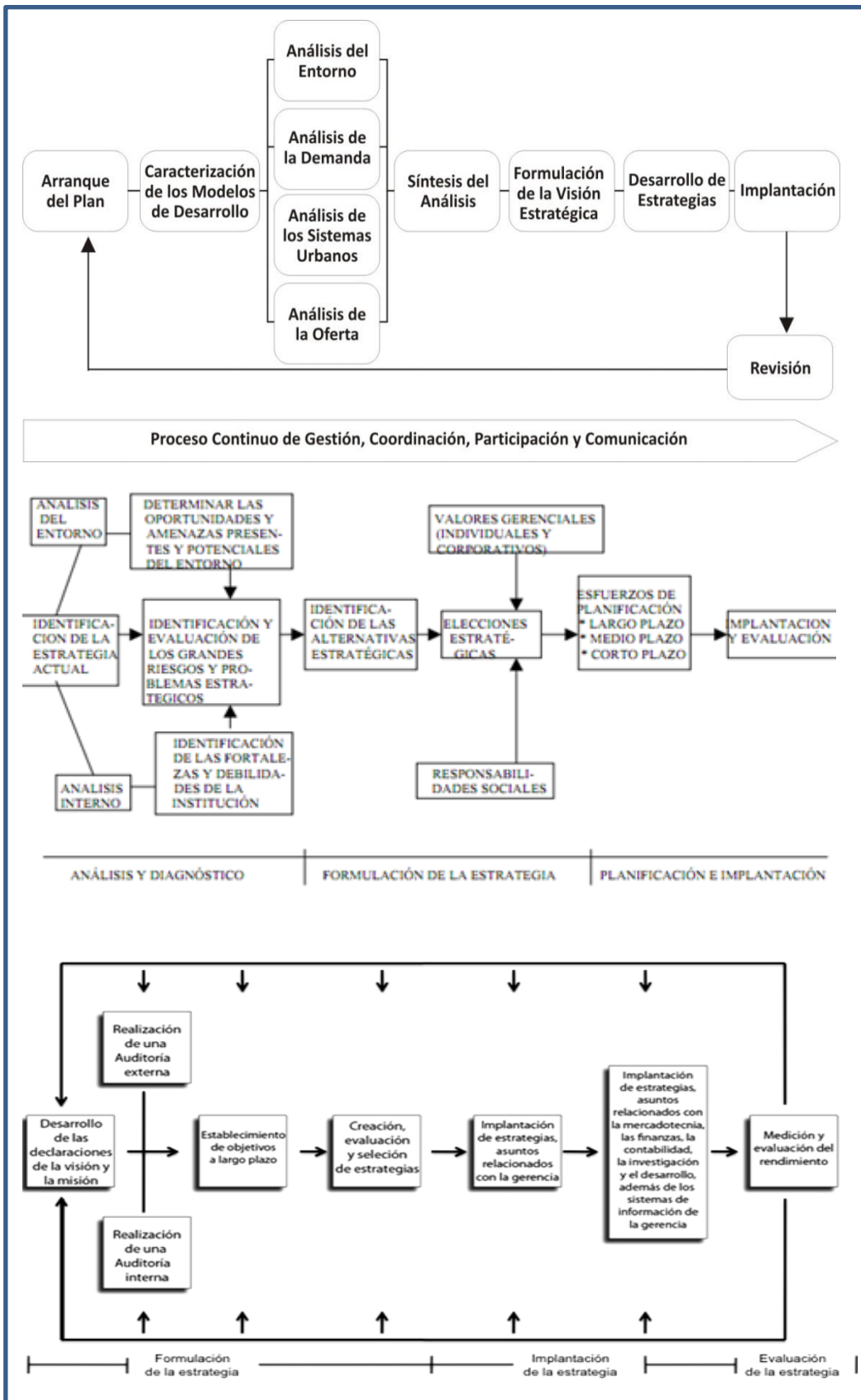
Planificación Estratégica: un amplio panorama metodológico

Si bien es cierto que la planificación estratégica proviene del ámbito empresarial, han pasado más de tres décadas desde las primeras experiencias norteamericanas en el campo territorial, en donde estos procesos han experimentado un diverso conglomerado metodológico y procedimental (Ver figura #3). Sin lugar a dudas, a partir de estos cambios, se han ido re direccionando los tradicionales métodos de prospectiva territorial que estaban más focalizados en la planificación del uso de suelo así como también de componentes de ordenamiento territorial.

Independientemente de las diferentes metodologías de planificación, es importante el considerar que dentro de estos aspectos el punto medular es visualizar que hay personas e intereses detrás de todo proceso. La importancia de poder contextualizar la planeación estratégica en un territorio, radica en que los planes estratégicos desarrollados a partir de la cooperación y la participación ciudadana constituyen un buen inicio de la gestión relacional al dotar a los territorios de una estrategia compartida entre los principales actores.

Lo importante no sólo es el componente de sinergia que pueda venir desde la voluntad de hacer algo en conjunto, sino también desde la calidad de los acuerdos y/o compromisos que se definan. Es por ello que para los gobiernos, lo importante es asumir un papel protagónico en cuanto a la coordinación que supone el entablar un proceso de reflexión, discusión y diálogo propositivo con los demás actores territoriales. El estudio previo de estas magnitudes a nivel macro garantizará no sólo un conocimiento más adecuado de los causes de acción a establecer, sino que también conducirá a estrategias que se puedan implementar de forma más realista en el corto y en el medio plazo.

Figura # 3: Algunos modelos de planificación estratégica analizados (propuestas de Fernández Güell, Harvard y Fred Davids)

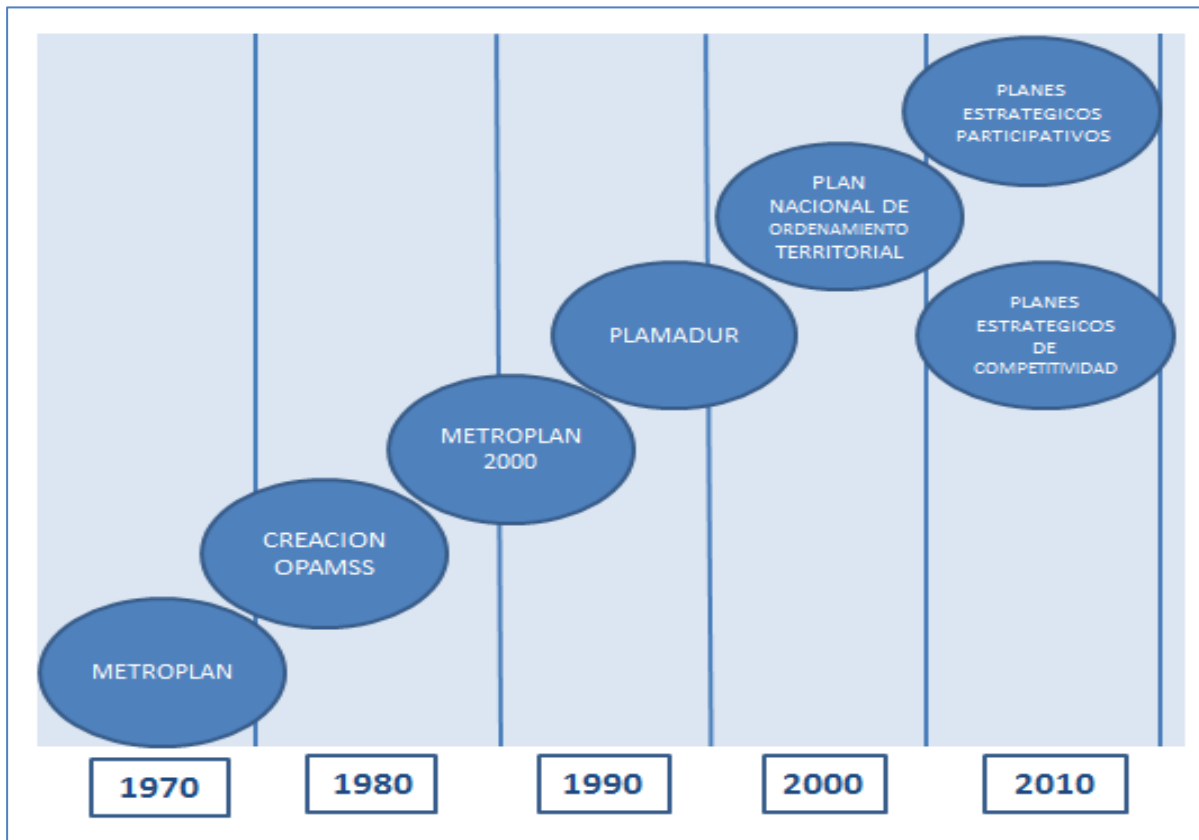


Fuente: Elaboración propia

La planificación estratégica territorial en El Salvador: desafíos a tomar en cuenta y elementos para la discusión

La planificación en El Salvador no es un tema realmente nuevo. Desde mediados del siglo pasado hay indicios directos de formas de planificación, aunque con perspectivas más urbanas y metropolitanas (PLAMADUR y METROPLAN). Sin embargo es importante destacar que estos esfuerzos se hacían desde enfoques tecnocráticos, rígidos y poco participativos. Con la elaboración de esfuerzos de planificación como el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNDOT), los Planes Estratégicos Participativos y los Planes Estratégicos de Competitividad, se presentan en El Salvador fuertes evidencias en que la planificación salvadoreña ha venido evolucionando claramente en los últimos años, pasando a procesos más abiertos y participativos, enraizados también en cuestiones centradas en un tipo de planificación integral y no únicamente sectorial.

Figura # 4: Evolución histórica de la planificación estratégica en El Salvador



Fuente: Elaboración propia.

Desde la mirada del autor, un plan estratégico territorial en El Salvador se entiende como una herramienta que facilita el traslado de las ideas y aspiraciones compartidas de los actores de un territorio en un documento concreto. Se trata de un instrumento que debe recoger todos los insumos obtenidos en el proceso de reflexión común, debate y participación, mismo que debe partir sobre la base de un buen diagnóstico en donde se involucran diferentes actores para emitir su visión para poder influir sobre la decisión o decisiones finales.

Cuando se analiza el marco general de la planificación, también se encuentran claras evidencias que ésta se puede aplicar a diferentes escalas. En este sentido, aunque las capacidades técnicas y de gestión son limitadas, hay presencia de esfuerzos como los planes regionales, asociativos y municipales. Pareciera que sí se puede aplicar a todo tipo de gobiernos y administraciones independiente del territorio que se ejecute, pero para lograr ese objetivo se debe partir de una visión supra territorial y que vaya más allá del gobierno de turno o de las tendencias político partidarias.

Para poder llevar a cabo estas aspiraciones, el autor es de la opinión que hacen falta componentes macro o directrices globales en torno a la planificación salvadoreña: la ausencia de un Ministerio de Planificación que acopie y oriente los esfuerzos de planificación territorial por ejemplo, o simplemente el superar algunos elementos relacionados a tener un marco normativo claro y definido.

Por otro lado, se perciben algunas ventajas derivadas de reflexionar el tema de la planificación estratégica. A continuación un punteo general de los temas más importantes que proporcionan una idea general del estado actual en torno a estas dinámicas:

Al incorporar una visión participativa, se tiene un diagnóstico territorial más robusto y con diferentes perspectivas; implica por lo tanto, poner en contacto a los actores de un territorio y ponerlos a discutir, debatir y reflexionar sobre la

lógica de objetivos comunes. Aunque en último extremo lo ejecutado no se logre desarrollar según lo planificado, se trata de un instrumento que está enfocado a mejorar la calidad de vida de la población. De hecho, la idea de un plan estratégico territorial es que los actores discutan y prioricen ideas tomadas de forma consensuada. Al ser la planificación un proceso que abre posibilidades de espacios compartidos, se pueden limar asperezas en diferentes entornos politizados.

Solo el hecho de reunir a diferentes actores y dialogar el diseño de un plan ya es un hecho formidable. Sin embargo, la conformación de una relación entre diferentes actores y el poder observar problemas emergentes es un tema crucial para poder enrumbar un territorio. Una ventaja adicional se plantea desde el hecho de poder crear prioridades territoriales.

Las instituciones responsables para guiar o acompañar un esfuerzo de planificación dependerán inicialmente del nivel o escala en que se encuentre la planificación territorial. Así podemos tener procesos nacionales, supramunicipales o locales, a partir de esto intervendrían unas u otras instituciones. Sin embargo, es de tener claro que el Estado es el ente rector de la planificación estratégica territorial, pero no debe trabajar sin la ayuda de los otros actores para mantener una línea compartida. Como se dijo anteriormente es imprescindible buscar una nueva forma nueva de gobernar, más en red y con más participación. En todo caso las instituciones responsables deberán mantener el interés de poder realizar un trabajo compartido.

Factores clave a tomar en cuenta

El componente medular se centra en la participación ciudadana. Un plan estratégico territorial puede ser un instrumento de participación ciudadana siempre y cuando vaya orientado a la solución de problemas comunes y en donde se fije de antemano el interés en desarrollar visiones compartidas. Como componente previo es fundamental hacer un buen mapeo de actores del

territorio, tratando de vislumbrar las relaciones de poder que existen dentro de él.

Por otro lado, es importante hablar de un cambio de paradigmas, y ver a la planificación desde una lógica basada en el enfoque de oportunidades. Más allá de centrar las esperanzas en un documento terminado y con una impecable redacción de estilo y efectiva diagramación, se trata de poder evidenciar el proceso en sí, las relaciones y los acuerdos que se establecen entre actores. Por lo tanto, incluir la mayor parte de actores representados en el territorio también es otro componente importante, destacando también el hecho de plantear metas o plazos cortos para que las personas comiencen a ver frutos de ese plazo territorial.

Llevar a cabo un proceso de planificación implica invertir en componentes humanos y monetarios. En El Salvador, los recursos son escasos y limitados, motivo por el cual se debe tomar en cuenta que el factor humano, el aspecto monetario y los materiales disponibles para desarrollar esfuerzos de planificación son elementos importantes; y es por ello que sin el adecuado estudio de estos componentes la planificación sería solamente retórica y realmente no se despegaría a potenciar ningún proceso de desarrollo.

Finalmente, la voluntad política es otro componente fundamental pues muchas veces se truncan los procesos de planificación comenzados anteriormente o sencillamente no se les da la continuidad respectiva al diferir con temas políticos partidarios. Esto puede poner en riesgo los acuerdos y procesos desarrollados previamente y trasladar un sentido de indiferencia o frustración en los esfuerzos venideros.

Una consideración final puede venir desde la academia: preparar nuevos profesionales expertos en la materia no es precisamente lo que se está haciendo en El Salvador. Es importante capacitar a nuevos cuadros y líderes desde paradigmas más prácticos y menos retóricos. Aunque el éxito de un proceso efectivo de planificación depende en buena medida del liderazgo de

actores claves del desarrollo y de la voluntad que se tenga para hacer las cosas, hay competencias de gestión y componentes metodológicos que se pueden seguir perfilando de manera más directa. Más allá de formular propuestas de trabajo compartido, el reto viene en poder dar seguimiento a lo planificado a partir de metas concretas, inductores de actuación, tiempos y responsables. En último caso, el poder desarrollar competencias administrativas o de gestión afinaría mecanismos para poder planificar, organizar, integrar, dirigir y controlar recursos para enrutarlos al logro de objetivos territoriales deseados. Sin embargo, es un proceso que no se puede realizar de manera homogénea. Existen en los territorios salvadoreños evidentes desigualdades respecto a la cobertura de las necesidades básicas.

El fortalecer capacidades de gestión a representantes de la población con niveles bajos de escolaridad plantean nuevos retos; y de ahí el interés en precisar mecanismos o instrumentos más visuales y flexibles en contraposición a herramientas técnicas y formatos como los tradicionales “planes operativos anuales”, “matriz de planificación e inductores de actuación”.

Una vez se ha analizado la problemática en cuestión y con el objetivo de mostrar una situación inicial de la planificación en El Salvador, el doctorando ha optado por presentar una matriz DAFO del comportamiento actual. Con esta técnica se observan aspectos internos y externos, que combinados en su conjunto proporcionan una mirada panorámica a efectos de proporcionar los rasgos más representativos en torno a la realidad salvadoreña, situación que se muestra en la figura # 5.

Figura # 5: Análisis situacional de la planificación estratégica en El Salvador

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Extensión territorial de El Salvador: al ser un territorio pequeño de aproximadamente 20 mil kilómetros cuadrados, existiría en principio menos dificultad en cuanto a la planificación. • Experiencia previa en procesos de planificación (más desde la praxis de territorios que por iniciativa de ONG o agencias de cooperación fueron desarrollando esfuerzos previos de planificación). • Aumento de la participación ciudadana a partir de nuevas tendencias de la planificación en sugerir esfuerzos más plurales y participativos. • Capacidades técnicas y de gestión por personal clave de ONG y Agencias de Cooperación que suelen acompañar procesos y dinámicas de planificación. • Trayectoria en experiencias asociativas y de carácter supramunicipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco legal aún en construcción y traslape de competencias de carteras de Estado en relación a la planificación. • Falta una estructura del estado que coordine y acopie todo lo relacionado a la planificación, planes, estrategias, y esfuerzos supramunicipales o de carácter asociativo. (Anteriormente existió el Ministerio de Planificación). • Cambio de autoridades o gobiernos que provocan falta de continuidad en los proyectos establecidos. • Polarización política. • Limitadas propuestas de formación a partir de propuestas provenientes desde la academia y/o institutos especializados. • Falta de sostenibilidad económica de algunos procesos de planificación. • Apatía de la población generada por esfuerzos o experiencias anteriores
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Visión integral del desarrollo (no solo priorizado en los elementos económicos). • Presencia de la cooperación internacional al desarrollo en los procesos de planificación estratégica territorial. • Posibilidad de conexión con estrategias nacionales y regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnerabilidad de los territorios a partir de fenómenos medioambientales: terremotos y huracanes. • Disminución de la Cooperación Internacional y ayuda al Desarrollo. • Violencia y agudización de fenómenos provenientes de la migración: maras y pandillas.

Fuente: Elaboración propia

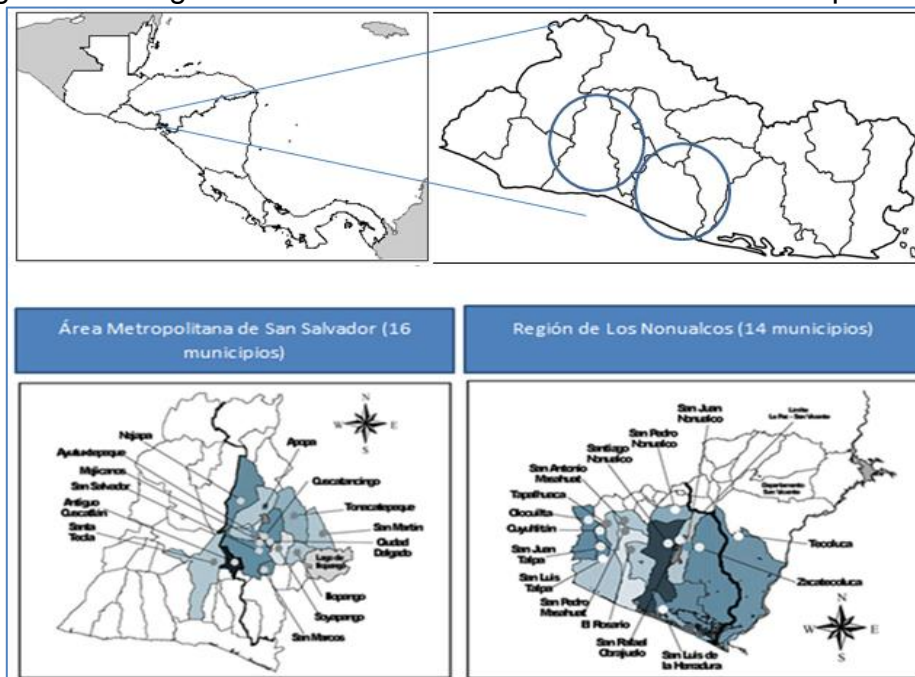
Experiencias exitosas en El Salvador: análisis comparativo del Área Metropolitana de San Salvador y de la Región de Los Nonualcos

En El Salvador existen experiencias referentes respecto a los procesos de planificación estratégica territorial. Hay dos regiones en particular que destacan por su trayectoria en esfuerzos de asociatividad municipal y experiencia en planificación, tal es el caso del Área Metropolitana de San Salvador, integrada por 14 municipios, y la Región de Los Nonualcos, conformada por otros 16 municipios (Ver figura # 5). Al estudiar en detalle estas experiencias, conviene destacar también la creación de mecanismos “ad-hoc” para dar fuerza a la

implementación de las iniciativas estratégicas de estos territorios, a partir de la creación de mecanismos como la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador y la Asociación Los Nonualcos.

Las directrices con las que estos mecanismos trabajan responden a una visión compartida, y a las cuales se les ha venido dando el seguimiento respectivo. El detalle general de las regiones abordadas en cuanto a su localización se presenta a continuación:

Figura # 6: Regiones salvadoreñas estudiadas referentes en planificación



Fuente: Elaboración propia

Se ha efectuado un análisis comparado con la información más relevante y destacada de los instrumentos de planificación presentes en estas regiones seleccionadas. Como comentario previo, es importante mencionar que en El Salvador se ha podido observar una semejanza general en cuanto a que las municipalidades y asociaciones perciben la planificación del ordenamiento territorial, estrategias de desarrollo y estrategias para el despliegue económico como sinónimos, llamándole por lo tanto a cualquier tipo de planificación de tipo estratégica. También se percibe dispersión o incluso desconocimiento de la información.

Los instrumentos básicamente estaban constituidos por documentos de Plan Estratégico o bien instrumentos de Plan Estratégico para la Competitividad. Hubo solamente dos municipalidades que no proporcionaron información al respecto.

Figura # 7: Tipos de planes analizados

REGIÓN ANALIZADA	TIPO DE PLAN			
	Municipalidades con Plan Estratégico	Municipalidades con Plan Estratégico de competitividad	Municipalidades que no contestaron	Total municipalidades
Área Metropolitana de San Salvador	7	5	2	14
Región de Los Nonualcos	11	5	0	16
Total de instrumentos analizados	18	10	2	30

Fuente: Elaboración propia

El procedimiento para obtener la información se realizó a partir del diseño de fichas (ver figura #8) y el objetivo de las mismas fue sistematizar las experiencias en un formato común, con la idea de homogenizar toda la información por dispersa que fuera.

Figura # 8: Ficha para la recolección de información de instrumentos de planificación utilizados en los diferentes territorios

FICHA PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACION PLANES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES	
NIVEL DE ELABORACIÓN:	
NOMBRE:	
TIPO DEL PLAN:	
ENFOQUES DE LOS PLANES	
ECONÓMICO	DESARROLLO URBANO
1. <i>Productividad</i>	1. <i>Ordenamiento territorial</i>
2. <i>Competitividad</i>	2. <i>Desarrollo urbano</i>
3. <i>Innovación</i>	3. <i>Regulación de los usos de suelos</i>
4. <i>Inversión Pública</i>	4. <i>Plan parcial</i>
5. <i>Desarrollo Eco. Local</i>	5. <i>Plan especial</i>
6. <i>Turístico</i>	
AMBIENTAL	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
1. <i>Uso sostenible de recursos naturales</i>	1. <i>Gestión tributaria y económico-financiera municipal</i>
2. <i>Conservación, protección y recuperación de recursos naturales</i>	2. <i>Marco legal existente</i>
3. <i>Gestión de Riesgo Cambio Climático</i>	3. <i>Fortalecimiento de capacidades institucionales</i>
	4. <i>Estratégicos participativos</i>
SOCIAL	OTROS
1. <i>Condiciones sociales de la población</i>	
2. <i>Conservación, protección y recuperación de temas culturales</i>	
3. <i>Equidad de género</i>	
4. <i>Seguridad ciudadana</i>	
METODOLOGÍA:	
JURISDICCIÓN:	
ROL AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS:	
ESCALA:	
PERIODO:	
PLAZO:	
ELABORADO POR:	
SOLICITADO POR:	
TIPO DE LIDERAZGO:	
ACTORES PARTICIPANTES:	
FINANCIADO POR:	
ETAPA DEL PROCESO:	
MONTO DEL PLAN:	

Fuente: Elaboración propia

Resumen general de los aspectos analizados en los casos de estudio

REGION/MUNICIPIO	ECONÓMICO						SOCIAL				DESARROLLO URBANO					FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL				AMBIENTE		
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	3
	ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR																					
ANTIGUO CUSCATLÁN																						
APOPA																						
AYUTUXTEPEQUE																						
CIUDAD DELGADO																						
CUSCATANCINGO																						
ILOPANGO																						
MEJICANOS																						
NEJAPA																						
SAN MARCOS																						
SAN MARTÍN																						
SAN SALVADOR																						
SANTA TECLA																						
SOYAPANGO																						
TONACATEPEQUE																						
REGIÓN DE LOS NONUALCOS																						
GUAYULITÁN																						
EL ROSARIO																						
SAN ANTONIO MASAHUAT																						
SAN LUIS LA HERRADURA																						
SAN LUIS TALPA																						
SAN JUAN NONUALCO																						
SAN JUAN TALPA																						
SANTA MARIA OSTUMA																						
SANTIAGO NONUALCO																						
SAN PEDRO NONUALCO																						
SAN RAFAEL OBRAJUELO																						
SAN PEDRO MASAHUAT																						
OLOCUILTA																						
TAPALHUAGA																						
TECOLUCA																						
ZACATECOLUCA																						

Nota: A manera de ejemplificar la tabla, se muestra el planteamiento de lo que ocurre en el enfoque de desarrollo económico, en donde la numeración se ha centrado en las siguientes categorías: 1=productividad, 2= competitividad, 3= innovación, 4= inversión pública, 5= desarrollo económico local, 6 = turismo. La numeración 1, 2,3 y 4 para toda la tabla en su conjunto, se ha basado en la codificación respectiva para las dimensiones del desarrollo mostradas en la ficha anterior.

La experiencia analizada de estos casos muestra una clara orientación hacia el enfoque económico, indistintamente del territorio que se analice o del instrumento de planificación que se trabaje; así sean planes de desarrollo, estratégicos o de competitividad. Es una prioridad dentro de la práctica salvadoreña buscar respuestas a problemáticas como la productividad, competitividad, desarrollo local. Esta situación se da en más del 90% de los planes analizados. Respecto al tema ambiental, el uso sostenible del suelo y la conservación y protección de los recursos naturales también resaltan con especial énfasis en las dos regiones. Otro elemento que se concluye de ambas zonas estudiadas, es que éstas buscan de manera decidida potenciar las capacidades institucionales así como también incidir en elementos relacionados al ordenamiento territorial como componentes prioritarios.

En las zonas estudiadas se pudo reflejar que tanto la participación ciudadana como la organización comunitaria son factores que inciden en el éxito de los planes territoriales. Para la región de los Nonualcos tiene más peso la organización comunitaria, mientras que en el Área Metropolitana el factor más determinante fue la participación ciudadana.

Por otro lado, el rol de los consultores o personal técnico contratado por ONG para la formulación de propuestas de planificación ha sido determinante. Básicamente hablamos de personas formadas en el campo de las ciencias sociales que facilitan las primeras fases de estos procesos; centrándose más bien en la labor de facilitar esfuerzos como diagnósticos participativos, necesidades territoriales, objetivos compartidos y visión común. En este sentido, la presencia de estos consultores ha sido determinante en estas experiencias en el sentido que clarifica instrumentos para manejar la información y generar aprendizaje.

La forma de financiar estos esfuerzos parten prácticamente de fondos del Estado salvadoreño, aunque en algunos casos, especial énfasis ha tomado la cooperación internacional al desarrollo desde la ayuda proveniente por la Junta

de Municipios de Andalucía en España o la Oficina Alemana de Cooperación por mencionar algunos ejemplos.

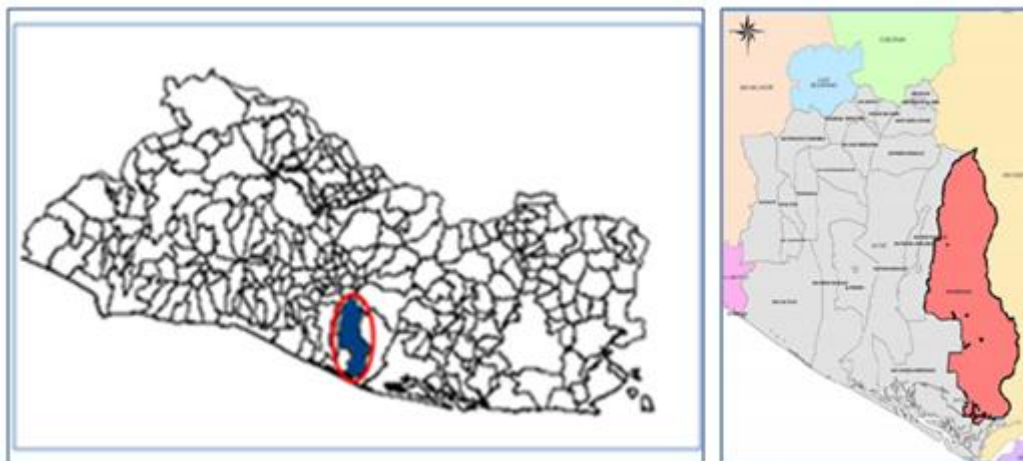
Es importante destacar el especial énfasis que ejerce la presión de elementos relacionados a temas políticos-partidarios; casi en su totalidad, las experiencias analizadas dan muestras que al sostener una ideología diferente en relación a gobiernos locales anteriores, no se le da continuidad a los procesos. Los principales partidos políticos en El Salvador son Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) asociado a la extrema derecha y la antigua guerrilla Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La capital salvadoreña y en concreto el Área Metropolitana, han sido siempre un bastión a disputar en procesos electorales municipales y regionales; y esto ha generado más tensión en esta región a diferencia de los Nonualcos.

A sabiendas que han sido procesos participativos, hay un claro abordaje hacia el tipo de liderazgo público municipal. En términos generales la mayoría de instrumentos de planificación estudiados continúan con vigencia. Es decir no han concluido y se encuentran en etapa de ejecución. Aunque estos esfuerzos pueden ser muy numerosos, todo indica que la situación salvadoreña a partir del estudio de estos casos se encuentra en etapa de implementación para el momento actual. Por lo tanto, es posible implementar la planificación estratégica a todo tipo de administraciones; y de hecho, este debería de ser un proyecto que todos los gobiernos pudieran incluir en sus propuestas cuando se postulan como candidatos para la administración municipal o estatal. No obstante, se debe de dar seguimiento a los planes ya existentes que han sido aplicados por gestiones anteriores. Lo importante es que se obtenga la visión hacia donde se quiere conducir el futuro respecto a prioridades estratégicas como lo son los aspectos sociales, culturales, educativos, de salud, ambientales, etc.

Aplicación práctica de la tesis: Plan Estratégico Zacatecoluca

La presente investigación se enfocó también en la elaboración de una propuesta práctica, a partir del desarrollo de un plan estratégico para el municipio de Zacatecoluca en el Departamento de la Paz (Figura # 9)

Figura # 9: Aplicación empírica de la tesis: Municipio de Zacatecoluca



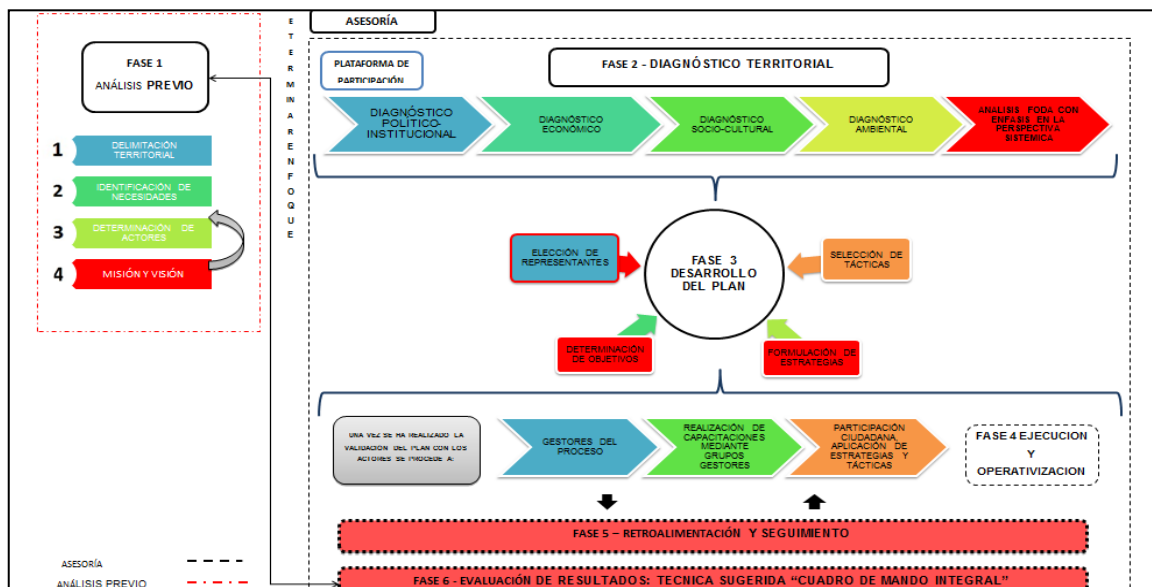
Fuente: Elaboración propia

La propuesta metodológica planteada surge de la necesidad de buscar la forma adecuada de organizar al territorio al menos en las primeras fases de un proceso de planificación estratégica territorial, con la finalidad de inmediata de aprovechar las potencialidades existentes. Consientes que el alcance y temporalidad de esta tesis doctoral se plantea en todo caso para las primeras etapas (formulación), se busca también solventar aquellos problemas que afectan directamente a las personas, y prevenir de manera oportuna aquellos potenciales riesgos a los que están expuestos por falta de una organización adecuada.

Para poder desarrollar una propuesta teórica que genere valor a la generación de conocimiento salvadoreño y centroamericano, el doctorando ha planteado un propio marco conceptual en donde estipula vinculaciones y elementos necesarios a tomar en cuenta en la construcción de un arquetipo propuesto. Debido a que ya existen también en el contexto nacional modelos,

pautas y experiencias de planificación estratégica, se ha considerado utilizar la base fundamental de algunas referencias pero incorporando una mejora sustancial: la simplificación de elementos y el especial énfasis en componentes relacionados a la gestión e implementación de la estrategia. A continuación la propuesta metodológica sugerida para la formulación y puesta en marcha del plan estratégico del municipio de Zacatecoluca:

Figura # 10: Propuesta metodológica sugerida para la planificación



Fuente: Elaboración propia

Las fases que conforman esta propuesta metodológica son: el análisis del entorno, la elaboración de un diagnóstico territorial a través de una concepción sistémica integrada, el desarrollo mismo del plan, así como también propuestas para la ejecución, retroalimentación y seguimiento. Estas fases para su aplicación están construidas en base a pasos que se consideran fundamentales. Se pretende que estos sean de carácter flexible, de tal manera que no impidan la continuidad del proceso por falta de herramientas o recursos. En resumen, la novedad de la propuesta se detalla en las siguientes afirmaciones:

- Es una versión simplificada y representativa de una realidad compleja, integral con elementos que se relacionan entre sí.

- Pretende concretar elementos de gestión y control estratégico sobretodo en la etapa de la implementación; apoyándose en la técnica del Cuadro de Mando Integral para poder desarrollar lo esencial y cumplir con el objetivo de facilitar la comprensión y el seguimiento del plan.
- La utilidad y validez depende de la capacidad de establecer las relaciones entre sí y de la implicación de la población en todas las etapas, considerando de antemano un abordaje participativo que conlleve al planteamiento de una visión compartida y al establecimiento de objetivos comunes.

Por lo tanto, el objetivo es presentar una propuesta fresca y sencilla de elementos metodológicos que facilitan su aplicación sobre todo en elementos centrados en la implementación, puesta en marcha y control de la estrategia.

Todo este esfuerzo supuso el comenzar a estructurar una visión territorial compartida, que propusiera un conjunto de actividades integrales orientadas a resolver diversos temas. Para lograr los resultados planteados, se comenzó por explorar a partir de un análisis situacional, diferentes aspectos que desde un diagnóstico integral del territorio, se planteara una fotografía actual a efectos de comenzar a reflexionar de manera participativa en temas relacionados al componente económico, socio-cultural, político-institucional y ambiental. Todo este abordaje se realizó a partir de una serie de talleres participativos, grupos focales y jornadas en donde se reflexionaba sobre diferentes problemáticas, y componentes territoriales desde una visión común.

Se elabora por lo tanto el Plan Estratégico Participativo con un conjunto de instrumentos básicos de la planificación, tales como la declaración de la misión, visión, estrategias, objetivos y acciones Estratégicas. De la misma forma, se presenta la aplicación de una herramienta de gestión básica para el control y el seguimiento de la ejecución del Plan Estratégico a partir de una propuesta concreta: El cuadro de mando integral como herramienta de implementación y seguimiento.

RESUMEN DE ELEMENTOS ESTRATÉGICOS ELABORADOS EN EL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA



Misión: Planificar e implementar proyectos de mejora en beneficio del pueblo de Zacatecoluca, impulsando el desarrollo económico, social, ambiental e institucional; propiciando la participación ciudadana y de los actores del municipio, para brindar un servicio público y privado eficiente, con el fin de mejorar el nivel de vida de los habitantes de Zacatecoluca.

Visión: Zacatecoluca es un municipio en el que sus habitantes cuentan con bienestar y calidad de vida, con un gobierno local democrático, transparente y eficiente, con una sociedad organizada, participativa y activa, con un desarrollo productivo sustentable, y donde se preservan los recursos naturales. Donde se da atención especial a los grupos poblacionales históricamente excluidos de los beneficios del desarrollo, por razón de su ubicación social, género y edad.

- **Objetivo Estratégico 1 (Dimensión Sociocultural):** Contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas del municipio, expresada en la tenencia de una vivienda digna, con acceso a los servicios básicos, a la salud, educación y a la seguridad social.
- **Objetivo Estratégico 2 (Dimensión Económica):** Contar en el municipio con las condiciones favorables para el desarrollo económico sustentable en un marco de sana competencia, en términos de asociatividad, productividad, comercialización, empleo local y accesibilidad a créditos que fortalezcan la micro, pequeña y mediana empresa.
- **Objetivo Estratégico 3 (Dimensión Ambiental):** Lograr que el municipio tenga un medio ambiente agradable, limpio, sano y una población sensibilizada en temas ambientales, para el uso racional de los recursos naturales
- **Objetivo Estratégico 4 (Dimensión Político institucional):** Contar con un gobierno municipal que promueva la participación ciudadana en la gestión pública, que sea transparente y eficiente en su administración, y esté en constante armonía con la sociedad organizada.

VALORACIÓN FINAL DEL AUTOR LUEGO DE LA EXPERIENCIA EMPÍRICA

Un ejercicio práctico siempre supone considerar componentes más riesgosos que hacer solamente una propuesta teórica. Se presenta por lo tanto una propuesta básica a modo de facilitar la elaboración de un proceso de planificación estratégica al menos en sus primeras fases. Luego de testear esta propuesta en un municipio salvadoreño, es fundamental sacar conclusiones y lecciones aprendidas de este apartado. A continuación algunas ideas finales a efectos de analizar la experiencia obtenida en la aplicación empírica del documento.

- Aunque se llevaban estructuradas algunas fases y pasos metodológicos, el proceso de planificación nunca fue rígido. De hecho en la medida se encontraban nuevas formas de proceder o ideas que permitieran llegar al mismo puerto, siempre se tuvo la apertura y flexibilidad de llevarlas a cabo.
- Importancia en el proceso y no tanto en el documento: Si bien es cierto, había un interés genuino en poder construir un documento en donde se expresara la opinión de diferentes sectores, lo enriquecedor más bien fue el proceso mismo. Lograr espacios de entendimiento mutuo, compartir problemáticas y expectativas indistintamente de condiciones o preferencias políticas fue una experiencia enriquecedora desde cualquier ámbito que se analice.
- Actualmente no existe una cultura de planificación. La visión de largo plazo incluso es un ejercicio que plasmado en el documento parecería irreal desde la opinión de algunos actores; enfocándose más bien en temas situacionales actuales pero no tratándolos de encausar a objetivos deseados. Adicionalmente, al plantearse reuniones en donde “a como dé lugar” se tenía que salir con un insumo construido, puede ser peligroso. Se corre el riesgo de perder el sentido real de la planificación

al centrarse más bien en concluir una jornada que en la calidad de los acuerdos o insumos generados.

- Las capacidades aún son limitadas y hay mucho que hacer respecto a trasladar competencias de gestión y planificación. El doctorando pudo determinar que existe confusión en la terminología y los alcances mismos de las etapas que contemplan los procesos; pero al contar con un apoyo o referente técnico, el proceso pareciera aclararse o mejorarse.
- Respecto al diagnóstico territorial, el barrido de información secundaria ha sido también una tarea difícil. Los datos oficiales datan del año 2007. Al preguntar directamente a la municipalidad se proporcionaban a veces más insumos para los responsables de la Alcaldía de Zacatecoluca que respuestas hacia el investigador. El doctorando tuvo que valerse de técnicas estadísticas básicas, a fin de establecer una tendencia general para proyectar elementos de interés general.
- Por experiencias anteriores o malas prácticas efectuadas por organismos o instituciones presentes en la zona, se percibía un desánimo o escepticismo a metodologías nuevas, pensando que estas no resuelven, son costosas y son difíciles de entender. En todo caso la flexibilidad y sencillez son criterios en los que se deben enfatizar así como también la transparencia respecto a los alcances y objetivos que se desean obtener con cualquier propuesta metodológica.
- Un plan estratégico puede ser instrumento de participación siempre y cuando esté enfocado a resolver temáticas que sean de interés común para la mayoría de participantes; más allá de diferencias sustanciales entre intereses y condicionantes de grupos de poder, debe existir un interés genuino en poder trasladar reflexiones y deseos compartidos. Esto pasa por analizar algunos componentes que actualmente afectan a

la población y que pueden comenzar a ser parte de un acuerdo colectivo que estipule cursos de acción y mediciones concretas.

- El poder encontrar problemas estructurales que afectan negativamente la realidad es otra brújula importante de cualquier proceso de planificación. No se trata de apegarse únicamente a proyectos cosméticos o superficiales. En el municipio de Zacatecoluca es evidente encontrar demandas colectivas relacionadas a tratar de resolver decididamente problemáticas como la delincuencia, el crimen organizado, competencia desleal, ordenamiento territorial, etc.
- En algunos momentos ya sea por el cansancio de la población, o lo extenuante de las jornadas, parecía que se consensuaba más bien por terminar el punto atendido que por ser realmente un aspecto estratégico a considerar. Indistintamente, lo importante vuelve a ser el proceso, más allá del documento.
- Existe una preocupación latente por el financiamiento de estas propuestas estratégicas, pudiendo incluso ser peligroso para las expectativas locales al ser un documento que quede solamente en buenas intenciones.

Finalmente el autor recalca en la importancia del control y seguimiento de lo planificado, pues una cosa es formular la estrategia y otra muy distinta ponerla en marcha, medirla y monitorearla. A partir de la experiencia académica y profesional del doctorando muchos de los problemas de la gestión estratégica provienen de una deficiente implementación. Al ser plazos tan largos los que se disponen para alcanzar los objetivos, se necesitan de metas cortas y realistas, que concretamente puedan ser medibles. Operativizar un plan estratégico es poner en marcha una serie orquestada de acciones y esfuerzos que deben tener en claro la visión territorial como punto de llegada. Esto implica tener claro lo que se quiere, de lo contrario cualquier esfuerzo se puede diluir. En la práctica el no tener responsabilidades concretas o mediciones en plazos

establecidos puede ser un problema para el municipio de Zacatecoluca, por lo que la técnica del cuadro de mando integral puede ser de utilidad si lo que se desea es tener un mecanismo que oriente el desarrollo y puesta en marcha de la estrategia.

BLOQUE I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

- **Capítulo 1:** Aproximación y premisas básicas del concepto de desarrollo y sus teorías
- **Capítulo 2:** Introducción al poliédrico concepto de gobernanza, a la idea de cohesión territorial y a la participación ciudadana
- **Capítulo 3:** Fundamentos de la planificación estratégica, y su importancia para las dinámicas territoriales

Explicación general del Bloque 1:

La planificación estratégica participativa es fundamentalmente un proceso formal que puede ser de utilidad para identificar proyectos y procedimientos de organización social, que en la perspectiva de la gobernanza debe entenderse como permanente para la elaboración e impulso de la estrategia de desarrollo territorial. Sin embargo, aunque este concepto de “desarrollo” ha sido bastante discutido por doctrinas y enfoques que han partido más bien desde una perspectiva más económica, se va teniendo una apertura hacia lo multidisciplinario e integral en los últimos años.

Este primer apartado del documento denominado Bloque 1, tiene un abordaje teórico-conceptual que puede servir como marco referencial. Inicialmente se presenta una perspectiva general de los distintos modelos teóricos sobre el desarrollo a partir de un breve repaso, en donde sin ser exhaustivos se pretende observar los diferentes componentes de esta retórica. Posteriormente abordamos los elementos relacionados al desarrollo local, a modo de mostrar una panorámica inicial de las diferentes definiciones que se han ido desarrollando a partir de una visión territorial, todo esto se pretende cubrir en el capítulo denominado Capítulo 1.

En un segundo momento, comenzando con el capítulo 2, se realiza un abordaje general de los conceptos que se relacionan a la gobernanza: componentes, características y elementos medulares derivados de toda esta terminología. Este concepto también está vinculado a las temáticas propias de la participación ciudadana y planificación estratégica territorial, fundamentales para entender los capítulos prácticos del documento.

Respecto al capítulo 3, se ha pretendido presentar aunque de forma general, diferentes nociones relacionadas al proceso de planificación estratégica. Se propone visualizar un abordaje básico de los conceptos aplicativos; considerando métodos y herramientas, que inicialmente nacieron en el ámbito empresarial y que posteriormente se trasladan hacia la

perspectiva territorial. Se presenta una aproximación a los conceptos e ideas clave relacionadas con nuestro objeto de estudio, y posteriormente se van recogiendo aunque de forma resumida algunas de las experiencias metodológicas provenientes de los modelos más conocidos y desarrollados dentro de las dinámicas empresariales.

Finaliza este bloque con un pequeño apartado que consiste en presentar algunos de los elementos importantes para poder desarrollar esfuerzos de planificación, aunque aplicado a las dinámicas territoriales, es decir componentes relacionados al tema de la planificación estratégica a escala territorial.

CAPÍTULO 1: APROXIMACIÓN Y PREMISAS BÁSICAS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO Y SUS TEORÍAS

En este capítulo se presenta una perspectiva general de los distintos modelos teóricos sobre el desarrollo. Será a partir de un breve repaso en donde se podrán observar desde una mirada general los diferentes componentes y partes integrantes que ha tomado la retórica a partir de un escenario internacional marcado por la postguerra. Una de las aspiraciones que pretende cubrir este capítulo, es la de presentar los elementos más importantes; evidenciándose con ello, un necesario repaso cronológico, el carácter polisémico en relación a este concepto y las diferentes posturas que se fueron transmitiendo con el correr de los años.

Independientemente de la amplia nomenclatura relacionada con el tema, se presenta una panorámica inicial de las diferentes definiciones que se han ido desarrollando, pero tratando de concluir con algunas alternativas frente a estas prescripciones fallidas que en todo caso muestran las debilidades de un sistema capitalista que ha perdurado y que necesariamente debe ser cuestionado. Se proporciona información de utilidad proveniente del ámbito local y de una nueva forma de pensar el desarrollo a partir de una visión territorial.

1.1. Las raíces históricas del concepto desarrollo

Sobre el estudio del término “desarrollo” se puede decir que este concepto toma sus nociones básicas a partir de la idea de progreso. Dentro de este contexto, se sostiene que la humanidad ha avanzado en el pasado y que seguramente, seguirá avanzando hacia el futuro de manera gradual y dosificada. Autores como Marx (1867), visualizaban el sentido evolutivo como una condición de diferentes estadios que se desarrollan a partir de etapas inferiores o formas más básicas; hasta ideales más complejos. Una serie de concepciones tales como riqueza, crecimiento y otras aportaciones mostradas

por Smith (1776) y Stuart Mil (1848) se fueron desarrollando en virtud de conceptualizar lo relativo al bienestar y ocaso de los países.

Se puede decir que la evolución conceptual del desarrollo ha estado relacionada con diferentes momentos políticos, económicos y sociales. Es importante mencionar algunas connotaciones derivadas de este concepto en las que:

“..... Las definiciones usuales de desarrollo suelen recoger –y a menudo confundir- por lo menos dos connotaciones diferentes: por una parte, el proceso histórico de transición hacia una economía moderna, industrial y capitalista; la otra, en cambio identifica el desarrollo con el aumento de la calidad de vida, la erradicación de la pobreza y la consecución de indicadores de bienestar material” (Rodríguez, 2004)

A partir del siglo XVI, el término desarrollo se entendía desde una lógica influenciada quizás por el contexto internacional de algunas problemáticas que en ese entonces se presentaban: inundación de metales americanos, alzas de precios en las relaciones de intercambio, etc. Estas variables demandaban por lo tanto de un estudio detallado de estas circunstancias y limitantes, es por ello que la visión de los clásicos del desarrollo hasta antes del siglo veinte estuvo fuertemente influenciada por conocer directamente las perspectivas del crecimiento económico.

A nivel de historia económica, David Ricardo (1776) uno de los llamados clásicos de la economía, mostraba su preocupación por el largo plazo y sobre todo por las consecuencias que el crecimiento económico y la distribución de ingreso podrían tener en las diferentes clases sociales. Otro de los puntos iniciales a destacar en estos autores la introducción del concepto de “*ventajas comparativas*”, un marco interesante para el abordaje de un concepto tan discutido, pues se suponía que el desarrollo de las sociedades y de sus riquezas correspondía a un principio natural del hombre frente a las relaciones de intercambio.

A partir de la obra titulada “Investigación sobre las causas y la naturaleza de la riqueza de las naciones” Smith (1776) puntualizaba desde ya en elementos centrados en las relaciones de intercambio. Desde esta lógica, el desarrollo no era considerado una opción, sino una finalidad. Cabe indicar que esta definición basaba solamente sus nociones en una perspectiva puramente económica, donde a grandes rasgos se promovía la riqueza de una nación en función de la acumulación de capital. Este trabajo propuso algunas líneas novedosas de investigación al incorporar conceptos relacionados no solo con la producción nacional sino también en lo que respecta a la incorporación de indicadores como el producto consumo, hombres activos e inactivos, distinción del trabajo productivo, etc.; nociones que se han seguido estudiando hasta nuestros días. Bajo estas suposiciones, el mismo Marx (1867) también se encontraba bastante cercano a Smith (1776) pues no se considera solamente el estudio del crecimiento de las naciones sino más bien el proceso de acumulación y de reproducción.

Con respecto al pensamiento de Marx en lo relativo a los fenómenos reflejados en la perspectiva del modelo de acumulación, deducido por el mismo (Vilar,2001) se va originando un nuevo proceso de abstracción, el descubrimiento de aspectos específicos relacionados al concepto desarrollo, dentro de los cuales se destacan los siguientes aspectos:

- Crecimiento humano consistente en poder alcanzar una producción de bienes que crece en proporción superior al esfuerzo humano exigido.
- Necesidad y velocidad respecto del crecimiento de los bienes de producción en relación a los bienes de consumo.
- Correlación entre las fuerzas productivas, modos de producción, relaciones de producción y clases de la sociedad. Si al modificarse la primera variable las subsiguientes tardan en adaptarse, se podía hablar de la existencia de una crisis general, o bien de procesos de estancamiento.

Por otro lado, el momento histórico que trajo consigo el desarrollo de la etapa colonial, dejó un relativo interés en poder desarrollar relaciones entre los países colonizadores y los colonizados, siendo los primeros los llamados a velar por la protección y desarrollo de sus ex-colonias. A partir de este momento se empieza también a explicar el perfil paternalista y asistencialista del primer mundo portador de modelos y formas civilizadoras hacia los países menos desarrollados. Es en este contexto en donde se comienza a preparar el terreno para instituir el mundo colonial y reestructurar las relaciones que marcarían las estructuras sociales y económicas del período observado.

Aunque a nivel histórico se venían haciendo esfuerzos en torno a este debate originado por el discurso colonialista, es formalmente en el siglo XX, donde a partir del TRATADO DE VERSALLES (1919) por primera vez en la literatura internacional aparece la idea de diferentes “grados de desarrollo”, que muestra más bien una clasificación inicial de los Estados resultantes a partir de la primera guerra mundial. Se cataloga, por lo tanto una diferencia puntual entre naciones desarrolladas y no desarrolladas.

En los años venideros se fueron desarrollando distintos esfuerzos, tales como los congresos de PARÍS (1920) Y LONDRES (1923) en relación a iniciativas que vinculaban la reflexión y el análisis de la situación de los pueblos oprimidos. No obstante, dentro de un panorama testigo de dos grandes guerras mundiales, los problemas estructurales se evidenciaban más en el norte que en el sur, y por ello se activan algunos mecanismos orientados a la reconstrucción de aquellos países que se encontraban devastados por los conflictos bélicos. Es también en este entorno donde aparece el PLAN MARSHALL (1947), orientado a poder reactivar la economía europea, aunado al hecho de considerar desde ese entonces a los Estados Unidos de América como nueva potencia mundial.

Tras la segunda guerra mundial y para poder lograr sacar a los países pobres de la pobreza, el desarrollo se consideraba como el objetivo principal de la política económica mundial. Para el modelo dominante promovido por

Rostow (1966), la finalidad del desarrollo era encontrar el nivel de crecimiento máximo, a través de una serie de fases. En los años venideros, en el marco de la Guerra Fría, un elevado optimismo se genera en cuanto a la posibilidad que muchos países pudieran dar pasos firmes al desarrollo a partir de la descolonización.

Durante la segunda mitad del siglo pasado, el concepto “desarrollo” continuó reduciéndose exclusivamente a variables económicas, como crecimiento, producción interna, etc. Sin embargo, muchas son las orientaciones que a partir de la década de los setentas se desarrollan sobre todo a partir de economistas influenciados por el pensamiento latinoamericano y se comienza a expandir este concepto a variables más amplias: se revoluciona el campo de estudio del desarrollo, una vez se comienza a difundir el concepto de igualdad, entendida como equidad a través de documentos promovidos por la misma Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Si bien el concepto de desarrollo ha estado orientado tanto de forma directa como indirecta a diferentes variables económicas, es interesante visualizar su proyección hacia temáticas sociales y ambientales, Valcárcel (2006) plantea algunos componentes relacionados:

“Aunque la productividad y la eficiencia continúan siendo reconocidas como importantes indicadores en la definición de desarrollo, hoy en día resultan fundamentales nuevos aspectos, tales como la equidad de género, la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, el respeto a las minorías étnicas, la democracia, la sustentabilidad ambiental y más recientemente la valoración del territorio y las localidades. Las habilidades y capacidades de las personas son consideradas componentes esenciales en el enfoque del desarrollo, por lo tanto los indicadores para saber si un país ha avanzado o no al desarrollo son en la actualidad otros distintos a los que prevalecieron hasta hace unas décadas” (Valcárcel, 2006)

Las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial han sido claves para el desarrollo del mismo término, tanto por el énfasis que recibió desde diferentes latitudes, así como también como por el constante juego de poder que se ha generado dentro del panorama internacional; en donde se

cuestionan las diferentes estrategias, dirigidas desde la visión del importante papel protagónico del Estado en contraposición a la concepción del libre juego del mercado, definidas por otros autores.

1.2. Las teorías del desarrollo: perspectivas teóricas en el escenario de la postguerra

Como objeto de estudio, el desarrollo básicamente se refiere a un tema promovido por las Naciones Unidas y formalizado a partir de la Carta del Atlántico firmada en 1941, en donde se expresaba que el único fundamento cierto de la paz residía en que todos los hombres libres del mundo pudieran disfrutar de seguridad económica y social. En este contexto, aparecen también aportaciones en memorables discursos como el del presidente norteamericano Harry Truman, en la toma de posesión de su mandato aludiendo a porciones del planeta catalogadas como desarrolladas o subdesarrolladas. Concretamente, es a través del punto cuatro de su discurso en donde los conceptos de desarrollo y subdesarrollo comenzaron a ser utilizados con mayor normalidad hacia la puesta en práctica de las décadas posteriores (Esteva, 2001):

“Debemos embarcarnos en un nuevo programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro almacén de conocimientos técnicos, para ayudarles a darse cuenta de sus aspiraciones para una mejor vida, y en cooperación con otras naciones deberíamos fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo”².

Las intenciones que se destacan principalmente van dictaminadas a poner en funcionamiento un programa de desarrollo basado en las ideas de una negociación equitativa y democrática. Es por ello, que este discurso hasta cierto punto tiende a resumir diferentes perspectivas que se vivían dentro de esta época; siendo así que cuando Truman(1944) utilizó públicamente el término de subdesarrollo catalogó a amplias zonas del mundo, ya no como

² Citado en Esteva, Gustavo (2001).

exóticas o primitivas, como ya antes había hecho el imperialismo en el siglo XIX, sino como subdesarrolladas.

Como se dijo anteriormente, tras la Segunda Guerra Mundial y luego de la consolidación de los Estados Unidos como potencia ganadora, se van dando las pautas para comenzar a desarrollar los primeros conceptos políticos y teóricos. Sin embargo, no hay que olvidar que a lo largo de todo el siglo XX son muchas las aportaciones que comienzan a deliberarse en el marco de diferenciar zonas y territorios ricos y pobres, desarrollados y subdesarrollados. Algunos personajes como Arthur Lewis (1979), autor de “La teoría del crecimiento económico”, seguían haciendo alusión a estas brechas poblacionales. Del mismo modo, son diferentes momentos históricos que tienden a favorecer esta idea, destacando entre otros hechos la aparición del movimiento comunista mundial así como también la caída de los imperios coloniales de África, Asia y algunos países de América Latina.

A continuación se presenta un repaso general de los distintos modelos y enfoques del desarrollo implementados en las últimas décadas del siglo pasado, mostrando cronológicamente los diferentes componentes, hechos históricos y supuestos generales que permitieron la implementación de dichas propuestas a partir del escenario internacional resultante de la postguerra.

1.2.1. El enfoque de la modernización:

Todas las teorías desarrolladas en las décadas de los años cincuenta presentaban una visión sintética de la realidad a nivel mundial; estableciéndose una clara diferenciación entre sociedades modernas y desarrolladas en contraposición a las sociedades menos favorecidas. Durante esta época, la teoría de la modernización influyó en gran medida en la concepción que se tenía sobre el mundo subdesarrollado. Las influencias teóricas de este enfoque estaban ligadas a las teorías económicas enmarcadas dentro de las corrientes académicas inmediatas a la posguerra.

Uno de los hitos a considerar dentro de este proceso, lo supuso la CONFERENCIA DE BANDUNG (1955) convocada por algunos gobiernos para poner en marcha una política común favorable al desarrollo de algunos países subdesarrollados, así como también antiguas colonias. Esta conferencia internacional marcó el comienzo del movimiento y del encuadre del Tercer Mundo en el marco de las actividades internacionales.

Cabe destacar que es en esta época en donde las teorías económicas marcaban como elemento esencial, el poder mantener un crecimiento económico sostenido, como resultado de la acumulación creciente de capital que permitiera elevar la tasa de productividad en una economía. Este marco se volvería el recetario por excelencia a seguir por parte de los países en vías de desarrollo de ese entonces. Al respecto, los planteamientos desarrollistas partían de los siguientes comentarios:

“..... No solo era importante sino también era posible que todos los países se desarrollaran económicamente siguiendo el modelo descrito anteriormente, que responde al modelo de los países más industrializados de la época. Es importante que se superen problemas internos como la escasa tecnología, escaso ahorro e inversión, escasa cultura emprendedora que impide que se pase de una etapa sucesiva. Los países subdesarrollados están inmersos en el círculo vicioso de la Pobreza” (Aristizábal, 2010)

Muchos de los economistas especializados en desarrollo afirmaban que se debía aspirar a un crecimiento económico máximo acompañado de una serie de cambios institucionales, sociales y de comportamiento que facilitara dicho crecimiento. En este sentido, se parte de un crecimiento desequilibrado en el que las estrategias a seguir por parte de los países no aspiren a la vez a cumplir todos los objetivos de industrialización, modernización y diversificación de la producción, sino que concentren los esfuerzos en uno o dos sectores según procedimientos calculados de modo que se induzcan efectos multiplicadores en la economía en su conjunto (Vilar, 2001). Por otro lado, las doctrinas económicas del industrialismo desarrollista fueron encabezadas por la teoría del crecimiento. Basada en la obra “Las Etapas del desarrollo económico” de Rostow (1961), se parte de visualizar la composición de un

prototipo de desarrollo endógeno, a partir de los recursos propios con los que un país puede contar. Para promocionar el crecimiento, los elementos medulares eran la acumulación de capital (ahorro e inversión) y el aumento de la productividad del trabajo (progreso técnico y formación de capital humano). Además se mencionaba que había de concebir la modernización como un proceso que se debía de realizar a través de diferentes fases que se desarrollarían dosificadamente.

La teoría de la modernización se caracterizó por la puesta en escena de un proceso homogeneizador, y de largo plazo. Los teóricos de la teoría de la modernización asumen que los países del Tercer Mundo son tradicionales y que los países occidentales son modernos. La sugerencia consiste en que para alcanzar el desarrollo, los países pobres deben adoptar patrones occidentales. Lo anterior da la pauta en favorecer, dentro del contexto internacional, el desarrollo y puesta en marcha de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones; misma que fue ampliamente utilizada en América Latina en los años cincuenta. Esto es lo que se conoció como desarrollismo y que se adecuaba a la teoría del crecimiento equilibrado que preconizaba una industrialización multisectorial, organizada a través del Estado.

1.2.2. El enfoque de la dependencia

Principalmente, el enfoque de la dependencia surgió en América Latina a partir de la década de los años sesentas como contrapropuesta a la teoría de la modernización. Es en esta aportación en donde se reflexiona sobre los conceptos del desarrollo y subdesarrollo, sus causas y consecuencias. En este sentido, Valcárcel (2006) plantea:

“Los pilares fundamentales de este enfoque, precisan que la dependencia es consecuencia histórica de la división internacional del trabajo que provoca que el desarrollo industrial se concentre solamente en algunos países, restringiéndose en otros, a los cuales se les delega la función de simples abastecedores de materias primas” (Valcárcel, GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO Y ENFOQUES SOBRE EL DESARROLLO, 1996)

El análisis centro-periferia y la incidencia del deterioro de los términos de intercambio comercial en la acentuación del subdesarrollo, son factores determinantes que conllevan a propiciar más bien un horizonte de partida al respecto Torres plantea lo siguiente:

“el sociólogo brasileño Fernando Enrique Cardoso y el historiador chileno Enzo Faletto indican que la visión del desarrollo será el resultado de la interacción de grupos y clases sociales que tienen un modo de relación que les es propio y por lo tanto intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socio-económico” (Lara, 2011)

Los dependentistas concluyen que el subdesarrollo no es un “momento” ni una “etapa” en la evolución de una sociedad aislada y autónoma, sino parte del proceso histórico global de desarrollo del capitalismo. Se insiste en que el desarrollo y subdesarrollo son dos caras de una misma moneda, en el cual la estructura desarrollada (centro) es dominante y la subdesarrollada (periferia) dependiente. Se genera un intercambio económico desigual que implica la transferencia de excedentes de la periferia al centro. La dinámica de este sistema global viene definida por el patrón de desarrollo dominante, creando desarrollo en el centro del mismo y subdesarrollo en la periferia. Las posibilidades de desarrollo de la periferia están determinadas, a largo plazo, por las condiciones que gobiernan las relaciones económicas entre el centro.

Básicamente, los grandes supuestos de este enfoque se centran en el hecho de que la innovación tecnológica se aplica y se expande en el centro más rápidamente y en forma más homogénea, hacia los sectores económicos, afectando estructuras de consumo y de producción casi simultáneamente, mientras que en la periferia el desarrollo científico y tecnológico sólo penetra en aquellos sectores que son importantes para la producción de materias primas y alimentos requeridos por el centro. Esta penetración diferenciada hacia los sectores primarios de exportación tiende a distorsionar la estructura productiva interna de los países periféricos, y a mantenerlos en una situación de abastecedores de materias primas. Sin lugar a dudas, se visualizan tendencias que parten del planteamiento de las ventajas comparativas, según el cual los

países deberían especializarse en aquellos productos en los cuales están naturalmente mejor dotados. Es por ello que la industrialización de la periferia es la resultante de un esfuerzo constante por cambiar el patrón de desarrollo, pasando de un modelo de crecimiento hacia afuera a un modelo de desarrollo hacia dentro.

La existencia de una situación de dependencia económica de los países periféricos respecto al capitalismo central es un postulado compartido incluyendo a los investigadores de la CEPAL, si bien se comienza a entender de manera global las implicaciones de este fenómeno sobre la estructura social. La teoría de la dependencia, no solo es una realidad que pone su mirada en las problemáticas estructurales latinoamericanas, sino que también toma la postura en el presupuesto de que el subdesarrollo de estos países se debe no sólo a factores internos, sino en gran medida a cuestiones externas.

No obstante, a finales de los años setenta el enfoque de la dependencia había perdido ya buena parte de su influencia intelectual; el énfasis excesivo en el estudio de los factores externos, terminó relegando a un segundo plano las dinámicas internas de cada país, subestimando así la importancia de la estructura de las clases sociales y el papel del Estado, por lo que se caía en el error de conceptualizar la periferia como una pasiva víctima del capitalismo, ofreciendo, de este modo, soluciones demasiado simplistas para problemas sumamente complejos.

Las sociedades de los países del Sur al ser colonizadas, debieron asumir por la fuerza el modo capitalista de producción, pero desempeñando el papel que les convenía a los países colonizadores/industrializados: ser proveedores de materias primas e importadores de productos manufacturados. Al respecto Cristóbal (1991) plantea algunas ideas en relación a la economía periférica en contraposición a los países del centro:

“..... Los países del centro internalizaron la nueva tecnología al desarrollar un sector industrial de bienes de capital y extendiendo la nueva tecnología a todos los sectores económicos” (...) En contraste, en la periferia, las nuevas tecnologías fueron en gran medida importadas y dedicadas principalmente al sector primario, productor de bienes para la exportación. En consecuencia, la economía periférica se tornó dual y desarticulada; desarticulada porque se tuvo que importar la tecnología avanzada desde el centro y dual porque se desarrolló una gran brecha en la productividad entre el sector de exportación y el de subsistencia” (Kay, 1991)

Este juego de suma cero, entre el centro y la periferia, conllevaría a posturas relacionadas con el replanteamiento de nuevos modelos de desarrollo, que tendrían como escenario el ámbito del comercio internacional. Principalmente se realizan duras críticas a la circulación mundial de mercancías, en donde se apunta a estas prácticas como las grandes generadoras de la desigualdad y explotación de los centros hacia las economías satélites. Por otro lado, es importante valorar la insistencia de los principales teóricos en función de los conceptos desarrollo y dependencia así como también la dimensión social del desarrollo sobre todo si la crítica a los enfoques anteriores era su principal énfasis en los aspectos economicistas.

1.2.3. El enfoque de las necesidades básicas (1975-1980)

Sobre la década de los años setenta, surge el enfoque de las Necesidades Básicas. Paul Streeten (1986) sostenía que el objetivo del desarrollo es proporcionar a todos los seres humanos la oportunidad de vivir una vida plena, puesto que su interés fundamental es el desarrollo de los seres humanos y sus necesidades.

Este enfoque surge en 1969 a raíz de la 11ª Conferencia Mundial sobre la Sociedad Internacional para el Desarrollo celebrada en la India, donde se comienza a cuestionar y comparar el modelo de crecimiento desarrollista con sus resultados a escala planetaria. A su vez se va haciendo un llamado a los países desarrollados a tener un mayor protagonismo en la búsqueda de la reducción de las desigualdades. De este informe se desprende el compromiso

de los países desarrollados a destinar el 0,7% de sus ingresos a la cooperación internacional, cifra que todavía en muchos de los países se encuentra actualmente en tasas considerablemente bajas³.

Posteriormente, en la Conferencia Mundial sobre el Empleo llevada a cabo por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se plantea de manera más clara el funcionamiento del modelo de desarrollo de las necesidades básicas, así como el replanteamiento de las formas distintas de llegar al desarrollo, mismas que tendrían como objetivo, el garantizar condiciones mínimas para llegar a el desarrollo, especialmente de aquellos grupos más vulnerables a la pobreza⁴.

El modelo de las necesidades básicas propuesto planteaba el acceso para todo ser humano de un *mínimum vital*, que permitiera una base previa hacia el desarrollo. Estos factores mínimos estarían constituidos por el acceso a insumos, a los servicios esenciales para la vida como sanidad, educación, transporte, etc. así como a factores de tipo cualitativos como por ejemplo la participación en la sociedad, orientados a lograr un entorno positivo que permitiera a todo ser humano desarrollar su potencial. Es a partir de este concepto, en el que la satisfacción de necesidades está referida, sobre todo, a variables de tipo social, tales como la educación y la salud, aunado a los elementos tradicionalmente relacionados con el trabajo. Prácticamente este enfoque estaba centrado en cuatro grandes conglomerados: los mínimos necesarios para el consumo, el acceso a servicios esenciales, lo relacionado a un puesto de trabajo debidamente remunerado y finalmente lo relativo a un entorno saludable.

El enfoque de las necesidades humanas básicas constituye una aspiración fundamental por sobre la idea de la equidad de recursos. Este enfoque se materializa en dos grandes vertientes. La primera, desde una concepción que

³Para más detalle ver documento *“La realidad de la Ayuda 2005-2006. Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española”*, Intermon Oxfam, pág. 110 a 158.

⁴Para mayores detalles al respecto ver Fundación Dag Hammarskjöl, *“What now? Another Development”*, *Development Dialogue*, No. 1-2, 1975.

conlleva a plantearse la forma actual y los esquemas de desarrollo; y la segunda, que por su parte no dirige sus críticas a los modelos establecidos, sino más bien está orientado a enfatizar las variables sociales. No es de extrañarse que este cambio de paradigma representara también una percepción distinta sobre la naturaleza del proceso mismo de desarrollo. La preocupación por los aspectos sociales se centró en los problemas crecientes de empleo, distribución y pobreza en el Tercer Mundo, pues el crecimiento económico no suponía necesariamente la disminución de la desigualdad.

A grandes rasgos, este enfoque buscaba orientar los medios para alcanzar determinados fines y perspectivas de bienestar; en donde se creía necesario promover más el desarrollo rural y menos la planificación del desarrollo. El enfoque de las necesidades básicas supone esforzarse directamente hacia el logro de las necesidades humanas en contraposición a la espera de necesidades obtenidas a través del proceso mismo del desarrollo.

Por otro lado, esta perspectiva teórica tenía también sus limitantes; entre ellas, se criticaba que estos fines representaban esfuerzos poco realistas así como también poco operatizables. El modelo de las necesidades básicas planteaba que si bien el crecimiento económico continúa siendo determinante en cuanto a ser un vehículo que permite llegar al desarrollo, no es capaz de garantizar por sí solo la satisfacción de necesidades básicas del ser humano. El objetivo de los esfuerzos a favor del desarrollo es proporcionar a todos los seres humanos la oportunidad de vivir una vida plena (Streeten, 1986).

Esta propuesta teórica permitió darle visibilidad regional a las desigualdades construidas en el mundo, producto de los esquemas planteados por los modelos anteriores de desarrollo. La tendencia estaba orientada en la evolución de diferentes factores, que una vez estimulados podrían generar desarrollo económico a través de diferentes instrucciones. Se empezó a abrir camino por lo tanto a un nuevo énfasis en torno a visiones liberales dentro de las corrientes dominante del desarrollo.

1.2.4. El enfoque Neoliberal y la Neo modernización: Ajuste estructural y Consenso de Washington (1980-1990)

América Latina inició la década de los noventa con el peso de haber retrocedido en el ámbito económico y social. El gran desafío que se presentaba entonces era restablecer los equilibrios macroeconómicos y reestructurar la deuda externa de tal manera que los países pudieran volver a incorporarse al sistema financiero internacional. En ese contexto, surgió el plan de reestructuración de la deuda, el cual fue complementado por un conjunto de medidas económicas que fueron sintetizadas en lo que se denominó como el Consenso de Washington. En este sentido, la CEPAL planteaba:

“En efecto, el tránsito se inició a partir de la inercia del retroceso registrado en el nivel de deuda externa, así como una serie de insuficiencias importantes, entre las cuales destacaron los desequilibrios macroeconómicos; la creciente obsolescencia de la capacidad productiva instalada e infraestructura física , una distancia cada vez mayor entre los intensos cambios tecnológicos que tienen lugar en el mundo y su aplicación en la región; el desgaste de la capacidad financiera y de gestión de los gobiernos, entre otros” (CEPAL, 1990)

De acuerdo a las directrices “consensuadas” en Washington durante las múltiples reuniones realizadas en 1989, la plena libertad del mercado, la disciplina fiscal y la desregulación de los mercados constituirían los ejes centrales de una estrategia que permitiría resolver el estancamiento económico resultante de los programas de ajuste aplicados en América Latina después del estallido de la crisis de la deuda externa en 1982. La equidad como objetivo a lograrse fundamentalmente a través de la distribución de la renta, no fue parte del consenso de Washington, ya que se entendía que el simple crecimiento favorecería un aumento de los ingresos y una mayor movilidad social. Los problemas sociales y de pobreza fueron entendidos como una inevitable compensación frente a los ajustes estructurales que había que realizar. Así, la lucha contra la pobreza se emprendió a través del establecimiento de las prioridades del gasto público hacia sectores como la educación y la sanidad y otros de mayor interés para las capas más pobres de la sociedad.

Según esta vertiente, habría que proponer una serie de medidas correctivas, con el objetivo de hacer frente al descomunal crecimiento del Estado, que derivaba en una excesiva regulación, empresas estatales ineficientes y numerosas, aspectos que también incrementaban los niveles de endeudamiento.

El Consenso de Washington representó, también un cambio de enfoque respecto a la liberalización de la economía. La posibilidad de hacer cálculos de costes basados en los precios reales de los servicios públicos, así como también el rol subsidiario del Estado en las actividades productivas podrían ser en gran medida los elementos correctores del déficit fiscal y la inflación, aspectos que preocupaban en ese entonces.

La aplicación a estas directrices, en principio daría como resultado un crecimiento sostenible, eficiente y competitivo. Se pensaba que el hecho de orientar al Estado exclusivamente al ámbito social y judicial era totalmente compatible desde estas premisas. En definitiva, se diseñaba una nueva forma de relación entre la existencia del Estado y la empresa.

No obstante, es necesario remarcar que dentro de estas iniciativas, los países que no lograran adoptar tales programas, sería sujetos de diferentes penalizaciones en materia de disciplina fiscal. Concretamente estas visiones planteaban (Williamson, 1989):

- Liberalización del comercio o levantamiento de restricciones a la importación y a la exportación.
- Incremento de la estabilidad de las inversiones (al complementar a la inversión extranjera directa con la apertura de mercados bursátiles domésticos).
- Presupuestos balanceados y ausencia de gasto excesivo.
- Remoción de controles de precios y subsidios estatales,
- Privatización o desinversión de todas o parte de las empresas propiedad del Estado,

- Mejora de los derechos de los inversionistas extranjeros de cara a leyes nacionales,
- Mejora de la gobernanza y lucha contra la corrupción política.

Por lo tanto, es básicamente a partir de la década de los años ochenta en donde nuevamente se visualiza un giro importante hacia las vertientes liberales a partir de los evidenciados problemas generados por la crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.) se encargaron de dictaminar una serie de medidas y políticas a adoptar por parte de los países del tercer mundo en función del no pago de la deuda en estas regiones. Prácticamente se viene a orquestar el ajuste estructural como una serie de chantajes recetados por el Fondo Monetario Internacional para poder recibir nuevos créditos y no ser expulsado del sistema financiero internacional. No obstante, estos programas tienen unos efectos negativos sobre las poblaciones más desfavorecidas, pues generan asimetrías aún mucho más marcadas dentro de la igualdad social y generación de recursos.

1.2.5. Enfoque de las capacidades y el Desarrollo Humano

A partir de la última década del siglo pasado y a través del aporte de autores como Amartya Sen (1983) y Streeten (1986), se plantea una propuesta más fresca sobre el concepto del desarrollo. Estos esfuerzos se ven favorecidos a partir de documentos promovidos por las Naciones Unidas en donde se considera que el desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo.

Tal y como se establece en esta definición, el desarrollo humano abarca todas las dimensiones del bienestar humano y el modo de lograrlo. En los últimos años, un número creciente de autores especializados en desarrollo han

situado en el centro de la labor, la promoción explícita de la integridad cultural de las comunidades culturales minoritarias amenazadas, junto con la vitalidad cultural en el ámbito económico, político y legal. En este sentido, ya se reconoce ampliamente que el desarrollo no solo es una realidad multidisciplinaria sino también pluridimensional. El concepto de Desarrollo Humano favorece una mejor calidad de vida de las personas; así como también valora la vida humana desde un enfoque más integral y universal.

También se deben tomar en cuenta algunos aspectos a desarrollar en cuanto a la sintonía, entre el Estado y la contraparte del mercado. El primero a través de los impuestos e inversión; y el segundo a partir de la eficiencia y competitividad en donde buscarán el acomedido de poder fortalecer el capital humano en todas las dimensiones. Por tal motivo, se puede decir que es la creación de oportunidades y potenciar los derechos de las personas que se consideran como fundamentales dentro de este enfoque. Uno de los indicadores mundiales utilizados para medir todo lo relativo al desarrollo humano es el que lleva el mismo nombre que este enfoque, conocido como IDH. Este índice, busca integrar la dimensión que el PIB per cápita puede mostrar a través de diferentes manifestaciones en el desarrollo de una persona, desde la esperanza de vida hasta aspectos relacionados a la salud, educación, etc. Al respecto, Boisier plantea que:

“En este contexto, son muchos los autores que van desarrollando definiciones básicas y puntos de partida para ampliar el alcance de este concepto de desarrollo. Sin embargo es necesario esperar algunos años para que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inspirado particularmente en ideas de Amartya Sen, de Mahbub ul Haq, Richard Jolly y otros, introdujera una nueva acepción para medir el desarrollo a través del concepto de Índice de Desarrollo Humano” (Boisier, 1999)

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha publicado sistemáticamente el resultado de la aplicación empírica de este concepto en donde el desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente. Más allá de esas necesidades, la gente valora además beneficios que son menos materiales, y entre ellos figuran la libertad

de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. El indicador de desarrollo humano que establece el PNUD en cuanto al ponderar diferentes factores como la renta, educación y la esperanza de vida, es solo uno de los intentos de expandir y corregir el reduccionismo que persiste en muchas de las prescripciones y evaluaciones del desarrollo.

1.2.5.1. Algunos aportes de Martha Nussbaum al enfoque de las capacidades

Martha Nussbaum (2002) también ha desarrollado el enfoque de capacidades, considerada una de las figuras más relevantes del panorama filosófico actual. Se ha destacado por la defensa de los derechos de la mujer y la importancia que otorga el papel de las humanidades en la educación. Este enfoque es una propuesta ética-filosófica, donde Nussbaum y Amartya Sen llegaron por diferentes disciplinas, pero coincidentes en los principios esenciales:

“..El enfoque de las capacidades surge “originalmente como alternativa a los enfoques económico-utilitarista que dominaban, y en algunos sentidos siguen dominando, los debates sobre la calidad de vida en los círculos políticos, en especial los que entienden la meta del desarrollo en términos estrechamente económicos” (Urquijo, 2007)

Según Martha Nussbaum, el criterio principal para la evaluación de la calidad de vida en el campo de la economía y el desarrollo consistía hasta hace poco en clasificar a los países simplemente en función del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Este enfoque resulta evidentemente insuficiente, ya que no plantea la cuestión de la distribución de los ingresos y la riqueza. Un país podría estar en los primeros lugares de la lista en vías de desarrollo, a pesar de las enormes desigualdades que puedan existir. Este enfoque es una propuesta de filosofía política que tiene como objetivo plantear principios básicos de justicia universal para ser exigidos e implantados por todas las naciones en todos los ámbitos. Una categoría central en este enfoque es el concepto de “capacidad” según lo entiende Sen (1998) como una visión de la vida que

combina “quehaceres y seres”, en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos.

Se entiende que estas capacidades básicas sobre todo, pueden servir de base para los principios constitucionales centrales que la ciudadanía puede exigir a los gobiernos. En contra de las críticas a la universalización y a las propuestas relativistas, subraya que en el mundo global se necesitan recomendaciones normativas transculturales que ofrezcan la cimentación de un conjunto de garantías constitucionales a todas las naciones. Por lo tanto, es importante entender que todo ser humano es portador de estas capacidades y que la falta de capacidades es un problema de justicia que depende de todos. La libertad personal, la dignidad y la integridad son, según Nussbaum, una meta social central y no hay ninguna institución que tenga derecho a la privacidad y esté exenta de un examen legal y de política pública

1.2.6. Río de Janeiro: ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo?

A más de 20 años en que el desarrollo sostenible se sitúa como paradigma al modelo de desarrollo, ha transcurrido mucho tiempo para que la apuesta en la renovación del compromiso y el progreso en materia medioambiental vengán siendo analizado de forma decidida. La seguridad alimentaria, la agricultura sostenible y el uso responsable de los recursos naturales son elementos que deben venir dados a partir de una nueva apuesta de desarrollo.

En función de lo anterior, se han dado algunos avances, sin embargo da la impresión que de la última conferencia de Río +20 hay condiciones muy blandas respecto a poder crear una cultura de respeto del medio ambiente que ofrezca un crecimiento económico. Es por ello que uno de los temas de especial relevancia es el de incluir aspectos relacionados a la “Economía Verde” que aunque no es un tema nuevo, al menos ha tenido la ventaja de haber sido incluida en el marco de las discusiones para la reducción de la pobreza y el tema del desarrollo sostenible. Estos factores son esenciales

hacia una nueva concepción de modelo de desarrollo o al menos consecuencias resultantes de la crisis de las concepciones anteriores.

El programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha definido la economía verde como “un sistema de actividades económicas relacionadas con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que resulta en mejoras al bienestar humano en el largo plazo, sin al mismo tiempo exponer las generaciones futuras a riesgos ambientales y escasez ecológica significativas” (PNUMA, 2011).

Los actuales modelos no han podido generar de forma responsable el equilibrio entre aspectos económicos y medioambientales, motivo por el cual se ha venido hablando de un cambio de paradigma o crisis final del sistema, pues son muchas evidencias las que se han hecho pasar como realidad que los modelos actuales de desarrollo no vienen funcionando: crisis de sistema, de valores, de la degradación del medio ambiente, etc.

En virtud de lo anterior, las presiones medioambientales hoy en día tienen una proporción significativa a partir de los ciclos económicos, por lo que se hace indispensable intentar resarcir o al menos no seguir agravando la explotación ilimitada de los recursos naturales, este planteamiento debe ser tomado en cuenta en las actuales y futuras propuestas de desarrollo.

1.3. Crisis del sistema y valoraciones generales sobre las diferentes limitantes a los modelos de desarrollo

La poca capacidad de las visiones desarrollistas que pretendían sacar a los países del Sur de la pobreza, junto con la crisis de oferta de principios de la década de los años setenta, representaron el inicio de una fase orientada a repensar los modelos propuestos e incluso cuestionarse la existencia de los mismos. A casi ya más de medio siglo de haberse planteado las primeras teorías de crecimiento económico como fin del desarrollo, la realidad no acompañaba las estimaciones y las progresiones que se habían considerado.

Las expectativas estaban centradas en un modelo que sugería diferentes propuestas modernistas; y con ello, nuevas posturas sobre las causas de la pobreza y el subdesarrollo continuaban en el debate.

En los años setenta se constataba que no se había podido lograr empleo para toda la población activa del mundo. Tampoco se había originado una relación directa entre crecimiento económico y desarrollo, la distancia que separaba a los países desarrollados de los subdesarrollados se había acrecentado. En 1973, el 20% de la producción mundial, había recibido aproximadamente dos tercios del ingreso mundial. Por el contrario, los países en vías de desarrollo, excluida China, con el 50% de la población mundial, habían recibido solo una octava parte del ingreso mundial. (Aritzizabal, 2008).

El agotamiento de las materias primas existentes y el abuso indiscriminado de los recursos naturales, son otros elementos que han estado en el centro de las discusiones y en la mirada de los diferentes pioneros de la teoría del desarrollo. Lo anterior ha dado la pauta para comenzar a formular ideas de un nuevo concepto de la reestructuración y puesta en marcha dentro del actual orden mundial. Básicamente se analizan estrategias alternativas frente a las propuestas desarrollistas de los distintos estados denominados tercermundistas, sobre todo buscando iniciar sendas duraderas de crecimiento auto sostenido. A partir de los diferentes escenarios mostrados en las últimas décadas, se comienza a cuestionar si la meta al desarrollo ha sido lograr el crecimiento económico o si éste se convertía en uno de los tantos medios para acceder al desarrollo en una lógica más integral. Este dilema entre crecimiento económico y desarrollo es el punto de partida para reflejar diferentes visiones alternativas.

Como producto de las discusiones entre los enfoques que promovían a todas luces el juego del mercado en contraposición de los que venían defendiendo el rol del Estado como figura predominante, se fue potenciando la expansión del capitalismo a escala mundial y de diferentes procesos tecnológicos promovidos siempre desde el norte bajo el paradigma neoliberal.

Bajo este contexto, se comenzaba a poner la mirada en la descentralización, como una oportunidad de promover la competencia entre las dependencias gubernamentales. Es aquí en donde surgieron las alternativas de desarrollo pensando en los países pobres y de desarrollo tardío, con el fin de neutralizar los efectos negativos que la globalización y el ajuste estructural, dosificadamente iban produciendo en el nivel de vida de la población.

A partir de las evaluaciones de diferentes modelos de desarrollo y sobre todo a partir del intento por responder a interrogantes y problemáticas específicas dentro de los países del tercer mundo, aparecen nuevas posturas orientadas a considerar el crecimiento económico en un segundo plano es decir, ahora ya no se toma como fin sino como medio, el poder aproximarse a la satisfacción de las necesidades humanas, tal como lo planteaba en su momento Streeten (1996) en su teoría de las necesidades básicas. Es en este contexto donde aparecen términos emergentes, diferentes acepciones del desarrollo y componentes sinérgicos que se desarrollan desde una dinámica territorial.

Es importante comentar que a partir de una visión exclusivamente productivista aunada a la promoción de multinacionales, se han promovido la creación de bienes y servicios que no corresponden a las necesidades reales de los países menos favorecidos; con lo cual, este tipo de prácticas siguen consolidando modelos de desarrollo que van en decadencia. También, como se dijo anteriormente, especial énfasis requiere el estudio de las consecuencias de la degradación de los recursos naturales y modelos actuales que tienden potenciar cada día más la exclusión y desigualdad. Se puede decir que son muchos los criterios y modelos inservibles que se han utilizado hasta ahora para plantear el concepto de desarrollo.

Es creciente también el número de economistas que reconocen y señalan la existencia de las diferentes deficiencias del mercado, encaminadas también a generar un proceso basado en la competencia imperfecta. Por otro lado, se sabe también de la necesidad de garantizar bienes y servicios que no podrían

ser ofrecidos a través de mercados privados, por no ser rentables; la presencia de externalidades; fallas en la provisión de información adecuada a los consumidores; la existencia de mercados incompletos, etc., son fiel reflejo de algunas de las problemáticas que se siguen señalando con mayor frecuencia dentro de las estructuras neoliberales.

Las estrategias e iniciativas que busquen superar la visión de los enfoques tradicionales del desarrollo tienen que estar orientadas hacia la generación de nuevas perspectivas o enfoques alternativos que permitan generar propuestas enmarcadas en las realidades territoriales. Según Vilar (2010), el auténtico desarrollo consistirá en ofrecer respuestas conceptuales e institucionales satisfactorias. Cualquier concepción adecuada del desarrollo, desde este componente territorial deberá incluir seis aspectos:

- Un componente económico, que trate la creación de una riqueza auténtica y mejores condiciones de vida material, equitativamente distribuidas.
- Un ingrediente social, medido en términos de bienestar en materia de salud, educación, vivienda y empleo.
- Una dimensión política, que abarque valores tales como los derechos humanos, democracia, etc.
- Un elemento cultural, que reconozca el hecho que las culturas confieren identidad y autoestima a las personas.
- Un medio ambiente sano.
- Un ámbito referido a las creencias y símbolos relacionados al sentido de trascendencia.

Se habla entonces de un modelo de desarrollo basado en las potencialidades locales. Es por todo lo anterior que se puede decir que estos enfoques alternativos del desarrollo consideran la necesidad de adoptar un enfoque contextualizado para comprender las transformaciones, en donde el desarrollo debe ser estimulado, organizado y sustentado en un nivel territorial pertinente para la población, en términos de cultura, de identidad y de redes.

Concretamente, se pueden diferenciar nuevas ideas que tienden a observar las dinámicas locales como nuevas propuestas que se enmarcan dentro de un contexto globalizado. Estas iniciativas, estarían centradas en gran medida a favorecer las capacidades propias de los territorios, devolviendo en los actores locales los instrumentos necesarios para la construcción de nuevos espacios de desarrollo.

Los sistemas promovidos durante las últimas décadas, no han generado los resultados acordes con las prescripciones dictaminadas por los enfoques macroeconómicos, basados en la “mono economía” ni la aplicación de una receta universal para potenciar las bases naturales, sociales y económicas de los países del Sur. El reto radica no solo en poder considerar enfoques alternativos del desarrollo sino también en poder involucrar a los diferentes integrantes de un sistema territorial, sistema que sólo puede gestionarse mediante la participación y articulación de todos los actores claves del proceso de desarrollo.

La globalización, y los problemas estructurales que nuestra sociedad ha padecido, como resultantes de las diferentes aplicaciones derivadas de los modelos de desarrollo, han puesto en evidencia diferentes retos y desafíos. Para lograr acercarse a la discusión del desarrollo se debe reflexionar en el hecho de poder avanzar en la consecución de tres objetivos esenciales, a saber: garantizar un suministro adecuado de bienes públicos globales, superar gradualmente las asimetrías de carácter global y construir una agenda social basada en los derechos fundamentales de las personas.

1.4. La perspectiva territorial del desarrollo

Desde el punto de vista del desarrollo, la dinámica territorial ha sido desde siempre fundamental; independientemente de sus diferentes potencialidades natural e histórica, un territorio puede también poseer diferentes oportunidades de naturaleza intangible. Se entenderá como ideal el hecho que estos aspectos puedan conjuntarse de tal forma que se desarrolle la idea de sinergia entre

todos los componentes que formen parte de las dinámicas territoriales (desde aspectos culturales hasta aspectos de carácter social); de aquí saldrían, en principio, diferentes acciones que en conjunto se desarrollan en proporciones territoriales desde una escala mucho menor a lo que podría ser una escala nacional o regional; sin embargo constituyen un buen ejercicio encaminado a la resolución de problemas comunes.

Se comenta que hasta ahora no ha existido algún país desarrollado que haya tomado como base de desarrollo, las estrategias que fueron promovidas a partir del Consenso de Washington. Constituye también un contexto interesante el hecho de añadir importantes obstáculos a las limitaciones del modelo primario exportador latinoamericano o a la crisis del patrón sustitutivo de importaciones que pretendió superar aquellas limitaciones históricas. Así pues en muchos casos la mirada del desarrollo hacia las grandes estructuras o conglomerados nacionales ha dejado de lado la actuación en los niveles territoriales.

“En suma, el logro de la estabilidad macroeconómica, la orientación hacia los mercados internacionales, la reducción del papel de las Administraciones Públicas y la privatización de actividades económicas y empresas públicas no han sido elementos suficientes para crear condiciones adecuadas de crecimiento de las inversiones productivas, ni para lograr la introducción de las innovaciones tecnológicas, de gestión en el conjunto de los diferentes sistemas productivos locales de los países menos desarrollados” (Albuquerque, Teoría y práctica del desarrollo local, 2007)

La idea de concebir el desarrollo desde las lógicas territoriales, se encuentra bastante relacionada con el poder promover estas ideas de descentralización, pues permite girar la mirada hacia la gestión de las capacidades locales, en donde circulan diferentes actores relacionados geográficamente; y que permiten generar propuestas de visión y perspectivas en común. Sin embargo, para tales fines se hace necesario “ordenar” el espacio en que naturalmente cada sector se desarrolla.

La concepción del territorio se entendería como un factor clave dentro de la construcción de procesos de identidad local. En este sentido, el territorio se debe relacionar a una amplia base de recursos naturales, modos de producción, redes de interacción y formas que están orientadas hacia la confluencia de tales componentes desde una perspectiva sistémica e integrada.

Desde ya hace varias décadas, autores como Weber (1920) asociaban una terminología estrechamente vinculante entre el Estado y el criterio de territorialidad, mientras los sistemas políticos débilmente territorializados, estaban concebidos como poco desarrollados y de corte esencialmente patrimonial. En esta perspectiva, el territorio no podía seguirse concibiendo como un sistema natural cuyas fronteras se impondrían por sí mismas; no obstante, es una realidad que los procesos de gestión que se puedan evidenciar entre las diferentes regiones y municipios que conforman un territorio, tanto en términos de recursos materiales, como de capacidad humana y técnica pueden ser variantes.

Es bajo esta premisa que se vuelve necesario poder abordar las restricciones entre diferentes zonas geográficas desde una perspectiva basada en el concepto de sinergia y reconocer el territorio como un aspecto fundamental, pues finalmente el objetivo que se persigue es el de orientar la dinámica propia desde una visión de conjunto, sobretodo porque el territorio es la base sobre la cual las personas elaboran, y representan las estructuras materiales de su realidad, de acuerdo a los procesos de reproducción o transformación de los sistemas económicos y sociales. Por lo tanto, es necesario tomar como punto de partida a estos supuestos territoriales como una realidad sistémica en constante cambio.

El dinamismo que se le inyecta a la aspiración de poder lograr el desarrollo de las naciones es dependiente también de la articulación y uso de los recursos existentes; siendo de esta forma, en la que se busque potenciar políticas que privilegian una visión sectorial de la realidad a políticas que se centran en el

lugar y que privilegian las múltiples dimensiones que componen un espacio. Desde una visión territorial del desarrollo, se pueden proponer estrategias, en diferentes ámbitos (sociales, ambientales, económicos, políticos, etc.) que pueden ir conviviendo de forma alterna. También es necesario el poder orientar estos elementos a la creación de una identidad territorial capaz de estimular los procesos de cooperación entre diferentes integrantes.

Como construcción social orientada a la acción, la concepción de territorio e identidad local parece permitir la adopción de un acercamiento que se orienta a poder reflexionar sobre los principales problemas relacionados con la teoría y la práctica del desarrollo. Al hablar del territorio, se hace referencia a diferentes factores en donde se van construyendo todo tipo de procesos. Governa (2005) advierte con especial énfasis la cuestión de la delimitación, sin embargo plantea el reto de realizar una construcción colectiva de los agentes la cual sin embargo a su vez, se ejercita sobre la materialidad de los lugares.

Por otro lado, la visión territorial del desarrollo permite la elaboración de un constructo geográfico capaz de gestionar, planificar y coordinar a diferentes niveles en donde se busque potenciar y fortalecer los procesos de desarrollo así sea una comunidad, municipio, región y país. Es por ello que los territorios, se consideran espacios integrados, que comparten e intercambian grupos poblacionales, complejos productivos, propiedades, atributos o valores, relaciones y funciones dentro de un conjunto.

Es importante destacar que en las últimas décadas del siglo XX se ha asistido, desde la nueva geografía económica, a un importante cambio en la conceptualización del desarrollo económico. Frente a la visión del desarrollo basado en externalidades, de carácter redistributivo, que incentivaba la atracción de capitales y empresas externas para impulsar el crecimiento económico de las regiones periféricas, se ha ido abriendo camino la aproximación del desarrollo basado en sus potencialidades que considera que las economías de las regiones y localidades pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio. Mientras que las políticas

estructurales adoptan una aproximación funcional, las políticas alternativas definirían sus acciones con un enfoque territorial. Según Vásquez Barquero (2003) un territorio

“se puede conceptualizar como un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y maduración se apoya en una combinación de causas que van desde el estado de necesidad hasta la disponibilidad de recursos naturales y locacionales, con fuerte demanda en el mercado”. Todos estos procesos contienen, al menos, dos dimensiones: una económica, en que los emprendedores locales demuestran su capacidad para la organización de los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivas en los mercados; otra sociocultural, en que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo y se fortalecen en el ejercicio de la propia estrategia”. (TDR, 2011)

También son dos grandes resultantes que pueden condicionar los modelos alternativos de desarrollo a partir del componente territorial: el potencial de desarrollo existente en cada territorio y la capacidad de organización de los actores locales. Todas las localidades y territorios disponen de un conjunto de recursos, que constituyen su potencial de desarrollo, tanto en el caso de las áreas rurales como en las zonas urbanas. A nivel de cada localidad, país o territorio se detecta, por ejemplo, la dotación de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, conocimientos técnicos, capacidad empresarial, recursos naturales, estructura social y política, etc., sobre los que necesariamente se articulan las iniciativas locales.

El desarrollo de una localidad o territorio requiere que diferentes actores planteen todas sus expectativas de manera coordinada. En este contexto, lo geográfico será siempre el escenario en donde se desarrollarían las relaciones sociales, fundamentales para articular las diferentes potencialidades territoriales. Será también bajo este concepto, en donde todas las relaciones que se desarrollen en sociedad mantendrían indudablemente una visión territorial. No obstante será importante comentar que las lógicas territoriales son complejas, pues en muchos casos no son realidades homogéneas ni estáticas.

Es en función de estas premisas que se debe buscar un estado de simetría entre las dinámicas territoriales a partir de la complementación y cooperación de todos los actores claves de este proceso. El territorio debe de ser visto como una categoría que adquiere una connotación eminentemente sinérgica, responsable de articular la dimensión económica y social, así como la dimensión espacial presente en el territorio mismo. Es por ello que la territorialidad se refiera al conjunto de prácticas y expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la aprobación y permanencia de un territorio determinado por unos determinados esfuerzos locales. Por tal motivo, los nuevos modelos de desarrollo tienen que ver con alternativas más adaptables y con una visión centrada en el desarrollo local, con el objetivo de encontrar propuestas diferentes y nuevas formas de desarrollo en un contexto globalizado.

1.5. El desarrollo local como enfoque alternativo a la globalización

Aunque en las últimas décadas, el concepto del desarrollo local pareciera estar de moda, conlleva detrás de sí mismo un largo recorrido; y puede relacionarse incluso al surgimiento del sistema de países. Bajo este contexto, el desarrollo local tendría como referente a la idea del estado moderno, en el sentido que las poblaciones y los aspectos territoriales son distinguibles como locales desde el hecho que están relacionados con un centro y supone desde luego, la subordinación de lo local, caracterizada por una relación política y jurídica claramente convencional.

Posteriormente, se fueron expandiendo las diferentes unidades geográficas que conformaban un territorio a tal grado de poder ir constituyendo una plataforma de variables económicas y políticas orientadas a poder crear diferentes espacios que incorporarían nuevas formas y patrones que cambiarían los paradigmas de los grupos humanos. A partir de este momento se habla formalmente de la creación de unidades territoriales, en donde se van elaborando diferentes conceptualizaciones que son apadrinadas por los Estados. (Albuquerque, 2007). Por otro lado, el desarrollo local “se materializa

en un proceso de crecimiento y cambio estructural que afecta a una comunidad territorialmente definida, y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes” (Barquero, 2000). En el proceso de desarrollo local se pueden distinguir tres dimensiones principales, una dimensión económica y otra socio-cultural y una tercera dimensión política administrativa o de políticas territoriales

Las teorías modernas del desarrollo que hacen énfasis en los conceptos regionalidad y localidad, son en esencia supuestos que buscan centrar el análisis en los inconvenientes de gestión y las disparidades que produce una economía de mercado. En este contexto, los conceptos y aplicaciones de estas propuestas pueden ser igualmente aplicables tanto a países, regiones, localidades, etc. A grandes rasgos, la teoría del desarrollo local trata del uso de las potencialidades no explotadas en los territorios, los cuales representan un enfoque alternativo para enfrentar el desarrollo de los países del sur frente a la globalización.

Haciendo una revisión general, se observa que la teoría de desarrollo local se registra en las denominadas teorías eclécticas o multifactoriales. Estas teorías consideran que el desarrollo económico local requiere de una serie de factores simultáneos de implementación en áreas locales. Uno de los primeros trabajos que incluye diversos factores en el proceso fue desarrollado por Thompson (2005) y señalaba que la teoría de la base económica es útil sólo para analizar aspectos de corto plazo pero no para los del largo plazo. Se visualiza que estos planteamientos deben requerir de actuaciones direccionadas a programas específicos de produzcan cambios significativos desde los espacios locales. “La localidad se convierte en un eje fundamental del desarrollo nacional, y su importancia radica en la ejecución de planes realizados por las autoridades locales, base primordial para el cambio en una región, un estado o nación. Planteaba que las autoridades locales deben buscar la manera de integrar y concretar a los diferentes actores de la comunidad, agentes económicos, organizaciones cívicas entre otros”, como lo señala Albuquerque (2007)

Acompañan a estas corrientes teóricas, el surgimiento de diferentes elementos conceptuales, como lo son las instituciones locales, asociaciones de desarrollo comunal, las agencias de Desarrollo Local, las Pymes y otros importantes agregados que conforman lo que sería una interesante base relacional que buscarán articularse, con el objetivo de construir una idea centrada en soluciones alternativas a las grandes influencias de corte neoliberal.

En realidad, la definición de lo que sería el desarrollo local solo puede ser entendida desde la referencia a un espacio más general en el cual se inserte un territorio (sea este un municipio, departamento, provincia, etc.).

La expresión 'desarrollo local' es mucho más abierta que una consideración centrada en los elementos económicos y hace referencia también a los aspectos sociales, ambientales, culturales e incluso institucionales, pues se trata de un proceso en el cual todas las partes integrantes de un territorio se conjuntan para potenciar determinados programas, proyectos y acciones utilizando como medio los recursos que genera un territorio. En algunos casos, el concepto del desarrollo local puede ser mal utilizado. De ahí la importancia en poder considerar que las potencialidades de una determinada zona no tiene por qué reducirse exclusivamente a las fronteras territoriales que establezcan los municipios o departamentos como unidades administrativas de organización.

Dentro del concepto de desarrollo local existen diferentes ideas que pueden ser consideradas a fin de poder expandir los conocimientos en la materia. Es importante darnos cuenta que el desarrollo local no necesariamente agota sus posibilidades en el desarrollo endógeno, pues muchas oportunidades que se puedan brindar a los territorios pueden venir también de externalidades. Aunque la premisa es que el desarrollo local posee una dimensión territorial, el objetivo sería también el buscar la vinculación a las actividades relacionadas

con el Estado; y que con ello se oriente la potenciación de todas las actividades que sean promovidas desde el territorio en su conjunto.

Finalmente, se destacará que a pesar que se vayan orientando planes, programas y proyectos que estén encaminados a fortalecer las capacidades locales, la realidad planteará problemáticas y restricciones territoriales que deberán ser estudiadas o bien se acrecentarán dentro de los próximos años. Por tal motivo, se puede decir que el concepto del desarrollo local será una definición dinámica en constante construcción con el objetivo de poder abordar desde una manera consensuada y participativa todo lo relacionado a las inquietudes que se vayan presentado dentro de los diferentes territorios.

1.6. La importancia de la estrategia del desarrollo local

Las estrategias de desarrollo local se deben construir en función del territorio que se analice; es decir, en ningún momento son recetas que se deben aplicar indiscriminadamente a lugares que se encuentren dentro del mismo país por poseer características similares. En definitiva, un buen diagnóstico de capacidades territoriales podrá suponer un buen punto de partida para la identificación de diferentes alternativas de desarrollo.

Previamente se deben tener un mínimo de condiciones y hay que establecer básicamente que estas condiciones busquen favorecer el qué se hace y qué política se encara. En este sentido, la voluntad o estilo político marcarían cómo se gobierna y los diferentes actores dictaminarían quiénes y cómo participan.

Las diferentes estrategias de desarrollo local pueden abrirse a una visión más integral, es por ello que la cooperación público-privada y la discusión conjunta de actores territoriales deben ser compartidas a todos los niveles. Estas experiencias no solo van enfocadas a poder contemplar la efectiva base relacional que pueda tener una región, sino más bien deben orientarse a

potenciar las capacidades por parte de los actores e instituciones claves del proceso de desarrollo.

Aunque los fines del desarrollo local deben orientarse a favorecer las condiciones de vida de la población, se debe buscar también la eficiencia, es decir la adecuada utilización de recursos territoriales con el objetivo de poder crear diferentes emprendimientos que deriven a nuevos puestos de trabajo que irán beneficiando las dinámicas locales. Es en este esfuerzo que se pueden ir encaminando los conceptos a la formulación de una idea de “estrategia de desarrollo local”. En todo caso, será fundamental la pro actividad, participación y coordinación de los actores que cuenten con un territorio y cualquier acción debe poder orientarse hacia la eficacia de los recursos propios desde una perspectiva consensuada y socializada.

Instituciones, tales como gremiales y asociaciones locales, serán también agentes que se sumarán a los esfuerzos de desarrollo que se promuevan. Aunque en principio, el papel de los gobiernos locales o municipales va a depender igualmente del marco jurídico y administrativo de cada país, existen también diferentes esfuerzos que son promovidos por las mismas agencias de desarrollo local y estas en algunas realidades tienen el carácter de "foro" de discusión y debate de propuestas relevantes para las iniciativas locales.

Dependiendo del tipo de programas las agencias estarán más orientadas a la inversión, prestación o intermediación de servicios (Llisteri, 2007). Cuando se habla de los actores del desarrollo local, se hace mención a un conglomerado de agentes que participan en una misma dinámica; y lo que se pretende, es relacionar la base social de un espacio geográfico por distintos tipos de instituciones y grupos de personas. Se pueden identificar una serie de universos que serán claves dentro de cualquier proceso de estas características: productores, líderes, representantes de asociaciones, cabezas de hogar, representantes juveniles, etc.

También recae fundamentalmente el papel protagónico en los gobiernos locales, pues serán ellos los que puedan promover los espacios de concertación. El liderazgo, la movilización y la coordinación con los diferentes actores deberán institucionalizarse, tanto en el ámbito político como en el ámbito social. Por lo tanto, la búsqueda de encuentros locales con la mayor participación posible favorecerá en gran medida la objetividad que se pueda incorporar a los esfuerzos de planificación en conjunto.

Por otro lado, la presencia de los diferentes responsables públicos orientará también la idea de continuidad, tanto en el mediano como en el largo plazo, además del compromiso que pueda ser el tomar como bandera las diferentes estrategias de desarrollo local que se vayan definiendo.

Uno de los retos a superar serán las disputas electorales y las diferencias político-partidarias, que no deberían interferir. Es por ello que resulta necesario el establecimiento de acuerdos territoriales, independientes de la ideología política-partidaria que se pueda definir en cualquier momento. De ahí la necesidad de convocar a las fuerzas políticas y sociales locales a su involucramiento en estas iniciativas, a fin de que la legítima disputa electoral no interfiera en aspectos sustantivos del desarrollo económico local.

Como se dijo anteriormente, los gobiernos territoriales deben orientarse en gestionar buenas prácticas que busquen la eficiencia de los recursos territoriales, logrando con ello diferentes propósitos de modernización administrativa. A partir de estas mejoras en la formación humana, los gobiernos incorporan un valor agregado a la competitividad territorial. En síntesis, una de las principales funciones de los gobiernos municipales es la de crear las condiciones necesarias en cuanto a infraestructuras básicas para que los diferentes agentes de desarrollo tomen su rol en las respectivas dinámicas de los procesos de desarrollo local.

También resultará imprescindible el hecho que los gobiernos locales puedan conjuntarse con los actores privados en cada ámbito local, y mediante

formas flexibles, que permitan elaborar directrices que fortalezcan las capacidades existentes; con ello, se decide a promover el desarrollo local, a través de diferentes instrumentos como lo pueden ser : la formación de recursos humanos, la capacidad innovadora y emprendedora de las empresas locales; la flexibilidad de las organizaciones institucionales locales, etc.

La resolución de una gran diversidad de problemas regionales puede ser llevada a ejercicios locales a partir del planteamiento de diferentes estrategias de desarrollo local. Aspectos, tales como el acceso al empleo a través del fomento de iniciativas productivas, el apoyo a los diferentes sistemas productivos locales deberán ser vistos como realidades que se deben potenciar desde las bases propias de un territorio, es decir desde la endogenidad.

No obstante lo anterior, este componente no plantea el cerrar las dinámicas propias de un territorio a lo que podría ser el aprovechamiento de externalidades u oportunidades que puedan ir surgiendo desde diferentes niveles del contexto externo. El eje del desarrollo local lo dictaminará el perfil que se desee implementar, que no solo estará definido por lo que haya en ese territorio, y de lo que se podría hacer en él, sino, además, por la viabilidad económica de lo que se propone y, fundamentalmente, por quienes viven allí su forma de vida y el tipo de expectativas que tienen. No es sólo un problema técnico; es un problema fundamentalmente cultural y de identidad. Quedándose simplemente en esfuerzos retóricos o políticos, hasta la mejor estrategia de desarrollo local puede fracasar si no tiene nada que ver con lo que vive la gente del lugar.

De ahí que el desarrollo local requiera de un fuerte consenso de las instituciones locales. Si no hay condiciones para un perfil de desarrollo y si la localidad no puede definir hacia dónde va, no hay ninguna oportunidad de pensar el desarrollo local (Arroyo, 2002). Las formas de proceder de las diferentes instituciones y conglomerados que se orientan a la promoción y gestión del desarrollo local pueden ser estudiadas desde nuevas metodologías o propuestas de valor que se potencien a partir de las capacidades

institucionales. No obstante, es fundamental determinar que el desarrollo local debe tomar en cuenta políticas y directrices que favorezcan cualquier marco de acciones que se desarrollen en esta vía. Estos procesos no están totalmente determinados por mecánicas preestablecidas de acumulación, sino que admiten la idea de oportunidades al alcance de diferentes actores locales. En esta concepción, la globalización presenta no solo amenazas, sino también oportunidades para las regiones. Arocena desarrolla la idea de la globalización como oportunidad:

"Solamente los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que, además, cuenten con cierta masa crítica de capacidades estratégicas, pueden acceder a utilizar las nuevas oportunidades para su beneficio. En otras palabras, la globalización sería una oportunidad especialmente para territorios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes" (Arocena, 2004)

Las oportunidades no están al alcance de todos, suponen ciertas capacidades y ciertos niveles de desarrollo. Pero lo que importa señalar es que al aceptar la idea de la relevancia de las estrategias locales, se está abriendo la posibilidad de que toda sociedad local pueda jugar al interior de la estructura de acumulación capitalista. Su éxito dependerá de los factores y situaciones anotados por Bervejillo (1995); pero en último caso, esos factores pueden ser generados por políticas destinadas a crear las condiciones que permitan desarrollar las estrategias capaces de articular el potencial local con las oportunidades emergentes a nivel global. Al abordar el tema de las estrategias, estamos introduciendo de hecho, uno de los condicionantes más importantes de los procesos de desarrollo local: la capacidad de constitución de actores locales.

1.7. Retos del desarrollo local

El saber visualizar alternativas en el campo del desarrollo frente a contextos globalizantes supone también reflexionar sobre los posibles retos y desafíos que puedan surgir dentro de este campo propositivo del conocimiento. En este

sentido, surgen algunas consideraciones, a partir de los siguientes planteamientos:

Un proceso de desarrollo local se da de forma espontánea y natural dada la existencia de una nutrida base relacional de actores que conforman un territorio. Sin embargo, en la formulación de las estrategias de desarrollo local, al existir dentro de un territorio intereses múltiples y diversos dentro de los procesos de la consecución de una estrategia, los procesos participativos pueden ser limitados y en muchos casos se puede saber quiénes y cómo van a participar.

El utilizar acepciones en diferentes realidades en función de la preferencia de los términos regional, territorial, local, etc., son en definitiva diferentes variantes en cuanto a matices específicos que pueden poseer estas aspiraciones y objetivos enmarcadas en las estrategias alternativas del desarrollo desde el punto de vista territorial. Sin embargo, pueden existir ligeras coordenadas que lleven a establecer diferencias básicas de conceptos aunque se hable en torno a la misma terminología: territorios, estrategias, actores, etc.

El papel protagónico del Estado en las estructuras del desarrollo local, se sostiene en principio un rol decisivo desde los gobiernos municipales en favorecer espacios de concertación y participación en donde se pueden ir sumando diferentes actores en la medida se vaya dinamizando un territorio. En este sentido, es imprescindible partir del hecho de la capacidad de decisión y ejecución que pueda venir desde estas perspectivas.

Aunque el crecimiento económico en sí solo es uno de los objetivos a perseguir, el desarrollo local debe evaluarse en componentes más amplios de las variables de progreso económico. Hay una serie de libertades y derechos fundamentales que deben tomarse como prioridades dentro de las agendas de las diferentes partes integrantes de un territorio. Se puede dar por descartado el pragmatismo de considerar como sinónimos aspectos como el desarrollo local y la descentralización, sin embargo puede establecerse esta relación una

vez que a partir de este encuentro se puedan crear procesos locales desde una perspectiva de inclusión que se oriente a mejorar las capacidades de instituciones y de tejido institucional.

Estas prioridades deben ser definidas a partir de un esfuerzo participativo e integrador. La lógica temporal de resultados a medir o evaluar, pueden ser formulados desde diferentes planes de acción orientados a coordinar una estrategia territorial encaminada a poder desarrollar una prospectiva completa de un país, a través de la evaluación en el corto, medio y largo plazo.

El contexto internacional está sustentado en una economía de libre mercado, particularmente desde la mirada de las grandes instituciones financieras, se apuesta a seguir continuando con políticas de apertura económica y liberalización de economías dentro del panorama globalizado; en definitiva, un marco bastante difícil para poder generar espacios de acción y reacción por parte de los gobiernos locales, pues se responden a intereses concretos que a veces vienen impuestos desde cortes más abiertas.

Son diferentes instituciones las que deben encargarse de los aspectos macroeconómicos; sin embargo, las externalidades no quedan fuera de las grandes directrices del desarrollo local. Las variables estructurales deben considerarse en conjunto; y a partir de este momento, se debe intentar armonizar a diferentes intereses con gobiernos en turno. Dentro de un panorama intermedio, entre estos extremos tan diferentes, aparece una serie de instituciones que pueden orientar diferentes esfuerzos hacia el buen funcionamiento de los mercados y de las organizaciones. Es por ello que la institucionalidad es un elemento que puede responder a las diferentes vulnerabilidades que pueden producirse en la economía y contexto de un país.

Por todo lo anterior, los esfuerzos que provengan desde las instituciones que pueden potenciar un proceso de desarrollo local, tienen que venir orientados a poder corregir diferentes desigualdades o cuellos de botella que afectan el carácter territorial. El potenciar la generación propia del conocimiento aunado a los esfuerzos orientados a poder hacer frente a las vulnerabilidades

macroeconómicas a través de la generación de recursos propios debe ser un elemento esencial dentro de las agendas territoriales, a fin de eliminar las asimetrías que se muestren desde un panorama económico, social, institucional, político e incluso medioambiental. Sin embargo, el cambio de paradigma hacia la eficacia y la eficiencia de la gestión integral de los recursos de tales organizaciones, puede desvirtuar los fines mismos de combatir las restricciones territoriales, contraponiéndose entonces la razón de ser por la cual se han estado desarrollando.

1.8. ¿Qué ha pasado en América Latina respecto al Desarrollo Local?

El interés por los temas de desarrollo local en América Latina es variado y extenso. Existen diferentes autores que tratan de vincular los procesos de desarrollo a condiciones locales. Sin embargo, es importante mencionar que dentro de estos aspectos, se visualizan otra serie de consideraciones teóricas que apuntan a diferentes conceptos relevantes como lo es la relación a lo global, local, el desarrollo territorial, desarrollo rural, etc.⁵.

Méndez (2002) enfatiza un resumen de planteamientos teóricos latinoamericanos sobre desarrollo territorial, enfatizando la importancia sobre la organización institucional del territorio caracterizado por las relaciones sociales de cooperación y compenetración. El territorio y por lo tanto el eventual desarrollo territorial, está “definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder. El concepto clave no sería el consenso o la posibilidad de construcción colectiva, sino que es el poder “quien domina o influencia, y cómo domina o influencia en ese espacio”.

Otro elemento gira alrededor de su naturaleza sistémica o integradora. Esto deja de lado el abordaje puramente sectorial y se abre hacia consideraciones ambientales, sociales, institucionales y culturales, las cuales se integran en un “medio” que promueve el desarrollo. En ese sentido también apunta Boisier (2004) cuando argumenta la necesidad de nuevos marcos cognitivos para

⁵ Ideas elaboradas a partir de material de Ferrufino y Otros (aproximación a bases conceptuales de desarrollo local, equipo multidisciplinario UCA Planificación Territorial, 2013).

abordar el territorio, particularmente una visión estructural – sistémica que permita una visión del territorio como “sistema abierto y complejo”.

El debate latinoamericano analizado reconoce el cambio de paradigma de los últimos veinte años en los que el territorio y “lo territorial” han cobrado una especial importancia como elemento fundamental en los procesos de desarrollo. Ese territorio se entiende como integrador y sistémico revestido de una clara dimensión política por estar configurado por el despliegue de relaciones diferenciadas de poder entre los actores.

Más que una discusión en torno al concepto teórico lo que se advierte en el panorama latinoamericano es un interés por los factores que puede promover u obstaculizar el desarrollo territorial. Esto lleva nuevamente a los múltiples intentos por definir qué se entiende por “desarrollo territorial”. Manzanal (2009) aclara que se trata de un concepto “polisémico” sobre el que no existe consenso respecto a si es “finalidad o proceso” en todo caso desde su visión más política apunta a que se trata de un proceso de transformación de las relaciones de poder para favorecer la inclusión y la mayor autonomía de la población de un territorio. Por su parte Quispe (2006) plantea un ideal de “desenvolvimiento armónico” que promueve la cohesión social y territorial desde una perspectiva multidimensional orientada hacia la cooperación, la negociación y la transformación institucional.

Esta revisión permite dilucidar algunos elementos que propician el desarrollo territorial: conocimientos e innovación; redes de articulaciones más o menos profundas entre actores dentro y fuera del territorio, movilización de recursos que se convierten en capitales o activos territoriales (Méndez, 2002) y transformación de las relaciones de poder en pos de mayor autonomía. Mientras que se reafirman los factores limitantes: dispersión de los actores; interacciones superficiales entre los mismos e inercia de procesos históricos que limitan las posibilidades locales. “Ello justamente pone al centro del debate el tema de las capacidades para el desarrollo en el entendido de la organización de una visión de desarrollo capaz de convertirse en un proyecto

político y en la consolidación de una serie de capitales intangibles: la organización y la acumulación de experiencias y de conocimiento que constituyen a la larga un capital sinérgico. (Cummings, 2014)

En síntesis se plantea la necesidad de construir sujetos en el territorio capaces de desenvolverse con mayores grados de autonomía. En esa misma línea concluían Helmsing&Ellinger (2006) al resumir las capacidades de desarrollo endógeno en acción colectiva organizada, comunidad de visiones y capacidad de respuesta ante presiones y pautas básicas para la configuración de instrumentos de participación ciudadana, comprendidos desde un ejercicio de planificación.

En relación al abordaje doméstico, el concepto de desarrollo local se reconoce por primera vez en Centro América a partir de los años noventa. En El Salvador, el surgimiento del desarrollo local resulta de las necesidades que enfrentaban la mayor parte de las comunidades alrededor de todo el territorio, como consecuencia del conflicto armado. Bajo esa coyuntura, surgen una serie de programas e instituciones que tienen como fin desarrollar un replanteamiento interno que facilita el proceso de transición de la guerra a la paz.

También se contó con el nacimiento de otras iniciativas, tales como: La Fundación Nacional del Desarrollo, que tiene como objetivo trabajar en pro de disminuir la brecha existente entre las grandes ciudades y las pequeñas municipalidades. Así como también las Municipalidades en Acción y la Comisión Nacional de Restauración de Áreas Afectadas por el Conflicto instituciones que definieron su visión de desarrollo local, de acuerdo a su campo de acción y a sus objetivos.

Estas instituciones aportaron grandes avances en la definición de la teoría del desarrollo local en El Salvador, en relación a los antiguos paradigmas de desarrollo regional e internacional; sin embargo, el concepto de desarrollo local ha tenido otras fuentes de enriquecimiento en su evolución. En la actualidad, este ámbito se plantea como un tema de gran relevancia en las agendas de

discusión de las instancias de más alto nivel del gobierno, organismos de cooperación internacional y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

En el caso salvadoreño, al igual que en muchos países latinoamericanos, dado que el municipio es la unidad básica de la organización política y administrativa del Estado, el concepto de desarrollo local es sinónimo de desarrollo municipal. Es durante las décadas de los años 1980 y 1990 que el proceso de descentralización del Gobierno Central ha dado lugar a una mayor libertad de acción para la toma de decisiones en el ámbito local es decir, en los municipios. Para las municipalidades este cambio ha generado una sinergia, gracias al apoyo o ayuda que reciben de parte de los diferentes actores involucrados en los proyectos de desarrollo local, porque este tipo de proyectos se traducen en acciones que permiten el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes en los municipios.

1.9. A modo de conclusión:

A partir de los diferentes modelos de desarrollo en comunión con las prescripciones dictaminadas por los enfoques centrados en el crecimiento económico, se llega a la determinación que la constante vulnerabilidad originada por la exclusiva orientación hacia los mercados internacionales, la reducción del papel de las administraciones públicas y los procesos de privatización entre otros, no se han obtenido elementos suficientes para crear condiciones básicas de vida en los países del Tercer Mundo.

Desde estas dinámicas se obtienen como resultantes que los estados nacionales se van debilitando a raíz de ir formulando las perspectivas desde lo global y desde la lógica que la aplicación económica es estructural y homogénea para todas las regiones. Las teorías modernas del desarrollo son en esencia, supuestos teóricos que buscan centrar el análisis en los inconvenientes de gestión y disparidades que se van produciendo en determinados contextos. Es bajo este panorama que surge la teoría del

desarrollo local; mismo que representa un enfoque alternativo para enfrentar el desarrollo de los países del sur frente a la globalización.

Desde este esfuerzo, el reto radica no solo en poder considerar supuestos emergentes del desarrollo, sino también en implicar a los diferentes integrantes de un sistema territorial, sistema que sólo puede gestionarse mediante la participación y articulación de todos los actores claves del proceso de desarrollo.

Se debe reconocer al territorio como un aspecto fundamental, pues el objetivo que se persigue es el de orientar la dinámica de desarrollo en escalas más pequeñas, pero también desde una visión de conjunto, sobretodo porque el territorio es la base sobre la cual las personas elaboran, y representan las estructuras materiales de su realidad, de acuerdo a los procesos de reproducción y transformación de los sistemas económicos y sociales. Por lo tanto, es necesario tomar como punto de partida a estos supuestos territoriales como una realidad sistémica en constante cambio.

Considerar que un proceso de desarrollo local se da de forma espontánea y natural, dada la existencia de una nutrida base relacional de actores que conforman un territorio, es una de las amenazas a las cuales puede ser susceptible un territorio. Así mismo es importante destacar que la participación en cuanto a la formulación de perspectivas de desarrollo local debe ser sin lugar a dudas promovidas desde esfuerzos participativos; sin embargo estos procesos pueden ser limitados y en muchos casos se puede saber de antemano quiénes y cómo van a participar. Por tal motivo, se puede decir que el concepto de desarrollo local será una definición dinámica en constante construcción, que pretenda abordar de manera consensuada, todo lo relacionado a las inquietudes que se vayan presentando dentro de los diferentes territorios, según sea el contexto y espacio en el que se desarrolle.

Por otro lado, la visión territorial permite también gestionar, planificar y coordinar los procesos de desarrollo, sea una comunidad, municipio, región o

país. Es por ello que los territorios se consideran espacios integrados, que comparten e intercambian características, relaciones y funciones dentro de un conjunto integrado. Por tal motivo, los nuevos modelos de desarrollo tienen que ver con alternativas más adaptables y con una visión centrada en el desarrollo local, con el objetivo de encontrar recetas diferentes y nuevas formas de desarrollo en un contexto globalizado.

En resumen, la exploración de estos trabajos teóricos y empíricos sobre desarrollo territorial, permiten elaborar algunas conclusiones preliminares que serán desarrolladas en los capítulos posteriores y expuestas al debate en torno a las vinculaciones que comienzan a darse con otras áreas temáticas, tales como gobernanza, participación ciudadana y planificación estratégica. De la misma forma, los procesos de desarrollo están asociados a la gestión del conocimiento, a la constitución de redes sólidas con una visión colectiva que permite, entre otros, el aprovechamiento de los recursos del territorio. Finalmente, se puede decir que la innovación de los procesos económicos o sociales en el territorio es producto de estas capacidades, particularmente la articulación efectiva de redes de actores con una historia particular y poderes diferenciados.

CAPÍTULO 2: INTRODUCCIÓN AL POLIÉDRICO CONCEPTO DE GOBERNANZA, A LA IDEA DE COHESIÓN TERRITORIAL Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El propósito de este capítulo es mostrar desde una breve perspectiva, los diferentes conceptos que se relacionan a la gobernanza. En primer lugar, se presentan aspectos relacionados a contextos internacionales y componentes evolutivos que han estado presentes. De la misma manera se irán mostrando una serie de aportaciones que describirán características y elementos medulares que se relacionan con toda esta terminología.

Este concepto se relaciona en gran medida con la participación ciudadana y cohesión territorial; motivo por el cual es importante destacar la preocupación en poder desarrollar redes de interacción y colaboración entre los actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil que caracterizan a la gobernanza. Este capítulo concluye con una serie de retos o desafíos a tener en cuenta en la aplicación de dichos conceptos.

2.1. Surgimiento y evolución del concepto gobernanza

Las premisas básicas del concepto gobernanza han estado relacionadas a un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos. Este concepto posee un largo recorrido histórico y una dilatada trayectoria en la aplicación de planteamientos similares, desde la antigüedad.

El concepto de gobernanza surge etimológicamente de la palabra latina “gubernatio”, concepto relacionado al modo de gobernar de los ciudadanos en la sociedad griega. Aristóteles (320 A.C.) afirmaba que el hombre, siendo habitante de la ciudad, es naturalmente un animal político, y sólo a través de su participación en la comunidad, se convierte en verdaderamente humano.

Es a finales de la edad media, que a partir del idioma francés se retoman los elementos fundamentales para definir la palabra “gouvernance”, relacionado

con el arte de gobernar. En el mundo moderno, el concepto comienza a tomar aplicación concretamente a partir del siglo XVII; donde, al finalizar la Guerra de los Treinta Años⁶, se marcaría el escenario geopolítico europeo de ese entonces. Inicialmente se sostenía que este conflicto era de origen religioso entre la reforma y contrarreforma; sin embargo, todo estaba relacionado más bien a diferentes aspectos de control del territorio europeo.

Al finalizar esta guerra, con los acuerdos de Paz de Westfalia (1648), se instauran los elementos que incorporarían el nuevo escenario hegemónico europeo, a partir del control de las potencias resultantes hasta aproximadamente el siglo pasado. Este período de tiempo fue caracterizado por la conformación de los diferentes Estados (Nación) que mantendrían el control de las relaciones orientadas a encontrar un equilibrio desde un plano más directo que hasta antes estuvo supeditado exclusivamente a la Iglesia. Es bajo este escenario y a partir de la desaparición del sistema imperial en el siglo XVII en el que se da el rol del Estado Moderno.

Cabe mencionar que a partir de 1648, el Estado fue considerado entonces como el único ente habilitado para ocuparse de los grandes problemas de este mundo. En las décadas posteriores, se vive en relativa tranquilidad en cuanto a conflictos internacionales hasta la llegada de las dos guerras mundiales. Este es el punto de partida de lo que se consideraría un proceso que sentaría las bases de un esfuerzo de gobernanza internacional.

Dentro de las influencias teóricas relacionadas al contexto internacional de la gobernanza en el marco de la postguerra, se han tomado algunos elementos conceptuales a partir de los escritos realizados desde la edad media; en donde destacan los aportes de Hobbes (1651) quien planteaba algunos siglos atrás que serían un conjunto dominado por Estados, que de manera racional, actuaban según el principio de la seguridad nacional y la inteligencia de las relaciones de fuerzas, siguiendo reglas sugeridas a partir de un proceso ideológico de lo que consideraba “anarquía mundial” . La ausencia de un

⁶ Una guerra sostenida en Europa donde intervendrán las grandes potencias de esa época.

regulador mundial de las relaciones de fuerza fomentaba el carácter desordenado de un sistema que era relativamente estable. A lo largo de los últimos siglos se han venido dotando a los Estados de mecanismos que han conllevado a situarlos como auténticos regidores y promotores del desarrollo pero desde una perspectiva anárquica y en muchos casos influenciada a partir de esta visión hobbesiana.

Independientemente de los supuestos y teorías promovidas por Hobbes, un marco contrario, pero siempre contextualizable al concepto que nos ocupa, pueden venir de las aportaciones que planteaban Rousseau (1765) y Kant (1781), quienes se podrían considerar, en alguna medida, como la antítesis de los planteamientos hobbesianos. Dichos planteamientos iban encaminados a la creación de confederaciones que estaban orientadas a proteger a los Estados pequeños de los grandes. La idea de un Estado global sirve como una premisa de aplicación básica en el ámbito internacional. La concordancia de estos últimos autores va más bien encaminada con algunas propuestas sugeridas a partir de 1945: como la creación de la ONU; y a partir de este momento se da la apertura a uno de los procesos históricos más emblemáticos en cuanto al cambio de paradigma en el modo de gobernar.

Es importante señalar que el sistema promovido por la ONU encarna el pensamiento de una época, en donde el poder político estaba supeditado a unas pocas potencias que regían sus relaciones internacionales a base de la fuerza. Teóricamente en este contexto los problemas podrían solucionarse en un solo lugar ante la imposibilidad de los Estados para resolver toda una serie de dificultades que excedían sus competencias. La idea fundamental era sencilla: los estados, por sí solos no podían garantizar la gestión colectiva del planeta.

No obstante, con el correr de los años, se ha criticado de forma categórica el poco poder de decisión y capacidad de maniobra que la ONU pueda tener a efectos de prevenir conflictos, detener invasiones, etc. Se critica también a toda escala la poca resolución en otros temas de interés tales como, medio

ambiente, deuda externa, políticas estructurales, etc. En definitiva, los esfuerzos que se destinan a fines pacíficos/sociales es muy inferior al destinado para los fines bélicos. En síntesis, el contexto aplicativo del término de la gobernanza es la culminación de un ciclo histórico que comenzó hace varios siglos pero que paradójicamente, es un modelo no acabado, imperfecto e inviable a mediano y largo plazo.

Por otro lado, la articulación ante la problemática del Estado y el ejercicio de la soberanía nacional, ha sido un tema trascendental en la construcción de un régimen de gestión internacional. Dentro de los mismos pilares de la ONU,⁷ se retoma la noción de inviolabilidad de la soberanía nacional. No obstante el Estado-nación sigue siendo, con certeza, el actor central de la gobernanza, aun cuando a veces quede desamparado o sea ineficiente ante los problemas actuales.

El cambio del control jerárquico a la gobernanza moderna se observó por primera vez alrededor de los años setenta, en los países de Europa Occidental, que acostumbraban a tener Estados fuertes e intervencionistas. En los Estados Unidos también se encuentran estructuras iniciales de la gobernanza moderna, tales como las redes de políticas, la autonomía individual y el autogobierno; por tal motivo el hablar de la gobernanza moderna no parece ser algo particularmente nuevo (Camou, 2001) .Desde 1974, más de cincuenta países han intentado realizar la transición desde distintas formas de autocracia hasta algo que se aproxima a la democracia liberal y son las experiencias desarrolladas desde la Unión Europea, las que han inspirado al mundo moderno a representar un sistema de gobernanza enfocado a diferentes niveles, en el cual una de las características fundamentales es el establecimiento de las redes y estas a su vez, conectan a los actores públicos y privados.

Una forma relacionada con esta estructura de redes, surge a partir de la confabulación de esfuerzos mixtos entre los diferentes niveles públicos. Es por

⁷ Capítulo uno de la carta de constitución.

ello que el surgimiento de estas acciones constituye un rasgo particularmente importante de la gobernanza moderna. También es clave destacar el protagónico rol que se sostiene a partir de la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas. Este tipo de accionar ha sido trabajado principalmente en países como Alemania, Suecia y Austria; en donde estructuras políticas entre el Estado y la sociedad civil, se adecuan sin rigideces, facilitando un proceso de cohesión y consenso que en términos generales deriva en procesos de asertividad, en territorios que finalmente se desarrollan en contextos más dinámicos.

Un ejemplo claro de estas referencias lo constituye el sistema alemán de negociación institucionalizada de los salarios, entre el capital y la fuerza laboral, en la que no participa el gobierno y donde no se supone que interfiera. Podemos hallar otro ejemplo en el sistema público de salud de Alemania, en donde las organizaciones de médicos de fondos de salud y de hospitales públicos negocian con los representantes de los fondos de salud lo referente a las tarifas y servicios que se ofrecen. (Mayntz, 1998)

En términos generales se visualiza como importante el promover diferentes iniciativas encaminadas hacia nuevas formas de gestión y participación; más flexibles promovidas desde abajo, en donde puedan participar diferentes agentes. En relación a poder definir las bases de estos procesos actuales de gobernanza, Blind plantea:

“se puede visualizar el estado actual de las “relaciones internacionales” que se ven marcadas por los siguientes considerandos: rol preponderante de los Estados, con relaciones de fuerza que favorecen a las grandes potencias y relaciones entre Estados signadas por las reglas del pasado; retroceso relativo de las superpotencias de la guerra fría; mayor poder de nuevos actores, generalmente de antiguas y hasta muy antiguas superpotencias: China, India, Irán. Avance significativo de la paz y detención casi total de los conflictos clásicos entre Estados y una creciente toma de conciencia de las amenazas para el medioambiente, de la importancia de la ecología y, más generalmente, del lugar del ser humano dentro de su entorno”. (Blind, 2008)

A partir de lo anterior, una postura proactiva ante tales condiciones mundiales requiere de diferentes consensos desde distintos ámbitos. En este marco, el fijar la atención a este tipo de características son desafíos que pueden ser compartidos por todos los habitantes, independientes del territorio que se analice, pues estos factores no serán solamente problemas de los Estados, sino también de las poblaciones que finalmente conforman el panorama mundial. Muchas de las relaciones internacionales han estado influenciadas por diferentes modelos hegemónicos que se relacionan a determinados momentos en el marco de los debates políticos; y estas características tampoco suelen ser novedosas: a lo largo de la historia, han existido diferentes focos de poder; y en cuanto a la gobernanza, se relaciona como una variable caracterizada en muchos casos por poseer algunos vacíos institucionales. En muchos casos las instituciones no poseen las herramientas concretas para poder velar por la resolución de sus propias problemáticas locales o nacionales.

Es en esta medida que el marco de acción de la gobernanza hace que existan diferentes niveles de conexión, que van desde lo local y propio de un país hasta lo internacional, pero siempre desde una perspectiva en común. Es por ello que se hace vital el apareamiento de una emergente conciencia colectiva que va más allá de las diferentes prácticas que se fueron desarrollando en las décadas anteriores.

Si bien es cierto, es responsabilidad de los diferentes Estados el velar por los derechos fundamentales de las personas; la materialización de estos objetivos se dan en el marco de las desagregaciones municipales, locales o de ámbitos diferentes, que van dando la pauta a la forma más idónea de gobernar un territorio. No se debe partir del hecho que es únicamente el Estado el que debe formular, ejecutar o evaluar todas las propuestas sugeridas sino más bien, se debe permitir a los gobiernos locales y/o municipales poder jugar un papel protagónico en la coordinación de diferentes actores. Por ello es importante conocer algunas de las nociones relacionadas. En virtud de lo anterior, Monti planteaba que:

“La noción de gobernanza pone el acento en aquellos mecanismos de articulación de actores que apuntan a alcanzar niveles crecientes de cohesión social y que hacen posible la construcción de una visión compartida del territorio” (Monti, 2013)

La característica primordial de estos esfuerzos, residirá en comprender que la evolución de las sociedades está modificándose constantemente. Esta evolución destaca que el papel que toman hoy en día las instituciones en su rol protagónico, deriva hacia nuevos paradigmas. Está claro que en todas las sociedades, los problemas vinculados a variables ambientales y sociales no solamente constituyen el interés particular de los Estados sino también de las poblaciones que se desarrollan en ellos; y esto reivindica mucho más el proponer todo tipo de acciones desde un concepto sinérgico. Por tal motivo, se vuelve esencial supervisar mecanismos de coordinación y relaciones de cooperación entre los diversos tipos de actores y partes involucradas del proceso de desarrollo territorial. Todo lo anterior da pauta al surgimiento de una nueva forma de gobernar, misma que debe ser complementaria con un replanteo de diferentes modos de pensamiento.

2.1.1. Gobernanza: Definiciones básicas y valoraciones generales

El concepto de gobernanza se puede definir como el “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía”. (Real Academia Española, 2000). En una primera perspectiva, se puede entender el concepto de gobernanza como la capacidad de los gobiernos y las instituciones de canalizar los conflictos mediante normas y procedimientos democráticos (Pascual, De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades, 2001)

Es importante mencionar que el concepto de gobernanza nació con el objetivo de simplificar los procesos de intervención de los poderes públicos y flexibilizar la toma de decisiones. Desde estas dinámicas se pueden observar diferentes dimensiones: inicialmente, las que están relacionadas con los

esfuerzos para poder articular organizaciones, actores, y grupos sociales; y de manera posterior, lo relacionado a un proceso encaminado a la efectiva toma de decisiones. Según lo antes mencionado, en el constructo de la gobernanza las instituciones, y actores participan cooperando en el diseño y la formulación de políticas públicas. La gobernanza se relaciona entonces a un modelo diferente de gestionar los asuntos públicos. En este sentido, Farinós plantea que el concepto se ha relacionado, con dos de las dimensiones de la actividad política, en donde:

“inicialmente se relaciona con la ‘polity’, con las formas de organización territorial y de la administración del estado, parte importante del propio acervo nacional sobre el que se desarrolla el sentido de pertenencia. En segundo lugar con la ‘politics’, forma en que se reparten responsabilidades y se toman las decisiones por los actores de la política. Si la primera se corresponde con un enfoque de la gobernanza como estructura o precondition, la segunda aproxima a su consideración como proceso. la gobernanza supondría la aparición de nuevas prácticas de gobierno innovadoras que contribuyeran a superar las limitaciones de los modos tradicionales y poder enfrentarse mejor así a los nuevos retos que van surgiendo”. (Farinós, Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda, 2008)

Este concepto también se ha convertido también en cuestión central de debate en el campo de las ciencias sociales. Desde que en el año 2001 apareció el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, elaborado por encargo de la Comisión Europea, el concepto «gobernanza» se ha extendido por toda la geografía europea y americana tomando acepciones muy diferentes (Comisión Europea, 2001). Desde la equiparación al término inglés *gouvernance*, que se refiere al impacto en el desarrollo de una sociedad o territorio de la gestión de las políticas y recursos del sector público hasta la identificación de un nuevo arte de gobernar la sociedad, pasando por una equiparación al concepto de gobernabilidad, entendiéndose así por gobernanza la capacidad de los gobiernos y las instituciones de canalizar los conflictos mediante normas y procedimientos democráticos.

Vignon (2011) considera a la gobernanza como un arte de gobernar que relaciona a varios actores sociales e institucionales para conseguir objetivos

conectados entre sí, sin embargo en el informe europeo el significado no es tan preciso. La gobernanza se asocia también en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, a principios básicos que representan un buen punto de partida. Una explicación general de estos principios se detalla a continuación:

- **Apertura.** Las Instituciones y/o los implicados en la elaboración de las políticas públicas deberían trabajar de una forma más abierta, desarrollando por ende mecanismos de comunicación más eficaces hacia los diferentes receptores y partes del proceso de desarrollo local.
- **Participación.** La eficacia de las políticas implican una amplia participación de los actores claves del proceso de desarrollo desde la formulación hasta la implementación de las mismas. La participación hace énfasis en una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un modelo operativo para los actores y niveles implicados.
- **Responsabilidad.** Se precisa de un esfuerzo que proporcione claridad y una mayor responsabilidad de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas públicas a todos los niveles.
- **Eficacia.** El cumplimiento de los objetivos previstos debe ser un componente fundamental sobre la base de acciones realistas. La eficacia propone que el establecimiento de las diferentes políticas sean de forma proporcionada y que las decisiones se tomen oportunamente. En este sentido, serán los esfuerzos provenientes de las diferentes instituciones como también de los actores claves del proceso de desarrollo los que deben responder colectivamente pero desde una visión de sinergia a las necesidades presentadas por la sociedad, en su conjunto y en toda su diversidad, con independencia del territorio que se analice.
- **Coherencia.** Todas las iniciativas promovidas deben tener un orden lógico, sobre la base del conocimiento del territorio en donde se

promueven. De la misma forma, se trata de establecer sugerencias coherentes y comprensibles. Más allá de los mecanismos es importante introducir otros que aseguren que, a diferentes niveles, se puede mantener la coherencia entre las políticas públicas.

Por lo tanto, la gobernanza surge como alternativa de gobernación propia del gobierno relacional. Al respecto el informe europeo señala como gobernanza las normas, procesos y comportamientos, que influyen en el ejercicio de los poderes en el ámbito europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la eficiencia. No es sólo la dimensión relacional, es decir cooperativa y relacional que gana nuevos espacios en la sociedad red, sino que, en la gobernanza, la dimensión relacional reestructura toda la actuación del gobierno, y en especial sus funciones básicas: la provisión y gestión de servicios, y la legal, así como da un nuevo papel a la política y a los representantes políticos.

En relación a las mejores prácticas y/o factores que respondan de forma más adecuada a la caracterización de esfuerzos propicios para nuevas formas de gobernanza, Farinós (2005) establece tres criterios de selección, a considerar:

- Se trata de esfuerzos participativos, en donde los actores locales, incluyendo el tejido asociativo y empresarial como la ciudadanía en general participan activamente.
- Las iniciativas deben promoverse desde la iniciativa local. Muchas veces por conciencia de crisis, comienzan un proceso de reflexión estratégica sobre el territorio que habitan para abordar los principales problemas que obstaculizan el desarrollo territorial.
- Esfuerzos consolidados. Será fundamental el proceso de aprehensión por parte de los agentes socioeconómicos e institucionales.

A diferencia del modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil, las estructuras propicias de la gobernanza no se caracterizan por la jerarquía, sino por las organizaciones formales y por redes entre organizaciones (Mayntz, 2001).

También es en el marco de las agencias de ayuda al desarrollo donde se encuentran comprensiones en torno a que entender por Gobernanza, pero llama la atención que siempre se coincide en destacar el rol de las instituciones políticas, el concepto del estado de derecho como aspiración, y la gestión de los asuntos públicos como esfera de actividad gubernamental básica.

Por todo lo anterior y desde un punto de vista bastante general, podríamos ver a la Gobernanza como un conjunto de valores, principios y normas, que favorecen el diseño y ejecución de políticas públicas. En este entendido, todo lo relacionado a si un sistema es gobernable o no, se dará siempre y cuando todos los actores estratégicos se interrelacionen entre sí, mediante procedimientos que estén orientados al desarrollo de un diálogo en conjunto, visión de prospectiva y componente de sinergia a todos los niveles.

2.1.2. Pautas relacionales en el marco de las redes de gobernanza

El concepto gobernanza se entiende a través de la articulación de bases relacionales en torno a objetivos comunes en el marco de un espacio geográfico concreto. Desde esta lógica; y a partir del trabajo realizado por Natera Peral (2005) se destacan posibles tipos de relaciones de cooperación entre actores públicos-privados, fundamentados en los diferentes tipos de redes que se muestran a continuación:

Relaciones de autoridad: Los actores que conforman esta red y que colaboran con los responsables gubernamentales conocen que son estos últimos los que tienen la autoridad para dirigir y coordinar acciones desde una

base legal, constituido a partir de decisiones democráticas. Este tipo de relaciones se constituyen en el pilar fundamental de la cooperación en las diferentes realidades burocráticas.

Relaciones coercitivas: En este tipo de relaciones formales, los miembros de esta red actúan y participan por el miedo infundado por castigos y/o amenazas derivadas del no cumplimiento de diferentes iniciativas. En muchos casos, es a partir de las peligrosas experiencias de abuso de poder, liderazgo autocrático y otras malas prácticas del desarrollo de habilidades directivas; conllevan a traducirse en redes poco trabajadas o someramente definidas, de tal forma que se irán diluyendo en la medida vayan cambiando los protagonistas de la autoridad.

Relaciones utilitarias: este tipo de relaciones se pueden basar específicamente en el intercambio particular de gestiones. Dentro de las redes público-privadas pueden beneficiar en gran medida a todas las partes que conforman esta relación.

Relaciones clientelares: constituyen un tipo particular de relación de cooperación utilitaria. Se caracteriza por una fuerte dependencia en el vínculo que une a las partes en mención y las relaciones varían en función de los participantes, en algunos casos no solo se puede medir desde lo cuantitativo (retribuciones económicas), sino también en términos de favores personales, políticos, información relevante, etc. Es importante destacar que el clientelismo es uno de los aspectos que está desgastando los sistemas democráticos.

Relaciones basadas en vínculos personales: suelen establecerse mediante relaciones vinculadas al conocimiento previo de personas y/o actores. Puede ser un tipo de relación con mucha solidez. Puede ser una base interesante para contextualizar las diferentes acciones y maneras de proceder en todo lo relativo a la nueva forma de gobernar los territorios en el contexto de las redes de interacción público-privada.

2.1.3. El gobierno en red y una forma de gobernar

Como se ha venido mencionando a lo largo del texto, las nuevas formas de gobernar se relacionan directamente con el término gobernanza. En términos más prácticos, hablamos de una nueva forma de gobernar porque se da la pauta y apertura hacia nuevas dinámicas sociales que pretenden eliminar históricas prácticas de burocracia y auto liderazgo en las distintas dinámicas territoriales.

Serían muchas las tareas y esfuerzos a tomar en cuenta. Un primer ejemplo puede venir a partir de la integración de diferentes inquietudes (intereses) en el marco de una misma prospectiva. Es por ello que al considerarse a la gobernanza como una nueva forma de gobernar, se cataloga como una necesidad primordial el crear estrategias de desarrollo territorial desde todos los componentes que conforman un territorio pero desde un componente en donde predomine la mirada compartida.

El proceso de asignación de responsabilidades sería otro de los desafíos. Además, es menester destacar que se debe de desarrollar un mecanismo articulado en función de considerar que en gran medida esfuerzos llamados a la integración. No obstante siempre sería el gobierno central, el gran llamado a tener desde esta lógica, atribuciones fundamentales de poder favorecer redes, legitimidad y ejercicio democrático en cuanto a la asignación de autoridades.

Dentro de esta nueva manera de articular los territorios, siempre habrá también cuestionamientos previos a la puesta en marcha de acciones participativas. Una serie de recomendaciones previas pueden venir a partir del tener claro que todas las acciones que busquen fortalecer las redes deberán ser consistentes y realistas; de la misma forma, es fundamental un ejercicio de planificación para poder combinar las necesidades reales con las diferentes variables económicas, sociales y ambientales de un territorio. “Un concepto más ampliado sobre el gobierno en red lo plantea Blanco” (Bonifacio, 2006) en

donde el reconocimiento de la complejidad como elemento intrínseco del proceso se refiere a:

“un sistema de participación y colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, resulta fundamental. No obstante, el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente” (Goma, 2006)

En palabras de Kenis y Schneider (1998), el concepto de red se ha convertido en el nuevo paradigma para la arquitectura de lo complejo. Las redes de actores donde se desarrollan los procesos de gobernanza presentan los siguientes rasgos: la no existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopólica, la interdependencia y finalmente una cierta institucionalización a través de interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad.

Una condición elemental, dentro de la gestión de redes, radica en considerar la búsqueda del ideal de armonía e identidad entre los diferentes actores claves del proceso de desarrollo. Bajo estas premisas, una sinergia entre sector público y privado puede constituir un esfuerzo valedero, pero la gobernanza en sí misma no se refiere solamente a la articulación de bases relacionales. El concepto de nueva gobernanza estará orientado a un proceso de articulación de redes, pero que busquen finalmente el logro de un mejor desempeño de las potencialidades territoriales. Sin embargo, en realidad sólo existe una red cuando se establecen y utilizan sistemáticamente vínculos internos y externos entre personas, equipos y organizaciones. La viabilidad de las redes más amplias requiere la capacidad de crear y mantener un sentido de pertenencia, cohesión y fortalecimiento de valores y expectativas. El uso de modos de gobernanza en red es creciente y común al sector público y privado y ello se funda en que estas estructuras son en muchos casos más capaces de procurar eficacia e innovación. En este sentido, Catalá (2004) plantea algunas posibilidades al respecto:

“.....acceder a una variedad mayor de fuentes de información; ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje; ofrecen bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivo; representan mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito” (Catalá, 2004)

Por otro lado, independientemente de la postura a la que se asocie cualquier actor del proceso de desarrollo, se tiene que mostrar ciertos mínimos de identificación y de responsabilidad con el territorio; pues éste será el punto de partida para el planteamiento de esfuerzos participativos. De esta forma es que deben formularse las políticas públicas.

Por todo lo anterior, la gobernanza se puede entender como la adecuada administración de las interdependencias entre los gobiernos y los actores no gubernamentales para robustecer sus lazos de cooperación. Cabe mencionar que desde esta mirada, la sociedad civil juega un papel clave y tendría previamente que estar bien organizada a efectos de exigir el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas. En términos más prácticos, la gobernanza desde la mirada de la gestión y articulación de redes, pone su énfasis en la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público.

El hecho de fortalecer redes públicas y privadas, puede conllevar a formularnos una idea errónea en cuanto a que este tipo de prácticas conllevarían directamente al debilitamiento del Estado. Ante este posible argumento, cabe destacar que es el propio ejercicio democrático es el que facultaría a las administraciones públicas a poder favorecer estilos abiertos de liderazgos; sin embargo, el rol del gobierno local cambiaría, en cuanto a que con estos supuestos se torna en un rol más gestor; propiciando el consenso entre los actores y la ciudadanía para identificar el interés general en las diferentes situaciones, y abriendo paso con ello a la participación ciudadana. La perspectiva de la gobernanza nos permite superar las deficiencias del gobierno tradicional al incorporar los nuevos fenómenos sociopolíticos. Un sistema social es gobernable cuando se relacionan una serie de actores con el objetivo de tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos.

En este marco de nuevas redes, sociedad civil y Estado se pueden conjuntar fácilmente, siempre y cuando se prime la flexibilidad. De esta manera, los nuevos roles del gobierno pasarán de tradicionales estructuras jerárquicas a la gestión de colectivos de diversa naturaleza. Esta manera de elaboración de políticas se adapta mucho mejor a los escenarios sociales complejos y dinámicos, cuya coordinación resultaría difícil cuando no imposible desde el punto de vista práctico si el Estado interviniera de forma monopólica exclusivista (Marsh, 1998).

La gobernanza favorece algunas formas de autorregulación de la sociedad en donde todos los actores participan en dinámicas que en sí mismo serían de interés público. Si la autorregulación resulta ineficaz, el Estado puede intervenir y regular mediante la intervención directa. Al respecto, Morata (2002) plantea que:

“hablamos de un nuevo tipo de gestión de las políticas públicas y la gestión estratégica de redes territoriales y es por ello que los gobiernos locales deben superar la etapa de meros prestadores de servicios y ejecutores de las políticas para pasar a ser auténticos gobiernos con liderazgo político. El proceso de integración se concibe una vez más como la construcción de una nueva entidad política en la que la autoridad y la capacidad de influencia en la elaboración de las políticas se halla compartida entre un conjunto de actores públicos y privados que operan en los distintos niveles de gobierno”. (Morata, 2002)

Es importante destacar que las interacciones entre los diversos actores están supeditadas a innumerables esfuerzos de coordinación, y la participación voluntaria de los diversos representantes de los intereses sociales existentes. En definitiva, el interés global de un territorio no debe ser antagónico a intereses sectoriales o marginales, esa es la idea de la complementariedad, al hecho de poder representar un escenario más abierto a las dinámicas territoriales a través de una visión compartida de todos los actores.

2.1.4. Las diferentes dimensiones de la gobernanza: considerantes preliminares de la gobernanza mundial y la gobernanza local

La literatura sobre el tema se va centrando en dos definiciones que hacen énfasis a la perspectiva territorial. Se hace mención, por un lado al estudio de la gobernanza desde una mirada hacia lo territorial y por otro lado, se visualiza la aplicación de este término desde ejes y dinámicas supranacionales. Sin embargo, ambas terminologías son más bien complementarias.

La elaboración de una gobernanza trasladada hacia estructuras internacionales, es un proceso que sigue basándose en un régimen Estado-nación. A partir de erróneas medidas “sugeridas” desde organismos internacionales en el marco de las políticas de ajuste estructural, nos damos cuenta que la desregulación, liberalización y otras condicionantes que se orientan a la apertura del mercado en todas sus facetas, no bastan, son ineficaces y continúan generando desigualdad a todos los niveles. El mundo moderno, se sigue gestionando desde una jerarquía regida por las potencias mundiales a partir de un mundo globalizado. Al respecto García (2003) plantea que: “De ahí que en esta lucha contra una globalización ha de estar justamente en el fortalecimiento de la identidad y la unidad de los pueblos para fortalecer el papel de las naciones a su interior y en el concierto internacional” (García)

Se extrapola por lo tanto el concepto de gobernanza internacional. El valor añadido del gobierno no está en la forma de provisión de los servicios públicos sino en su capacidad para promover la cooperación entre organizaciones independientes.

La construcción de una gobernanza mundial derivaría en poder adaptar la organización política de la sociedad a todos los niveles territoriales independiente del espacio geográfico que se analice, esta dimensión de gobernanza mundial debe complementarse con otros tipos de gobernanza.

El Estado-nación sigue siendo, uno de los actores medulares aun cuando a veces quede desolado frente a problemas del libre mercado. Dentro del contexto globalizado, es muy paradójico el cómo algunos países en términos individuales, movilizan sus propios recursos para afrontar diferentes

problemáticas. La convicción muy difundida es que la globalización no sólo socava la efectividad de la política económica nacional, sino que en definitiva empuja a que los estados achiquen su papel frente a las responsabilidades que tienen.

Una de las variables más influyentes dentro de este contexto viene a partir de basarse en el uso de la fuerza. *“Este régimen propicia una gestión de los problemas colectivos a través de la competencia “colaborativa” entre las grandes potencias del momento”* (Sanahuja, 2013). Entre otras cosas, hablamos también que la idea de una democracia planetaria no suele ser apetecida, pues el ideal de mantener la soberanía nacional es un punto de fuerte influencia dentro de los contextos internacionales.

Para construir un nuevo régimen de gobernanza es preciso sentar algunos pilares en donde una estructura de esta índole mundial podría basarse sobre cuatro ejes: Vencer la pobreza, establecer la dignidad, justicia social y legitimidad del poder. En definitiva, las condiciones de establecimiento de un sistema de gobernanza mundial pueden ser más positivas que negativo. También dentro de los esfuerzos encaminados a poder hablar de procesos de gobernanza mundial, se destacan las siguientes premisas: fortalecer la capacidad de los países para formular las estrategias a largo plazo, coordinar mecanismos de cooperación internacional hacia el desarrollo y no menos importante, el esfuerzo por reconocer la importancia del factor político en todos los procesos de desarrollo institucional.

Es importante el poder desarrollar el sentimiento de pertenencia a los ciudadanos, independientemente de la zona geográfica que representen; de la misma manera, será fundamental la creación de espacios para poder favorecer iniciativas de integración, puesta en común y diálogo a todos los niveles.

En cuanto al enfoque de la gobernanza local, esto supone también un nuevo cambio de paradigmas, pues desde la concentración de poderes se pasa a la articulación de redes. La idea entonces de gobernanza local, está

centrada a un proceso mediante el cual los actores territoriales, dan solución a sus problemáticas, encarando participadamente sus necesidades sociales.

Es fundamental el hecho de acercar la participación ciudadana a los espacios públicos; y será dentro de esta lógica, que muchos gobiernos locales visualizan dentro de la gobernanza una aplicación idónea a sus dinámicas en cuanto a su gestión. Dentro de los ámbitos locales, es justo el gobierno local, quien posee algunas características que lo hacen más adecuado para generar iniciativas de participación ciudadana, como lo pueden ser: la identificación de la organización con las peculiaridades y los intereses del colectivo y del territorio, la idea de que la administración local es más flexible para atender las demandas de los ciudadanos; y las mayores posibilidades de las administraciones locales de crear las condiciones favorables para la inclusión de individuos interesados en los temas públicos. Al respecto Farinós (2008) plantea que:

“La gobernanza tiene una relación especial con el desarrollo territorial. Una eficiente gobernanza territorial es una importante precondition para reforzar la cohesión territorial porque puede ser especialmente indicado para involucrar a los diferentes niveles de gobierno.....es difícil imaginar el diseño de la política de cohesión territorial sin la presencia de los Estados miembros” (Farinós, Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda, 2008).

El sentido de pertenencia al lugar promueve la acción colectiva de grupos locales y su capacidad para organizar relaciones con otros territorios. En términos de gobernanza, el desafío radica en poder aprovechar todas las oportunidades existentes desde vertientes territoriales, es decir a través de una lógica integrada de variables económicas, ambientales y sociales. Dichas variables, tendrán que funcionar desde un componente de sinergia no solo entre los actores que representarán la necesidad de aplicación de las mismas, sino también todo lo relacionado a las políticas territoriales que deberán ir en consistencia con los aspectos de desarrollo territorial trazado. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria

para conseguir la cohesión sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. El reto actual consiste en que las políticas públicas puedan ser contextualizable al territorio y no el territorio a las políticas.

Se entiende como “buena gobernanza” a la forma de organizar un consenso entre los diferentes actores que promuevan soluciones satisfactorias para un territorio. Según Farinós (2008), existen diferentes dimensiones dentro de las nociones de la gobernanza territorial:

- Vertical: relaciones o gobernanza multinivel entre los diferentes niveles político-administrativo.
- Horizontal: coordinación entre las políticas sectoriales, entre territorios y entre los diferentes agentes o actores.
- La participación de la ciudadanía, a título individual y en forma de grupos organizados.

No obstante, la palabra clave dentro del concepto de Gobernanza es participación; mismo concepto que requiere de unos mínimos de información para lograr un entendimiento básico común de la realidad territorial, de sus propuestas, así como también de su posible aprovechamiento para generar visiones compartidas. De la misma manera Farinós (2009) también plantea diferentes retos y desafíos a ser tomados en cuenta dentro de aspectos relacionados a la participación ciudadana. Para tales efectos, cualquier esfuerzo que trate de fomentar la participación debería basarse en una reflexión previa de las siguientes cuestiones:

- ¿Qué se discute?: es el nivel de dificultad técnica y el conocimiento de la población para poder participar, la dimensión territorial y en consecuencia, el nivel de identificación esperable de la población por el problema a resolver. El nivel en que la población puede controlar la agenda del debate y los asuntos a tratar, es decir si existe la capacidad de influencia o no.

- ¿Qué se pretende con la participación?: se trata de una simple formalidad, pretende legitimar una decisión tomada ya en realidad, tiene como objetivo educar a la gente, pretende informar y hacerles partícipes, va más allá y pretende compartir las obligaciones del empoderamiento.
- ¿A quién se pretende involucrar?: en una comunidad existen intereses múltiples y diversos, organizados, organizables, o que queden sistemáticamente excluidos de la participación.

A la hora de tomar la decisión sobre quién debe participar, deben quedar claramente establecidas las condiciones de la participación: objetivo y limitantes de la discusión, aceptando las reglas del juego y clarificando las experiencias en términos de compromiso y participación. No todos quieren ni pueden participar a lo largo del proceso en todas sus etapas. Hay que considerar la posibilidad de que unos actores estarán en una fase mientras que otros en otras, y que también pueden estar entrando y saliendo en distintos momentos del proceso de toma de decisiones.

2.1.5. Gobernanza, participación ciudadana y cohesión territorial

La participación ciudadana es un factor elemental para una sociedad que presume la consecución de la democracia desde todas sus vertientes. Es fundamental la consideración de poder facilitar a la sociedad civil la toma de decisiones; y esta ha estado a la idea de estabilidad desde un panorama democrático globalizado. Tanto Schumpeter (1961) como Dahl y Tufte (1973), sostienen que la democracia puede ser definida como un método destinado a tomar decisiones políticas, en donde se pueden caracterizar aspectos como la libre competencia por el liderazgo político y la resolución de tal competencia mediante la participación electoral. Desde este enfoque, la participación electoral “es la medida adecuada de participación y constituye el máximo de control e intervención al que legítimamente puede aspirar la ciudadanía” (Rosa, 2009).

La participación de la sociedad civil es uno de los desafíos más importantes enfrentados por la gobernanza y ello supone la necesidad de poner en marcha mecanismos que faciliten el surgimiento de base comunitaria (Davoudi, 2008). A partir de estas premisas se debe relacionar el compromiso ciudadano con la problemática y necesidades de la comunidad. La participación con la población puede caer en el despotismo que se ha potenciado en algunos territorios al hablar de la premisa: “todo por la ciudad, para la ciudad, pero sin los ciudadanos”. En definitiva, prácticas que no hacen más que ahuyentar valederos esfuerzos de participación.

Un aspecto fundamental es garantizar que dentro de la participación ciudadana, deban formar parte todos los actores que representan un territorio, desde la pluralidad de instituciones o personas; pero garantizando siempre, que cada quien pueda asumir el rol y compromiso que debe corresponder. En este sentido, se pueden tener intereses diferentes, pero a partir de una visión estratégica homogénea.

La cohesión territorial puede ser uno de los campos más apropiados para aplicar y desarrollar las prácticas de nueva gobernanza; puesto que lo que se quiere buscar es una mejor imagen de los territorios a partir del aprovechamiento de variables endógenas y exógenas. En este sentido, se hace hincapié a la competitividad, sostenibilidad e identificación de fortalezas territoriales a efectos de visualizar que las restricciones, limitantes o cuellos de botella pueden irse eliminando, a fin de favorecer un proceso de desarrollo según las propias dinámicas espaciales pero con una vocación de solución de problemas con visión conjunta.

El punto de partida para poder plantearse escenarios aplicativos de gobernanza territorial, está ligado a un ejercicio democrático fundamental, pues las autoridades políticas tienen previamente que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de los actores representados. De lo que se trata es que aunque la afluencia decisional se encuentre representado en actores

claves, los intereses debatidos deben beneficiar no solo a una minoría, sino más bien a las grandes mayorías populares y desfavorecidas. En términos concretos, la participación a toda escala es el punto medular en el desarrollo de un buen gobierno.

La participación ciudadana contempla también valores, como la responsabilidad y transparencia. En muchas ocasiones se suele confundir el término participación ciudadana con manifestaciones o marchas politizadas, pero sin formulaciones de propuestas en concreto. Para tales efectos, es importante que todo el diseño, estudio y ejecución de lo que debe ser una propuesta elaborada desde la participación ciudadana, deba estar basada en procesos de consulta, diálogo y reflexión. Desde esta mirada, se entenderá a la participación ciudadana como el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos se relacionan en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno con el fin de mantener, reformar o transformar su realidad.

“La democracia es justamente un medio relativamente eficaz para controlar el aparato estatal, aun cuando en algunos países en vías de desarrollo o en estado de transición el problema sea lo contrario, puesto que el Estado es incapaz de garantizar las funciones vitales de la sociedad, la problemática principal de la gobernanza sigue siendo la de ajustar el poder del Estado y de los regímenes políticos que la encabezan” (Blind, Repensar la gobernanza mundial, 2009)

Sin lugar a dudas, un concepto clave dentro del estudio de la gobernanza, vendrá también a partir de la democracia como tal; y esta dependerá de la capacidad misma de los ciudadanos de mantener una postura activa en cuanto a sus realidades político-sociales; es decir, de participar en todo lo relacionado a la canalización de intereses y requerimientos de la población y para la población.

Por otro lado, el punto de partida que origina la serie de pasos a seguir en materia de participación ciudadana, se comienza a partir del interés de participar en los deberes y derechos de todo ciudadano: el sufragio. A partir de

este momento, es la población la que con un ideal de transparencia, deberá elegir a sus respectivos representantes. De esta forma, las personas electas deberán potenciar también que los representados se puedan convertir en actores claves del proceso de desarrollo; y de esta manera, se favorecerá posteriormente que la población vaya participando de forma dosificada en la construcción de las políticas públicas.

Una vez el desempeño democrático de los ciudadanos se realiza participativamente hacia todos los sectores de una sociedad, la política pública será un ejercicio más dinámico que se verá materializado en una intervención más integral promovida desde el Estado.

Se entendería que las políticas públicas serán definidas como las diferentes propuestas diseñadas desde el Estado con el objetivo de conseguir diferentes resultados desde la visión sistémica de un territorio. Esta visión sistémica se puede definir como una mirada integrada de los campos políticos, sociales, económicos y ambientales que se debe partir a resolver en primer lugar las necesidades de las mayorías y colectivos. También será importante el poder visualizar la capacidad de organización que tengan los actores territoriales, puesto que esto favorecería en mejor medida el establecimiento y puesta en marcha de los horizontes previamente trazados.

Al hablar de la participación ciudadana dentro de las políticas públicas, esta deberá desarrollarse a partir de un enfoque más amplio. Es importante comentar que no solo bastará la participación ciudadana como condición para que se pueda hablar de una gestión de políticas públicas eficaz. En definitiva se debe orientar en gran medida las necesidades ciudadanas con la articulación del tejido social promovido desde el Estado. Por tal motivo, se relaciona el concepto en mención no solo en la elección de los gobernantes; sino más bien en toda actividad voluntaria realizada por ciudadanos con el objetivo de incidir directamente o indirectamente en el sistema político.

En cualquier caso, la participación surge como un instrumento que permite a la ciudadanía intentar hacer que el sistema tenga en cuenta su voluntad. Un efectivo proceso de participación ciudadana, permitirá entre otras cosas fomentar una cultura de responsabilidad pública, en donde se puedan potenciar valores como la cooperación y la prospectiva compartida. De esta forma es como se deben materializar en programas y proyectos efectivos las diferentes políticas públicas.

Por otro lado, es importante diferenciar el concepto de participación ciudadana en relación a la participación asociativa; pues en este último, la forma de participación no responde al objeto de incidir en el sistema, sino más bien el logro de retribuciones económicas y/o la puesta en valor cuantitativo de diferentes bienes o servicios generados en las propias dinámicas territoriales.

En muchos casos la participación ciudadana se orienta al objetivo de responder directamente al vacío de espacios institucionales enfocados a la generación de debates y momentos de reflexión. Lo anterior, es un punto fundamental para el buen desarrollo de las políticas públicas. No obstante aparecen preguntas que hoy en día reflejan más dudas que argumentos en torno a este discutido concepto. Para ejemplificar es necesario partir del cuestionamiento en relación a ¿quiénes participan y por qué? ¿Cómo deben participar? En muchos casos se llega a definir que quienes se relacionan a estas dinámicas suelen ser minorías o personas que tienen fácil acceso no solo a comodidades sino también al poder desde sus múltiples visiones. Olson (1965) sostiene que, por lo general, un actor racional no cooperará con un grupo a fin de obtener un bien público, a menos que se vea obligado o motivado a hacerlo.

En algunos casos pueden ser algunos pocos quienes se beneficien de las oportunidades de participación, en lo relacionado a élites participativas (Navarro, 2001). Otros autores afirman que estos espacios participativos, generan resultados contrarios a los esperados. Canto (2005) por ejemplo, plantea que se presentan dos restricciones iniciales en los procesos

participativos: la desventaja de quienes tienen menos recursos para participar y la desigualdad de condiciones minoría sobre una mayoría poderosa.

La realidad globalizante tiende también no solo a orientar una vocación abierta hacia al mercado, sino también orientada hacia la exclusión. Esta situación se agudiza todavía más en los países del sur; en donde han sido generalmente los ciudadanos con mayores niveles educacionales, altos niveles de ingresos, pertenencias a dinastías familiares; o bien una combinación de todo lo anterior, los que han estado más en contacto con la política de un país, por ende han estado más cercanos a los aspectos relacionados a los aspectos públicos. En este sentido, se puede concluir que a medida, las sociedades muestren unos indicadores económicos y sociales más elevados, la participación ciudadana podría ser más alta. Desde estas consideraciones la participación ciudadana rara vez sería una condición espontánea y promovida alternamente desde todas las pirámides poblacionales. Por otro lado, aparecen también otro tipo de ciudadanos que no necesariamente han tenido un historial de bonanza en cuanto a su situación económica, o patrimonial; pero que bien tienden a favorecer y propiciar espacios de diálogo y participación. Hablamos entonces de los ciudadanos y ciudadanas que tienen la prerrogativa y el deseo de participar.

Desde el proceso de construcción de gobernanza territorial, la participación ciudadana a todos los niveles es un aspecto clave. Independientemente de la procedencia de las personas, de su sector de desarrollo; o bien de la clase social a la que pertenece, estas condiciones no deben ser limitantes a la participación. De la misma manera para las personas jurídicas, sea que provengan del sector privado, público o del mismo tercer sector, puesto que se debe partir que marginalmente ningún actor, tiene los conocimientos ni las capacidades o recursos suficientes para resolver unilateralmente los problemas (Kooiman, 1993); dado que refleja la inherente interdependencia entre las instituciones y actores que intervienen en dicha acción.

Finalmente, la constante vigilancia y el proceso evaluativo de las políticas públicas, siempre serán elementos trascendentales dentro de la función del control territorial. Más allá de representar este ejercicio como un momento oportuno de reflexión; la gran potencialidad que se puede desarrollar es el cambio de paradigmas dentro de la cultura política territorial. En tanto estos factores se potencian, el sentido de pertenencia se verá incrementado.

Otro de los aspectos claves en cuanto a la participación ciudadana es que para favorecer los procesos de gobernanza, en alguna medida las fronteras naturales en el quehacer público y privado irían desapareciendo; y dosificadamente, se irán también sumando nuevos actores desde la perspectiva de ONG, voluntarios y asociaciones que vayan orientadas hacia el trabajo colectivo, partícipes de articulación de actores y por ende de esfuerzos encaminados hacia la cohesión territorial

El papel de las instituciones es vital dentro de los componentes que se relacionan a la participación ciudadana. El aparataje institucional que se debe coordinar entre los diferentes espacios territoriales es amplio, bien sea nacional, provincial o regional. En definitiva, los esfuerzos de cooperación que se sustenten entre actores deben enfocarse en lograr resultados de cohesión. Desde esta perspectiva, la cohesión se construirá sobre la base de una discusión sostenida en las potencialidades endógenas de las variables económicas, sociales y ambientales. El objetivo será visualizar la cooperación entre actores, así como también la creación de redes sólidas.

La organización del proceso de coordinación, participación ciudadana y cohesión social tiene más importancia que los proyectos que se formulen, pues estos últimos pueden. En el peor de los casos, ser experiencias planteadas solamente para el funcionamiento a corto plazo. La participación ciudadana será un factor que dinamice la capacidad de organización y acción de una ciudad en el largo plazo. A través de los esfuerzos prospectivos participativos, se podrán reestructurar las relaciones y redes sociales y de este modo

configurar una ciudad más dinámica, con una ciudadanía más comprometida en su desarrollo; es decir, fortalecer la construcción colectiva del territorio.

La clave radicaría en que tanto los actores endógenos como exógenos, reconozcan y promuevan el diálogo y entendimiento mutuo, como un factor clave del éxito; porque de lo contrario, se seguirán obstaculizando los procesos colectivos de aprendizaje y entendimiento asociados al desarrollo territorial. Desde estas dinámicas, desarrollo territorial, gobernanza y cohesión son elementos que van de la mano. El territorio sin lugar a dudas será el eje en donde se sustente lo social y político y a partir de este momento se materialice la cohesión y el equilibrio social. Al respecto Birafello plantea algunos argumentos razonados para comprender y entender estos temas:

“La escala local es donde se produce la proximidad entre actores y la posibilidad de constitución de lazos sociales, cuya existencia es determinante para la cohesión. La cohesión social sólo existe si existe localmente. Desde el punto de vista de las políticas públicas, en el espacio local coexisten diversas escalas de actuación para abordar el problema de la cohesión social”. (Birafello, 2008)

Es por todo lo anterior, que también se favorece la idea de complemento y sinergia al cambiar de esquemas y reconfigurar los paradigmas en cuanto a la definición de políticas públicas. Se necesita por ende, salir de la antigua práctica en donde los poderes más altos en la escala territorial limitan a las capas subordinadas, sin reconocerles libertad y flexibilidad dentro del concepto territorial. Ahora partiremos de un sistema en donde se debe fortalecer la calidad y capacidad institucional para el colectivo de actores, y estos naturalmente irán construyendo nuevas relaciones, necesario por lo tanto la idea de visión compartida y el trazo de objetivos comunes.

En definitiva, es necesario el fortalecimiento de la participación y de la responsabilidad colectiva, pues esto será el punto de partida de un efectivo proceso. Se parte por ende de un apego a la planificación territorial como instrumento de participación ciudadana y que la gobernanza pueda venir

articulada a que si la participación conlleva a toma de decisiones consensuadas, estas serán más duraderas y eficaces.

El participar conllevaría a cohesionar puesto que hablamos de un esfuerzo colectivo que promueve en los actores tomar las decisiones que se relacionan al momento y lugar en donde los individuos se desempeñan. Con esto no solo se reforzaría la base y tejido social, sino que también se construye el sentido de pertenencia y responsabilidad en los temas públicos.

La participación exige también un estado de rendición de cuentas y transparencia; de esta forma, se potencian que los procesos sean dinámicos y que con ello, puedan ser gestionables desde la crítica constructiva. Al hablar de rendición de cuentas, nos referimos más bien a la puesta en común y debate público abierto a la ciudadanía respecto de las políticas públicas. Por otro lado, la forma en como un territorio debe desarrollar una iniciativa conjunta es un paso importante para hacer posible la cohesión territorial. Este proceso está dando lugar una nueva jerarquía de territorios, que diferencia entre aquellos que logran un mayor grado de desarrollo social frente a los que lo hacen menos, e incluso, en el seno de un mismo territorio por más central o global que ésta tal como lo plantean (Knox y Taylor, 1995).

Por lo tanto, la necesidad de los territorios de generar bienestar entre sus habitantes y el fortalecimiento de la participación ciudadana a todos los niveles en acciones concretas como los procesos de planificación territorial no solo reflejarán acciones con prospectiva territorial sino más bien serán instrumentos mismos de los procesos de gobernanza.

2.1.6. Retos de la participación ciudadana para el desarrollo eficaz de un proceso de gobernanza

Se hace hincapié en que una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un modelo operativo nuevo. No se debe olvidar, que todos los procesos de gobernanza son mecanismos que se dan desde la lógica de la socialización,

es decir desde la relación con otros actores del proceso de desarrollo. Es por ello que Maidana (2002) plantea que:

“Los gobiernos pueden desatender el interés general dado que participar en redes implica negociar y llegar a compromisos lo que impide realizar los objetivos preestablecidos. La interacción formal, las estructuras de consulta complejas y el solapamiento de las posiciones administrativas hacen imposible determinar quién es responsable de cada decisión”. (Maidana, 2010)

En este sentido, pueden aparecer algunos retos o desafíos a tomar en cuenta destacando entre otros:

- No caben recetas en un tema que supone la implicación de todos los ciudadanos en una sociedad compleja. Las Administraciones deberán acercar las políticas y las instituciones a los ciudadanos; para tales efectos, es necesario fortalecer la interacción entre ciudadanos sus necesidades y aspiraciones, haciéndoles partícipes y otorgándoles protagonismo en la adopción de las decisiones. Es decir, reorientar los procesos de toma de decisiones desde abajo hacia arriba, mediante procesos participativos y de colaboración y cooperación interinstitucional.
- Hacer del gobierno local, un agente que se involucre con los ciudadanos en lo público. De esta forma se construirá también la idea de una administración más flexible, capaz de propiciar espacios para el diálogo y el debate.
- Conseguir administraciones más cercanas, flexibles y adaptables. Propiciando también espacios de debate y reflexión en donde se pueda asegurar el intercambio de experiencias exitosas y fallidas.
- Asegurar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

- Aprender a trabajar en red a todos los niveles: territoriales, sectoriales, administrativos, como forma básica de intercambio de experiencias y de acciones enfocadas hacia objetivos comunes.

La interacción es un concepto fundamental; y a través de esa cualidad, se puede formar una permanente de engranaje entre redes de actores públicos y privados, que intercambian recursos e información. No obstante, este tipo de esfuerzos pueden ser de carácter elitista. Si esta condición se da, no se llegará al resultado esperado, pues habrá una limitante evidente que dará juego a muy pocos actores dentro del proceso de desarrollo.

2.2. A modo de conclusión:

Durante los últimos años, el concepto de gobernanza ha adquirido notable interés dentro del campo del desarrollo local y en particular de la planificación territorial. Un punto de inicio puede derivarse de hacer una revisión general del concepto de la globalización. Se ha girado una visión hacia el mercado; y esto ha conllevado a procesos que conllevan hacia la exclusión y desigualdad, sobre todo en los países del sur. Estas problemáticas, aunadas a la existencia de un centro de control político eficaz desde el actuar de los gobiernos, indudablemente han derivado en limitantes tradicionales del Estado para dirigir la sociedad. Por lo tanto, se necesita establecer dentro de un nuevo marco el cómo a partir de la gestión de redes y desde la creación de partenariados, se desarrollan formas para que el Estado pueda inmiscuirse en la gestión de la sociedad y los asuntos de los ciudadanos.

En definitiva, la aplicación del concepto gobernanza radicará en poder desarrollar mecanismos que vaya orientados a limitar el monopolio que ha tenido el Estado sobre las diferentes variables territoriales. Desde esta lógica, no sólo será necesario hacer referencia a las buenas prácticas; sino también a vincular la inclusión de diferentes actores desde la participación de las redes que se puedan desarrollar entre lo mixto y lo privado.

Una de las ideas básicas de la gobernanza, es que no solo estriba en el Estado el enfrentar las problemáticas sociales desde una visión de jerarquía vertical; en definitiva, la realización de los intereses generales ya no puede ser del monopolio de los poderes públicos. Aunque estos continúan siendo los únicos titulares formalmente legítimos y decisorios, pero su acción solo resulta eficaz y legítima cuando consiguen que la decisión y su ejecución sean el resultado de una interacción entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual se convierte en la clave del buen gobierno de la gestión de redes, es decir de la gobernanza.

Un proceso social en donde la participación se desarrolle a escalas locales, sin duda alguna es una de las mejores maneras de iniciar la gobernanza territorial. En este sentido, es fundamentalmente un esfuerzo de organización social, que en la perspectiva de la gobernanza debe entenderse como permanente, para la elaboración e impulso de la estrategia territorial compartida. Sin embargo, existen diferentes retos y desafíos a ser tomados en cuenta sobre quién debe participar, deben quedar claramente establecidas las condiciones de la participación así como también el hecho de la efectiva representación de los intereses de los representados, pues es a través de esta forma que se debe orientar el fortalecimiento y organización de un consenso entre los diferentes actores que promuevan soluciones satisfactorias para un territorio.

Al fomentar un proceso resultante de una lógica participativa y consensuada, se sugiere impulsar el proceso integral de desarrollo, a través de propuestas encaminadas a priorizar e identificar las potencialidades económicas, sociales y ambientales desde la lógica de la prospectiva o visión territorial. A través del diálogo entre los diferentes actores se garantiza el intercambio de conocimiento, así como se garantiza la cooperación y compromisos por llevar adelante el proceso, con una visión compartida.

CAPÍTULO 3: FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y SU IMPORTANCIA PARA LAS DINÁMICAS TERRITORIALES

El proceso de planificación estratégica del desarrollo territorial, lejos de ser lineal, demanda un constante ir y venir desde su punto de partida hasta su punto de llegada. En términos metodológicos, la planificación es concebida como un proceso articulado en diferentes etapas interconectadas.

Orientados por una visión paradigmática de desarrollo se hace manifiesta la actuación de los actores y de los agentes que apoyan técnicamente su construcción. A partir de este enfoque es donde el proceso de construcción de los planes de desarrollo territorial se priorizan nivel territorial, las acciones a impulsar en el corto, mediano y largo plazo.

En estos últimos años, los territorios, más allá de representar unidades geográficas y estables en el tiempo, se desarrollan como conjuntos plurales, cuya posible cohesión estaría supeditada en función de la multiplicidad de roles sociales que en él se dan. Este capítulo propone visualizar desde una perspectiva referencial básica, los conceptos y aplicativos derivados del campo de la planificación estratégica; considerando métodos y herramientas, que inicialmente nacieron desde el ámbito empresarial y que posteriormente se trasladan hacia la perspectiva territorial. Partimos de complejas realidades que conllevan a tomar nuevos caminos en el campo de la planificación.

Se pretende abordar la conceptualización del término planificación estratégica dentro de este corto caminar, en donde se muestra implícitamente, un esfuerzo orientado a establecer un tipo de comparación entre el sistema empresarial y el sistema de ciudades. Inicialmente se presenta una aproximación básica a los conceptos e ideas claves que relacionadas con nuestro objeto de estudio. Posteriormente se van recogiendo algunas de las experiencias metodológicas, a nivel de los modelos más conocidos que se han venido desarrollando dentro de las dinámicas empresariales.

El poder gestionar racionalmente los recursos naturales y territoriales, es un objetivo que no solo es competencia de las municipalidades o de las administraciones de turno; y es a partir de esta premisa, que se abre la puerta a la participación de los ciudadanos desde una visión colectiva. Lo anterior implica la necesidad de nuevas formas de gestión y planificación en donde la participación resulta ser un componente fundamental en una época en donde aparecen cambios a un ritmo nunca antes visto. No solo se debe tener en cuenta un criterio de ordenamiento territorial y tampoco se debe contar exclusivamente con valoraciones de planificación estratégica solo desde lo empresarial. Se trata por lo tanto, de poder formular estrategias consensuadas de carácter territorial basadas en diferentes supuestos que parten de una visión construida de futuro.

La planificación estratégica fundamenta sus resultados en el análisis del quehacer territorial y de los métodos prospectivos, pues a partir de estas propuestas pueden aparecer estrategias que, implementadas a través de proyectos, pueden impulsar procesos de desarrollo territorial.

Este capítulo finaliza con un pequeño apartado que consiste en presentar algunos de los factores claves, retos y/o desafíos para poder desarrollar estrategias y perspectivas que fomenten procesos creativos de negociación y formación de consensos en lo que respecta a la planificación estratégica territorial.

3.1. Consideraciones previas de la planificación estratégica

Un proceso de planificación estratégica, desde la mirada del campo de las ciencias empresariales⁸, se puede definir como el arte o la ciencia de formular, implantar y evaluar las decisiones a través de las funciones que permitan a una institución o unidad en concreto, lograr sus objetivos.

⁸Partimos de esta perspectiva empresarial, inicialmente por pertenecer al área del conocimiento en donde formalmente se inició.

A nivel teórico se suele representar que un adecuado proceso, definido por la formulación de una visión y misión, la identificación de las oportunidades y amenazas externas, la determinación de las fortalezas y debilidades internas, el establecimiento de objetivos a largo plazo, la creación de estrategias alternativas y la elección de estrategias específicas a seguir. (Flores, El modelo SET como propuesta a la planificación estratégica territorial, 2010) No obstante, es menester que siempre se establezcan objetivos y políticas, de tal manera que se ejecuten las estrategias formuladas; la implementación de la estrategia incluye el desarrollo de una cultura que apoye la creación de una estructura de organización eficaz.

Un esfuerzo de estas características no termina cuando una institución decide la estrategia o las estrategias a seguir, sino que debe haber una transición de pensamiento estratégico orientado a la acción. A partir de estos antecedentes conceptuales, la perspectiva estratégica de la planificación comienza su desarrollo principalmente en los años sesenta. Mintzberg ha identificado una agrupación teórica de las diferentes corrientes mostradas en el ámbito empresarial; mismo que ha clasificado en tres escuelas (Mintzberg, 1998). De manera muy resumida, los puntos medulares de estas corrientes se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro # 1: Las perspectivas de la planificación estratégica

Perspectivas	Principios
Prescriptivas	<ul style="list-style-type: none"> • La formación de estrategias como proceso. • El análisis DAFO constituye su esencia. • Las estrategias deben ser conscientes con los propósitos y el contexto. • El análisis proporciona también tendencias ya sean proyecciones y/o escenarios
Descriptivas	<ul style="list-style-type: none"> • La formación de estrategias es un proceso visionario y se enfoca en el líder más que en la comunidad. • La visión es el centro en donde se ubica la estrategia. • El cambio se provoca a partir de procesos paulatinos dictaminados por rutinas. • La formación de estrategias como procesos de intercambio pueden perseguir intereses propios.
Transformativas	<ul style="list-style-type: none"> • Existen períodos o ciclos de vida más adecuados en las instituciones y territorios para poder formular estrategias. • La administración estratégica tiene como tarea el mantener la estabilidad por un lado para poder reconocer la necesidad de cambio.

Fuente: tomado de Mintzberg, 1998

Dentro de la coyuntura empresarial, y de manera más específica en el campo de la gerencia moderna, se entiende la planeación estratégica como el proceso de crear y mantener una congruencia viable entre los objetivos, habilidades, y recursos de una Institución y sus cambiantes oportunidades. Desde esta mirada, la planificación estratégica puede definirse como un enfoque objetivo y sistemático para la toma de decisiones en una organización (Davids, 2013). Este proceso es considerado como una herramienta que permite a las instituciones, unidades y/o territorios prepararse para enfrentar las situaciones que se presentan en el futuro, ayudando con ello a orientar sus esfuerzos hacia metas realistas de desempeño.

3.1.1. Planificación estratégica: ¿De qué estamos hablando?

Además de la organización, la dirección y el control, la planificación es también una de las funciones en materia de gestión que permite evaluar si el esfuerzo, los costos y las implicaciones relacionadas con el logro de los objetivos propuestos están garantizados, permitiendo identificar y aprovechar las oportunidades externas, así como reducir al mínimo el impacto de las amenazas externas. Cualquier unidad de análisis puede obtener sinergias por medio de la planificación. La sinergia existe cuando todos los componentes de un sistema avanzan juntos como un equipo que sabe lo que desea lograr.

En este sentido, supone también considerarle como una herramienta que permite a instituciones, unidades y/o territorios prepararse para enfrentar las situaciones que se presentan en el futuro, ayudando con ello a orientar sus esfuerzos hacia metas realistas de desempeño. Como se dijo anteriormente, el desarrollo de una visión y una misión, el establecimiento de objetivos y la decisión acerca de una estrategia son tareas básicas para determinar pasos iniciales dentro del proceso de planificación.

Un plan estratégico se establece generalmente con una vigencia que oscila entre uno y cinco años, a su vez debe de ser cuantitativo, manifiesto y temporal. Cuantitativo, porque indica los objetivos numéricos, es manifiesto porque especifica unas políticas y unas líneas de actuación para conseguir esos objetivos. Finalmente, es temporal porque establece unos intervalos de tiempo, concretos y explícitos, que deben ser cumplidos para que la puesta en práctica del plan sea exitosa. La estrategia es superior al plan. Con esta frase se quiere resaltar que un plan estratégico de sólo puede entenderse como un proceso permanente de organización y transformación de la realidad a través del desarrollo de una estrategia en constante reprogramación (Pascual, De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades, 2001). En absoluto, se trata de un proceso formal para identificar unos proyectos y unos procedimientos a aplicar con la intención de que su simple impulso y

seguimiento nos permita el desarrollo en términos más concretos. Es importante delinear el rumbo, a partir del establecimiento de objetivos de desempeño a corto, largo plazo, las medidas competitivas, así como también de los enfoques internos de la acción que se utilizaran para lograr los propósitos. Juntos, constituyen un plan estratégico (Thompson, 2013).

Desde una lógica de gestión, es importante observar de qué manera el esfuerzo prospectivo se basa en potencialidades territoriales. En este sentido, un plan estratégico sólo puede entenderse como un proceso permanente de organización y transformación de la realidad a través del desarrollo de una estrategia en constante reprogramación (Pascual, 2001). Se considera por lo tanto a la planificación estratégica como un proceso formal orientado a identificar proyectos y procedimientos a aplicar con la intención de que su simple impulso y seguimiento permitirá alcanzar determinados parámetros de eficacia en cuanto a la gestión de una unidad en concreto.

3.1.2. Los niveles de la planificación estratégica

Basados en la idea de la competitividad sistémica del sistema de planeación conviene distinguir por lo menos tres niveles: el macro sistémico, el nivel meso o intermedio y el micro sistémico (Stamer, 1996). Estos niveles se distinguen entre sí por su ámbito y por su alcance. El ámbito hace referencia a la extensión espacial o cobertura que tendrán las acciones de planeación, mientras que el alcance se refiere a una extensión temporal. A continuación se presenta una perspectiva de lo antes comentado:

- Nivel macro sistémico: Los cambios se refieren tanto a las grandes decisiones como a las transformaciones del sistema en los ámbitos central y estatal. Suele ser de largo plazo y de cobertura amplia, con una duración de seis años o más.
- Nivel meso o intermedio: Los cambios necesarios en este nivel incluyen el fortalecimiento de las capacidades estatales y regionales,

consolidando mecanismos de coordinación efectivos. Este proceso suele ser de mediano plazo con una cobertura de dos a tres años, sus efectos tienden a solucionar problemas particulares, orienta el quehacer de las instituciones y permite plantear nuevos espacios para su operación.

- Nivel micro sistémico: La planeación en este nivel, es de corto plazo y dirigido a problemas singulares de un territorio.

Las estrategias que busquen transformar el sistema de análisis deberán tener en cuenta el carácter sistémico de los cambios, los cuales deben perseguirse en los tres niveles anteriores y de manera articulada, reforzándose mutuamente, apuntando siempre a mantener a las personas en el centro de los intentos de transformación. Por todo lo anterior, al hablar de consideraciones básicas de este campo del conocimiento, es importante aterrizar la idea a la siguiente afirmación: Un proceso de planificación estratégica se puede definir como el instrumento que está orientado a favorecer decisiones y acciones consideradas sobre la perspectiva o visión de conjunto; y a partir de este momento, uno de los aspectos medulares de estas aportaciones teóricas, es que van orientadas más al proceso de discusión, diálogo y conformación de consensos que al plan en sí mismo. Hablamos entonces de un proceso que involucra a los componentes de un todo con el objetivo de poder tomar decisiones a escala local.

3.1.3. Características generales de la planificación estratégica

Para que el ejercicio de una adecuada planeación alcance resultados, es necesario que se distinga por una serie de características básicas, mismas que se presentan a continuación y que colaboran a que el proceso alcance los diferentes objetivos indistintamente del contexto en donde se aplique (Friedman, 1987). Para tales efectos se plantean algunas premisas iniciales que constituyen desde una perspectiva básica, lo relativo a las características y/o rasgos de estos procesos, entre los cuales se destacan:

“Prospectiva, porque tiende hacia un futuro ideal, integralidad por la visión de conjunto; participación, puesto que intervienen los diferentes actores del quehacer institucional. Indicativa, por su carácter orientador y puesto que propone principios para que cada unidad o territorio los adopte. Finalmente, opcional, al prever alternativas para superar e impulsar situaciones cambiantes que afecten el desarrollo. Operativa, porque sus acciones impactan en la toma de decisiones y el quehacer en el marco de desarrollo”.
(Secretaría de Educación Pública de México, 2009)

3.1.4. Ventajas y desventajas de la planificación estratégica territorial

La planificación estratégica es uno de los instrumentos que parece haber tenido más éxito (Camagni, 2004), porque está basada en las nuevas tareas y es lo suficientemente flexible como para acoger nuevos métodos de gobernabilidad. Se le puede definir como un proceso de construcción colectiva y de una visión compartida del futuro mediante procesos de participación y discusión. En definitiva, un proceso de planificación estratégica es la coordinación de las responsabilidades asumidas por parte de los distintos sujetos en la realización de proyectos. Por tanto, un proceso de estas características, favorece entre otros aspectos:

- Un análisis prospectivo y de escenarios, estimulando un pensamiento proactivo y creativo;
- Orienta las diferentes acciones espontáneas a estructuras definidas;
- Opera en una dimensión práctica, por lo que tiende a favorecer, un comportamiento dinámico y flexible respecto a la definición de objetivos y actuaciones;
- Promueve ampliamente la consulta y valora los proyectos a partir de su coherencia con la estrategia general, permitiendo como tal la identificación, el establecimiento de prioridades y la explotación de las oportunidades.
- Ofrece un punto de vista objetivo de los problemas de la Planeación tratando de resolver problemas mayores a partir de cuestiones relevantes provenientes de aspectos situacionales.
- Reduce al mínimo los efectos de las condiciones y cambios adversos.

- Construye nuevos canales de comunicación a partir del fomento del trabajo en equipo y sentido de participación y pertenencia.

Entrando en materia, una de las ventajas inminentes de la planificación estratégica es que permite desarrollar acuerdos colectivos sobre valores sostenidos en el tiempo, lo cual no implica desatender las urgencias, sino ocuparnos del presente sin perder de vista el futuro. En este sentido, la planificación estratégica ofrece puntos importantes para las actividades de la organización territorial. Al servirse de ella los actores territoriales construyen objetivos definidos desde una visión compartida. El poder desarrollar un compromiso en el presente de cara al futuro, constituye un poderoso elemento, que permite que los actores establezcan prioridades y sepan evaluar distintas alternativas.

También se produce sobre la base de un conjunto organizado de elementos integrados y ordenados lógicamente entre sí, supone la existencia de una serie de procesos integrados, cuyo resultado global es superior al resultado de cada uno de ellos separadamente. De la misma forma, la importancia no solo radica en el documento en donde se irán plasmando las perspectivas de trabajo conjunto, sino más bien en la riqueza del proceso, permitiendo entonces el incorporar y aplicar nuevos conceptos de gestión, tales como liderazgo, trabajo en equipo y coordinación.

Al respecto, la constitución de equipos de trabajo para el desarrollo de actividades y proyectos es fundamental y beneficiosa, toda vez que refuerza valores y prácticas de trabajo tales como: la colaboración, responsabilidad, compromiso, identidad y logro de objetivos. Se deben contemplar algunos factores que pueden considerarse como restricciones y que pueden también complicar. En este sentido, dentro de las limitantes de los procesos de planificación estratégica, se pueden destacar:

- No comunicar el plan a los integrantes de una Institución, unidad y/o territorio, los cuales continúan trabajando sin tener conocimiento de éste.

- Moverse apresuradamente del establecimiento de la misión a la formulación de la estrategia.
- Desconocer las dinámicas institucionales, partiendo de un ilusorio ejercicio de diagnóstico.
- Considerar que la planeación es innecesaria o poco importante.
- Delegar la planeación a un planificador en lugar de involucrar a todos.
- Ser tan formales en la planeación que se pierda la flexibilidad y creatividad.

Es importante el poder alertar en que en todo proceso de planificación estratégica, pueden existir distintos errores, provenientes de un excesivo burocratismo. Al respecto, Infante (2002) plantea que:

“cuando el cumplimiento estricto de las formalidades comienza a ser más importante que el proceso de reflexión en sí, es necesario detenerse y tomar medidas que garanticen el logro de los objetivos. La planificación estratégica involucra el uso de tiempo y recursos financieros y si la conclusión es que los costos son mayores que los beneficios, será mejor postergar la planificación o bien darle solución previa a los problemas que agregan costos a este proceso” (Infante, 2002)

Finalmente, siempre será importante consultar literatura que guíe la planificación estratégica, sobre todo cuando es la primera vez que se efectúa un proceso de tales magnitudes.

3.1.5. El proceso metodológico en la Planeación Estratégica

Cuando se plantea un proceso metodológico dentro de un ejercicio de planificación estratégica, uno de los primeros aspectos a tomar en cuenta, será el establecer de forma explícita quienes son las partes que participan, para qué lo hacen, y donde se está ubicada la unidad que se quiere analizar. Lo anterior supone la puesta en marcha de eficaces mecanismos de información entre participantes y autoridades. Desde esta lógica, algunas consideraciones previas deben venir dadas a partir de una buena comunicación, así como también de un eficaz proceso de consulta. Por una parte lo que se quiere es

ofrecer de antemano información a todos los que participan sobre los objetivos, resultados esperados y metodología del proceso a desarrollar; y por el otro lado, el reto que se tiene en saber determinar el cómo se intercambian opiniones entre los participantes, con el objetivo de poder emitir un juicio crítico respecto del debate e iniciativas de visión común que se llevarán a cabo en los procesos de planificación estratégica.

Es importante destacar también que los procesos deben ser flexibles en cuanto a metodologías y orientaciones prácticas; y por ello, la estructura central de la discusión debe ser estudiada sobretodo en la identificación de quiénes y cómo participarán, más allá del análisis general de las variables territoriales que pueden venir dadas de fuentes primarias y secundarias. Es fundamental el explicitar desde el inicio del proceso los objetivos y resultados que se buscan, identificando de igual forma el tejido social territorial para poder lograr tales aspiraciones, lo que se busca en términos prácticos es una participación que esté orientada a la identificación y extracción de insumos desde la base de la planificación estratégica.

Para que las metodologías, sean eficaces, estas deben ser participativas; y por ello, es importante desde ya comentar algunas dimensiones. Es a partir de la propuesta presentada en donde se establece el tratamiento de diferentes aspectos relacionados a la planificación, como lo pueden ser el éxito, la calidad deliberativa, y aspectos concretos sobre los pasos a seguir dentro de estos procesos (Navarro, 2008).

Cuadro # 2: Dimensiones básicas de los procesos en la planificación estratégica

Aspectos del proceso de planificación	Aspectos concretos	Decisión sobre	Pregunta clave	Soluciones y decisiones a adoptar
El éxito	Objetivos	La finalidad de la experiencia	¿Para qué?	Informar, consultar y consensuar
	Asunto	El objeto sustantivo de la experiencia	¿Sobre qué?	Carácter e importancia del asunto
	Sujetos	Los que deben participar en la experiencia	¿Quiénes?	Reglas de inclusión: los participantes
Aceptabilidad	Representatividad	¿Cómo incentivar la participación?	¿Quién?	Reglas de inclusión: métodos de selección
	Garantía de influencia	Momento	¿Cuándo?	Control de la agenda
		Seguimiento	¿Cuánto?	Inclusión en la agenda
		Evaluación	¿Ha sido exitosa?	Rendir cuenta de los logros
Calidad deliberativa	Informar	Tareas a desarrollar	¿Qué deben hacer los participantes? ¿Cómo lo saben?	Comprensión
		Información análisis previos al objeto de la participación	¿Qué información se proporciona? ¿Cómo se hace?	Comprensión
	Consultar	Información que ofrecen participantes	¿Qué información?, ¿Cómo se recaba?, ¿Cómo se pone en común?	Comprensión
	Crear consenso	Método de toma de decisiones	¿Cómo se alcanzan los consensos?	Participación efectiva, método de alcance de acuerdos
	Facilitación		¿Quién es el agente facilitador?	Transparencia

Tomado de: Planificación estratégica territorial, Navarro Clemente, 2008

Una vez, definidas estas consideraciones básicas de los procesos de planificación estratégica, nos dispondremos a comentar dentro del siguiente apartado algunas de las más aceptadas aplicaciones metodológicas que más repercusión han tenido a escala internacional.

Se considera por un lado una revisión general de propuestas teóricas que parten desde aplicaciones empresariales para posteriormente presentar las diferentes características de los modelos analizados. No obstante es

importante comentar que más allá de particularidades observadas en estos esfuerzos, se puede observar un factor común de consideraciones o partes básicas que se van repitiendo en los diferentes modelos de planificación. Es en este sentido, que también se tomará a consideración precisamente esos “ejes” que guían los procesos de planificación estratégica. Las distintas referencias metodológicas, no solo suelen ser solamente las aplicaciones más ocupadas; sino que desde ya, colaboran en favorecer la visualización del conglomerado de factores que se deben tener en cuenta a nivel general en un proceso de estas características.

3.1.6. Consideraciones iniciales desde la perspectiva empresarial

Las diferentes metodologías de planificación estratégica generalmente parten de formas empresariales. Al respecto, Camagni (2003) señala que hay que “relacionar el rol económico de los espacios territoriales con las nuevas lógicas que gobiernan los procesos de decisión en condiciones de incertidumbre y de considerar todos los efectos multiplicadores de desarrollo que se generan en las ciudades. Dentro de este encuadre teórico, se proporciona una idea de similitud en relación a la ciudad con la empresa, la alta dirección con la municipalidad y los ciudadanos como los usuarios mismos respectivamente, en un contexto de constante competencia y búsqueda de beneficios perennes provenientes desde inversores.

Lo anterior supone la puesta en marcha de eficaces mecanismos de información entre participantes y autoridades. Desde esta lógica, la Secretaría de Educación de México (2009) plantea algunas consideraciones previas a la puesta en marcha de un proceso de tales características, debe venir dado a partir de los siguientes componentes:

- Información: que consiste de antemano en ofrecer información a todos los que participan en un proceso de planificación estratégica sobre los objetivos, resultados esperados y metodología del proceso a desarrollar.

- Consulta: relacionado de manera más concreta a la metodología consistente en poder determinar el cómo se intercambian opiniones entre los participantes.
- Flexibilidad: es importante destacar que los procesos de planificación estratégica deben ser flexibles en cuanto a metodologías y considerantes conceptuales; y por ello, la estructura central de la discusión de un proceso de estas magnitudes, debe ser a nivel metodológico la identificación de quienes y como participarán.

Por otro lado, dentro de las dimensiones básicas de los procesos participativos, es importante de antemano establecer el alcance de los objetivos y resultados que se buscan, también en cuanto al rol que deben de tomar los participantes para poder lograr tales aspiraciones; e indudablemente, el abordaje de lo relacionado al saber hacer de estos procesos en cuanto a todo lo que concierne al diálogo individual o colectivo, así como también de diferentes metodologías para crear acuerdos y tomar decisiones; desarrollando con ello, una participación que esté orientada a la identificación y extracción de insumos desde la base de la planificación estratégica.

3.1.7. Algunos modelos de planificación estratégica utilizados en la práctica

Una vez, establecido el marco teórico de los aspectos generales de la planificación estratégica, nos dispondremos inicialmente a comentar algunas de las aplicaciones más aceptadas desde el campo de las ciencias empresariales y que más repercusión han tenido a escala internacional. En este sentido, es importante el considerar desde una perspectiva inicial, lo que pueden suponer diferentes metodologías de pensamiento estratégico, desde sus cimientos. Al respecto Barroso plantea un amplio abanico de posibilidades en donde:

“.....Dentro de los modelos de planificación estratégica más utilizados sobresale el modelo Estratégico de Harvard, utilizado por ejemplo para la elaboración y la ejecución del plan de Bilbao, de Barcelona y otros planes importantes del territorio español. El Modelo de Análisis y Gestión Estratégica, por otro lado elaborado por Inmark ha sido utilizado sobre todo en la

puesta en marcha de planes en el territorio gallego y en otras ciudades de Europa e Iberoamérica” (Zavaro, 2005)

A partir de este momento, cobra fuerza el introducirnos a los fundamentos conceptuales y el pensamiento medular básico que aparece desde la escuela empresarial; con el objetivo de conocer desde una primera perspectiva todo lo relacionado al sistema integral de planificación estratégica institucional, ideas que se desarrollarán en los siguientes párrafos.

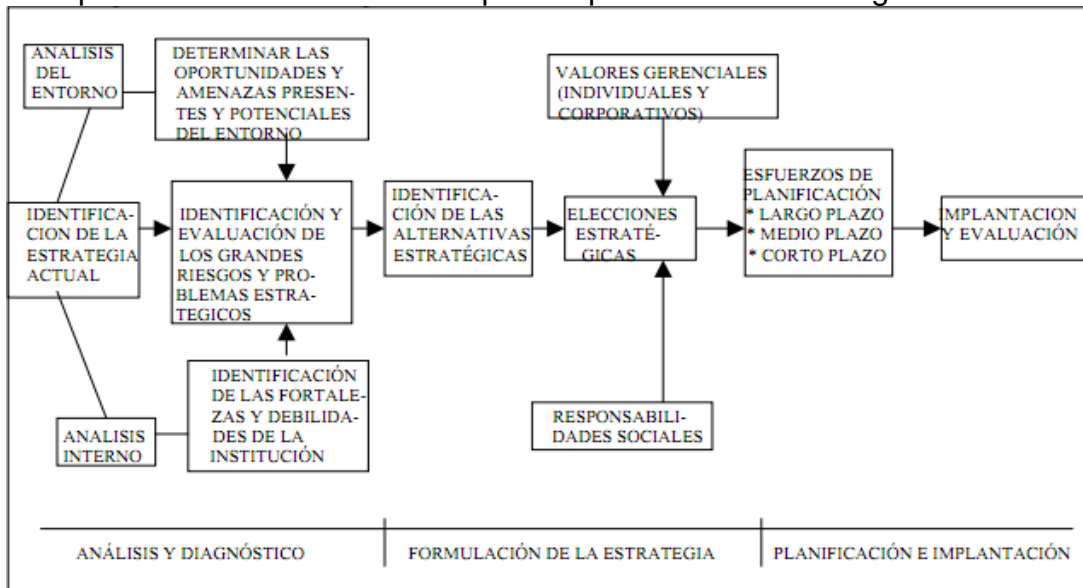
3.1.7.1. El Modelo Estratégico de Harvard

La metodología del Modelo Estratégico de Harvard tiene un reparto de tareas que se coordinan desde las fases del Análisis y Diagnóstico, de la Formulación de la Estrategia y de la Planificación e Implantación. Sin embargo, dentro de este modelo, se destaca la poca participación de la población, así como también le proporciona muy poca importancia a la organización del proceso, aspectos que en cierto sentido se relacionan con el dinamismo y la forma de trabajo de las organizaciones empresariales.

Dentro del modelo Harvard, especial interés se presenta el partir de los elementos que conforman la identificación de aspectos territoriales, pero sobre todo aquello que vienen derivado de la observación de las fortalezas y debilidades.

Posteriormente a la identificación de alternativas estratégicas, se da lugar a la elección y priorización de las mismas; siendo este proceso, un momento en donde también se da paso a la otorgación de responsabilidades de tipo social en concordancia a los aspectos corporativos o gerenciales del territorio. En este sentido, destaca el ordenamiento de tales resultantes en aspectos a llevar a cabo en el corto, mediano y largo plazo para finalmente llevar dichos esfuerzos prospectivos a la respectiva fase de implementación en donde las actividades de control y evaluación serán un componente fundamental a tener en cuenta.

Esquema # 1: Modelo Harvard para la planificación estratégica



Fuente: Mintzberg (1990)

3.1.7.2. El modelo de Fred David para la planificación estratégica

Otro esfuerzo conceptual de similares características se observa en el modelo de planificación estratégica de Fred Davids, en donde no solo se parte del establecimiento y conocimiento de las potencialidades territoriales, sino que centra más bien a partir de este momento, la discusión frente al consenso de una mirada y horizonte en conjunto. Las consideraciones metodológicas del modelo David en lo que respecta a la planificación estratégica, se consideran respecto a siete pasos importantes para la formulación de un plan estratégico, los cuales se comentan a continuación: Desarrollo de las declaraciones de la visión y de la misión, desarrollo de una Auditoría Externa, desarrollo de una Auditoría Interna, establecimiento de Objetivos a largo Plazo, creación, evaluación y selección de estrategias, implantación de estrategias, medición y evaluación del rendimiento. En términos generales esta metodología, queda agrupada por tres etapas: formulación, implementación y evaluación (David, 2013). Al respecto Natera (2003) plantea que:

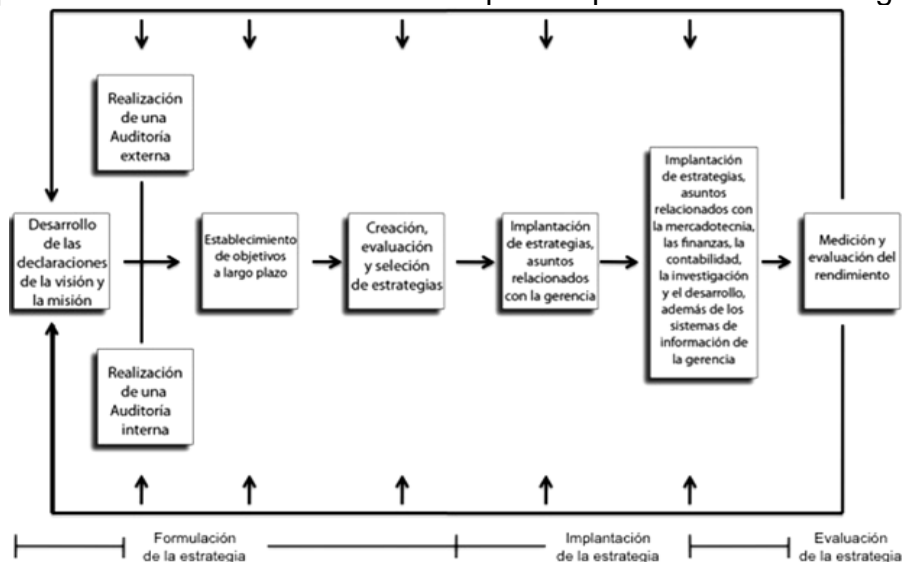
“La formulación de la estrategia, que incluye la creación de una visión y misión, la identificación de las oportunidades y amenazas externas de una empresa, la determinación de

las fortalezas y debilidades internas, el establecimiento de objetivos a largo plazo, la creación de estrategias alternativas y la elección de estrategias específicas a seguir". (Natera, 2009)

La implementación de la estrategia, que requiere que requiere de establecer mediciones concretas y actividades de tal forma que se ejecuten las estrategias formuladas. La implementación de la estrategia incluye el desarrollo de una cultura que apoye las estrategias, la creación de una estructura de organización eficaz.

Finalmente, La evaluación de la estrategia, que es la etapa final de la dirección estratégica, los gerentes necesitan saber cuando ciertas estrategias no funcionan adecuadamente, la evaluación de la estrategia es el principal medio para obtener esta información. Todas las estrategias están sujetas a modificaciones futuras porque los factores externos e internos cambian constantemente.

Esquema # 2: Modelo de Fred David para la planificación estratégica



Fuente: Fred David (2005)

3.1.7.3. El Modelo del Cuadro de Mando Integral de Kaplan, R. y Norton

Desde hace algún tiempo, en materia de Dirección y Gestión Estratégica, se visualiza un nuevo modelo de gestión denominado Cuadro de Mando Integral, originalmente desarrollado por el profesor Robert Kaplan de la Universidad de Harvard y David Norton de Nolan & Norton. Al inició se desarrolló como un sistema de medición, pero con el tiempo ha venido evolucionando hasta convertirse en una nueva metodología de gestión estratégica (Aguilar, 2008).

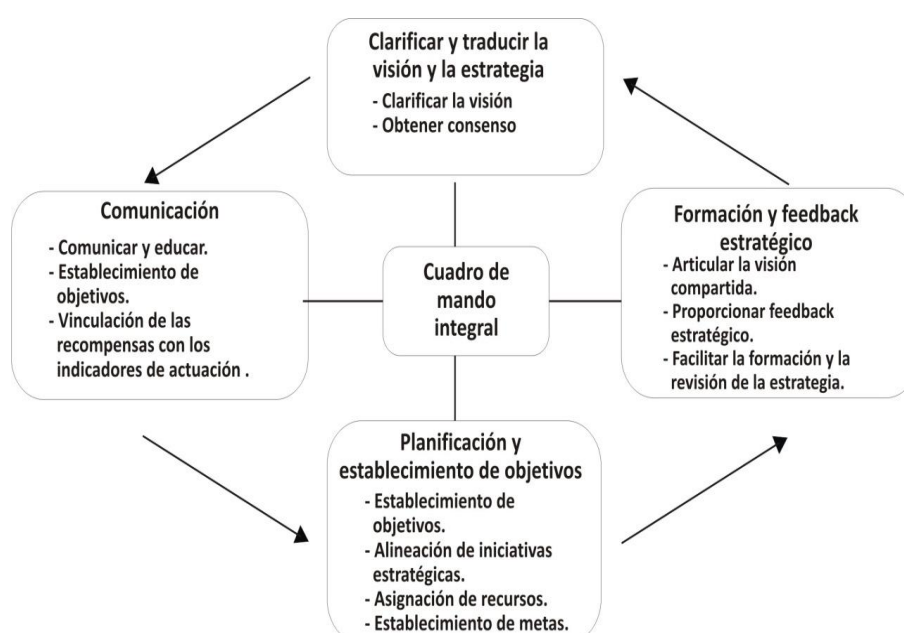
El enfoque del Cuadro de Mando Integral busca perfeccionar a través de indicadores, el logro de un equilibrio sistémico, en donde una unidad territorial puede dar seguimiento a los objetivos, acciones y líneas estratégicas plasmadas. En este sentido, el Cuadro de Mando Integral, es un componente sistémico, de medición del progreso, así como también un elemento fundamental, en el monitoreo por medio de un conjunto coherente de indicadores agrupados en diferentes perspectivas, a través de las cuales es posible ver un territorio en conjunto. Es por ello que se recomienda la incorporación del Cuadro de Mando Integral, pues está orientado a dotar a los territorios, de una herramienta de apoyo a la toma de decisiones, que mejore la gobernanza como fin inmediato.

El Cuadro de Mando Integral (en adelante CMI) es un instrumento para la toma de decisiones, basado en el conocimiento del nivel de cumplimiento de los objetivos definidos por la organización, a través de la medición de los indicadores de gestión que se hayan establecido. Conocido como Balance Scorecard, esta metodología se basa fundamentalmente en la elaboración de un mapa estratégico, en el que se reflejan las metas y objetivos estratégicos, así como también en la selección de indicadores que permiten medir la consecución de los objetivos (Flores, 2010). Según la junta de Andalucía en su documento Cuadro de Mando Integral para los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes los elementos claves del Cuadro de Mando Integral son:

"Misión y Visión: puesto que la visión es lo que un territorio quiere ser en el futuro, es decir, su aspiración. La misión, en cambio, es lo que se identifica que debe hacerse para alcanzar la visión. También los objetivos estratégicos, pues se trata de lo que se quiere conseguir a medio/largo plazo, relacionado con el posicionamiento estratégico de la entidad. Dichos objetivos se relacionan con diferentes áreas de resultado o perspectivas: financiero, individuos, procesos y formación. Finalmente, los indicadores que deben ser claros, fáciles de calcular, así como coherentes y adecuados al objetivo al que van asociados"(Junta de Andalucía, 2004)

Es necesario apuntar, que el CMI se ha implementado en muchas experiencias territoriales durante los últimos años. Destaca su aplicación por parte de los municipios de Canadá, Inglaterra y Australia. En ellas, es considerado como un modelo de gestión avanzado, que permite a los territorios tener una orientación a sus habitantes y gestionar eficientemente los recursos que a su cargo. Se propone la utilización del CMI, en la parte final del proceso de gestión; y para ello, especial mención debe considerarse dentro del tema de los indicadores. En este sentido, cabe destacar que la cantidad de indicadores de medición de un territorio, difícilmente será homogénea, dado que cada contexto se diferencia de otro en áreas específicas, y para ello, sin lugar a dudas se desarrollarán diferentes índices.

Esquema # 3: Modelo de Kaplan Norton y para la planificación estratégica



Fuente: Kaplan, R. y Norton D. (1997).

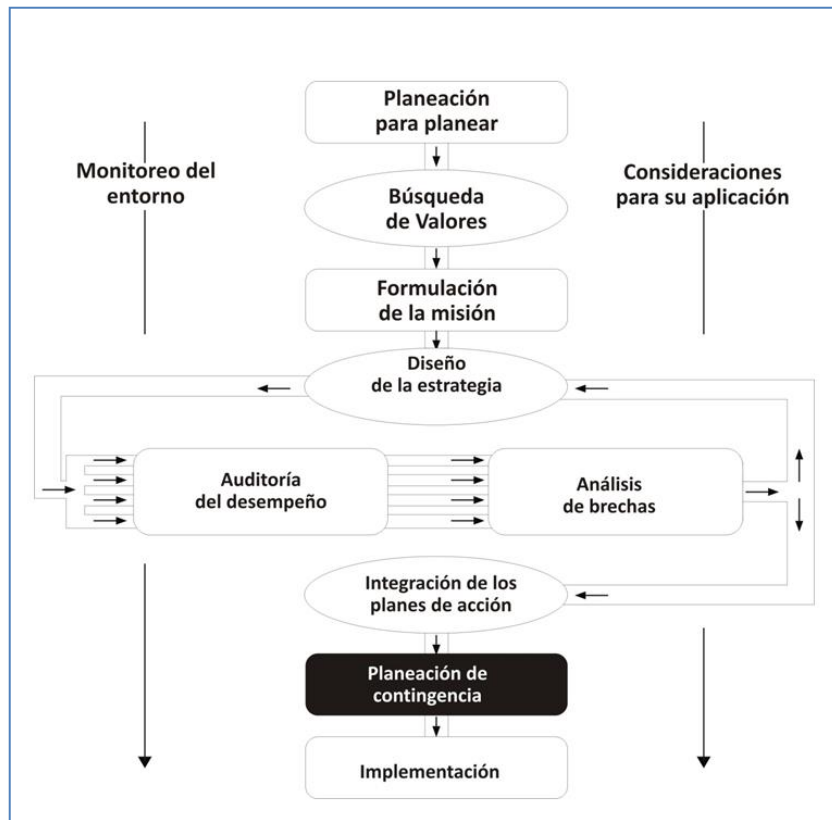
3.1.7.4. El Modelo de Planificación Estratégica Aplicada de Goodstein, Nolan y Pfeiffer

El modelo considera, por un lado, la creación de grupos de trabajo conformados por diferentes estructuras, tanto por unidades de dirección, como de las diferentes partes que conforman una unidad de análisis. El objetivo es el poder representar a diferentes perspectivas a efectos de aportar al proceso de toma de decisiones.

La aplicación del Modelo implica nueve fases secuenciales (Fuentes, 2011), las cuales se describen a continuación: Planeación: a partir del compromiso organizacional ante el proceso, identificando e involucrando a los mandos principales; búsqueda de valores: es el diagnóstico de los valores –presentes y futuros- de los miembros del equipo de planeación y de la organización, la filosofía de trabajo, la cultura organizacional; formulación de la misión: como elemento de prospectiva; diseño de la estrategia: requiere establecer los objetivos así como también el establecimiento de los indicadores críticos de éxito, identificación de las acciones estratégicas y la determinación de la cultura necesaria para apoyar estas líneas de negocio; Auditoria del desempeño: es el esfuerzo concentrado que requiere el estudio simultáneo de las fortalezas y las debilidades de la empresa y de las oportunidades y amenazas externas; análisis de brechas: comparativa de los datos generados durante la auditoria del desempeño con aquellos indispensables para ejecutar el plan estratégico.

Un proceso fundamental es la integración de los planes de acción, que exige reunir las piezas para determinar la manera cómo funciona el plan general y dónde se encuentran los puntos potenciales; planeación de contingencias: proporciona a la organización una variedad de estrategias de diseño de negocios que se pueden utilizar en distintos escenarios. Finalmente, el modelo concluye con la iniciación concurrente de varios planes tácticos y operativos. Los autores expresan que decidir el curso futuro de una Institución o territorio es la tarea de la dirección de la misma, la cual no se puede ni se debe delegar.

Esquema # 4: Modelo de Goodstein, Nolan y Pfeiffer y para la planificación estratégica



Fuente: Goodstein D, Nolan T. y Pfeiffer J. (2005)

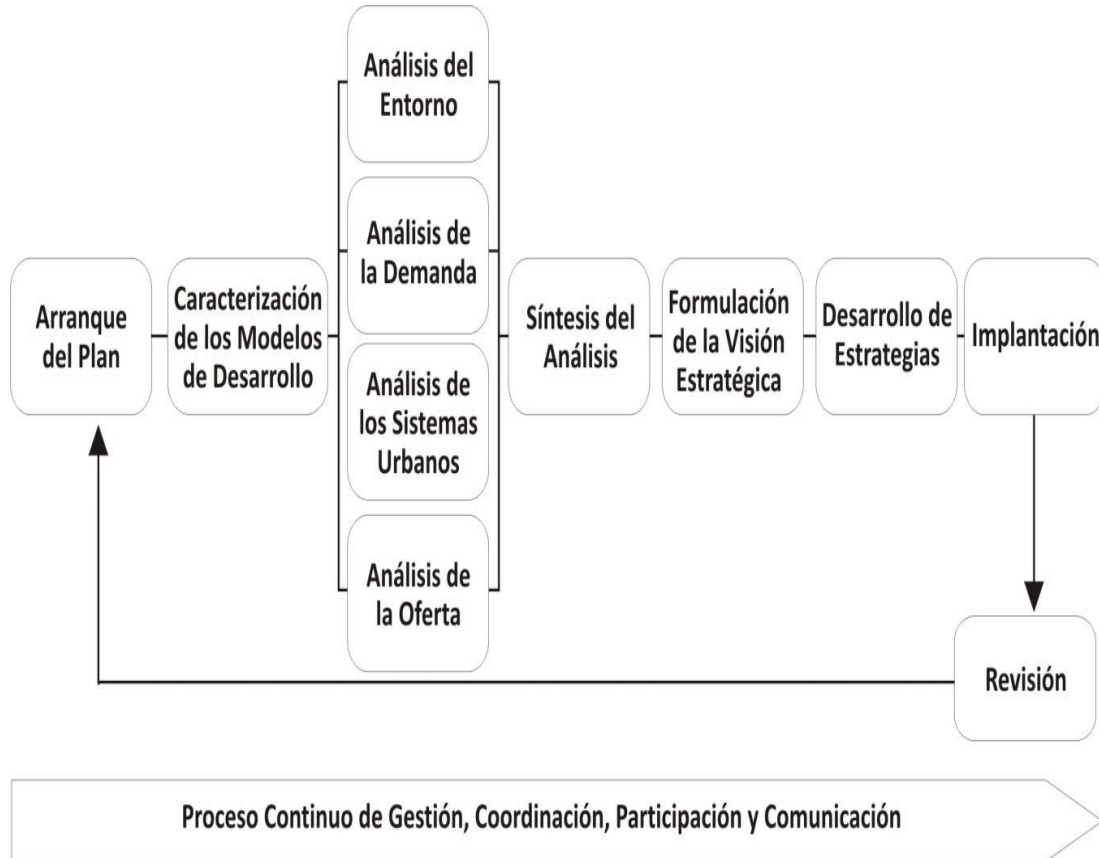
3.1.7.5. El Modelo de Planificación Estratégica FERNÁNDEZGÜELL

El Modelo De Fernández Güell, establece una serie de etapas resumidas en un proceso de gestión, comunicación, participación y comunicación. Se establece desde esta perspectiva, siete etapas a considerar (Guell, 2007): Arranque del plan, caracterización de los modelos de desarrollo, análisis externo, análisis interno, declaración de la visión, desarrollo de estrategias e implementación.

- Arranque del plan. "Esta tarea supone fijar el liderazgo del proceso, conseguir la implicación de los principales agentes socioeconómicos, establecer una estructura organizativa y participativa y diseñar una política de comunicación exhaustiva para difundir públicamente los objetivos del pan". (Güell, 2006)

- Caracterización de los modelos de desarrollo. Estos modelos describen los patrones de desarrollo físico, económico y social que han llevado a la situación actual de la ciudad, y establecen el marco de referencia para acometer los análisis externo e interno.
- Análisis externo. Relaciona las oportunidades y amenazas derivadas de los acontecimientos externos que afectan a la ciudad pero que están fuera de control. Esta tarea consta de tres sub-análisis: entorno, demanda y competidores.
- Análisis interno. En paralelo al análisis externo se diagnosticaron los principales elementos de la oferta urbana, entre los cuales sobresalen los recursos humanos, las actividades productivas, las comunicaciones, la calidad de vida y el apoyo público.
- Formulación de la visión estratégica. La visión estratégica corresponde al modelo de futuro deseado para la comunidad urbana. Los desajustes entre la visión deseada y la realidad existente permiten identificar los temas que sean críticos para el futuro desarrollo socioeconómico de la ciudad.
- Desarrollo de estrategias. Una vez formulada la visión deseada, se procede a diseñar las estrategias para aumentar la competitividad, habitabilidad y sostenibilidad de la ciudad, a desarrollar los programas de actuación y a elaborar un plan de acción.
- Implantación. Tras la definición y el desarrollo de las estrategias, se aborda la difusión del plan, su implantación y su ulterior revisión.

Esquema # 5: Modelo de Fernández Güell para la planificación estratégica



Fuente: Fernández Güell, 2007

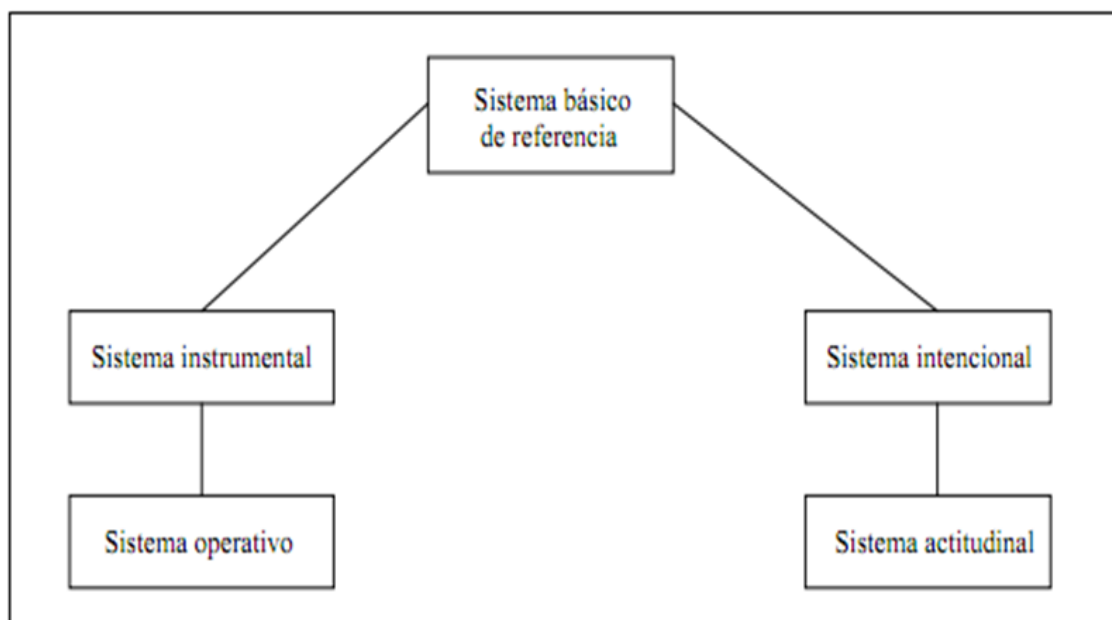
3.1.7.6. Modelo de Análisis y Gestión Estratégica

El Modelo de Análisis y Gestión Estratégica, parte de contextualizar un ejemplo análogo entre el sistema de ciudades respecto al sistema empresarial, tal como la concepción de una idea de negocio. En este sentido, las similitudes entre la gestión empresarial y territorial vienen definidos a partir de caracterizar por ejemplo el rol de la alta dirección respecto a los gobiernos municipales, los ciudadanos como consumidores y/o propietarios. En definitiva también se plantea la necesidad de alcanzar diferentes beneficios o superávits respecto a la gestión financiera.

Este modelo se desarrolla a partir de un conglomerado comprendido por cinco grandes estructuras que se relacionan entre sí; y para lo cual es necesario, una buena identificación de las perspectivas territoriales, fundamentadas a partir de un diagnóstico estratégico. Posteriormente se van estructurando las diferentes perspectivas ideales en lo que se refiere a las características que los actores desean de su ciudad. Un tercer paso lo conforma el poder plasmar a partir de una serie de instrumentos relacionando a las diferentes bases relacionales que se contemplan dentro de las dinámicas territoriales. Acto seguido, se debe delinear la propuesta del modelo de gestión que se plantea como respuesta de los pasos anteriores.

Finalmente se trata de tomar y estudiar componentes relacionados a las actitudes tomadas por los diferentes actores respecto a la estrategia de desarrollo. Los pasos anteriores se relacionan en el mismo orden a los sistemas básicos, instrumental, intencional, operativo y actitudinal.

Esquema # 6: El Modelo de Análisis y Gestión estratégica para la planificación



Fuente: Vásquez Barquero, 1993

3.1.7.7. Otras perspectivas metodológicas

3.1.7.7.1. El Modelo de Matus y la perspectiva situacional de la planificación estratégica

La perspectiva de la planificación estratégica situacional es desarrollada en la obra del chileno Carlos Matus, y toma especial relevancia en cuanto al desarrollo de la agenda pública, tanto desde la perspectiva del Estado como del resto de los actores del sistema político (Matus, 1987).

Se considera a la Planificación Estratégica Situacional (PES) como una de las herramientas más modernas en cuanto a la planificación estratégica se refiera. De hecho está enfocado en poder vincular y favorecer una idea centrada en una perspectiva integradora. Esta metodología consiste en que el tejido social de un territorio debe concentrarse básicamente en el estudio de las problemáticas y/o restricciones territoriales actuales y potenciales.

La planificación estratégica situacional se fundamenta en los siguientes principios teóricos en que no todos los actores del desarrollo tienen aseguradas las capacidades de controlar todas las variables dentro de un territorio. (Altadir, 1998). De la misma forma, estos actores territoriales pueden tener diferentes formas de evaluar un contexto situacional en función de diferentes ideologías e intereses. Por otro lado, es interesante el hecho que no se puede conocer con anterioridad los comportamientos explícitos de los diferentes actores, pues todos se relacionan en un sistema en donde la incertidumbre viene a suponer más bien una constante.

En cuanto a las etapas y/o serie de pasos a seguir dentro de esta propuesta metodológica, se destacan: la identificación de problemas, descripción de actores actuales y potenciales, motivación y afinidad de actores, definición de mega estrategias. Búsqueda del camino estratégico crítico y marco ideológico, ensayo de trayectorias, simulación, etc. (Varela, 2000)

3.1.7.7.2. Modelo global de planificación estratégica

Otro de los modelos a observar, viene a partir de las estipulaciones que deja el “modelo global de planificación estratégica”, que sin lugar a dudas representa otra de las consideraciones metodológicas que abordan el objeto de la planificación. La importancia de este ejercicio radica no solo en la aproximación “per se” de diferentes estructuras que irán fortaleciendo la idea de pasos a tomar en cuenta, sino también de los distintos componentes que un plan estratégico debe poseer. El modelo global es el básico en la mayor parte de los ejercicios de planificación. En su diseño se consideran siete etapas del proceso que van desde la preparación del plan, la construcción de prospectiva, el análisis estratégico, priorización de estrategias, formulación de aspectos operativos y ejecución de lo obtenido en forma anterior.

3.1.7.7.3. Modelo Sectorial de planificación estratégica

El modelo sectorial es especialmente sensible a la multiplicidad de perspectivas de los diversos actores que componen un territorio. Esta consideración metodológica se extrae del modelo planificación estratégica aplicada a los sistemas sociales de Bryson y John (1995). Básicamente está relacionado a la puesta en marcha de las siguientes actividades muy similares al modelo global de planificación estratégica. Esta serie de pasos parte de un acuerdo inicial, seguido de la etapa de identificación de actores, y sus respectivas expectativas; identificando también los procesos estratégicos, para poder formular las estrategias. Finalmente se aterriza con un monitoreo luego de ejecutar las partes resultantes.

3.1.7.7.4. Método Altadir de Planificación

Esta metodología consiste básicamente en poder debatir sobre espacios de concertación, todo lo relativo a problemáticas comunes respecto a las variables territoriales. Una vez identificadas las restricciones económicas, sociales y ambientales, se van también jerarquizando las mismas sobre la base de

diferentes técnicas de discusión de grupos, análisis causa y efecto; identificando con ello el entendimiento grupal de los problemas a los que se puede relacionar un territorio, tomando en cuenta los recursos necesarios que se tienen para el eficaz abordaje de los mismos.

Considerando entre otros aspectos, que en el sistema social existe un número indeterminado de sujetos que gobiernan y planifican desde miradas diferentes, con intereses e intenciones diferenciables, estos actores sociales son creativos y, por tanto, nadie puede predecir sus comportamientos. Conociendo que los actores territoriales pueden tener objetivos diferentes, se parte, desde este momento de considerar la necesidad de un espacio de reflexión estratégica, en donde se tome en cuenta que la incertidumbre es una variable que siempre afectará cualquier tipo de decisión territorial que se considere.

3.1.7.8. El Enfoque del Marco Lógico

En 1983 aparece en Alemania como ZOPP (en castellano Planificación de Proyectos Orientada por Objetivos). Un método de planificación que promueve la participación de las personas. Este método constituye actualmente el método que más se utiliza para gestionar los proyectos de cooperación internacional al desarrollo vinculados a procesos de planificación estratégica territorial pues parte de ser relativamente sencillo con una terminología reducida y de fácil aplicación (Flores, Observación y planificación del territorio, 2013)

Dentro de estas consideraciones metodológicas, se identifica en el árbol de objetivos las diferentes estrategias y se valoran y desechan los objetivos que no son deseables o que son imposibles. Para tales efectos, se trata de elegir una alternativa como la estrategia que más se desea, y que posteriormente sería el objetivo específico a operativizar mediante la matriz del mismo enfoque (Gómez, 2010).

Durante los últimos años, se ha presentado una progresiva homogeneización de los métodos de gestión por parte de la cooperación internacional. Esto se ha debido en gran medida, al éxito de un método concreto de planificación por objetivos, el llamado Enfoque de Marco Lógico (EML), presentado en sus distintas variantes, entre los actores de la cooperación al desarrollo y, especialmente, entre los organismos financiadores

3.1.8. Resumen de hallazgos a partir de los modelos analizados

Independientemente de las diferentes metodologías de planificación, es importante el considerar que, dentro de estos aspectos, el punto medular es visualizar que hay personas e intereses detrás de todo proceso. En este sentido, todos los esfuerzos de planificación se basan en el trabajo en equipo. Resumiendo la caracterización de las diferentes metodologías, Pascual (2002), sostiene en concreto que las fases de la planificación estratégica en su proceso de elaboración son: 1) organización e identificación de temas críticos; 2) diagnóstico interno y externo del municipio; 3) objetivo central del plan y líneas estratégicas, y 4) elaboración de los objetivos del plan, redacción de proyectos, asignación de responsabilidades y evaluación previa.

Respecto al proceso de implementación, seguimiento y evaluación del plan, existen las siguientes fases: 1) presentación y difusión del plan; 2) elaboración del programa de actuación; 3) organización de la ejecución; 4) evaluación del plan y reprogramación.

Por otro lado, en lo que respecta a la importancia de contextualizar la planeación estratégica a un territorio, éste radica en que los planes estratégicos desarrollados a partir de la cooperación público- pública y público-privada y la participación ciudadana constituyen un buen inicio de la gestión relacional, al dotar a los territorios de una estrategia compartida entre los principales actores y con un amplio apoyo social. La planificación estratégica así entendida constituye la fase inicial o fase de planificación propiamente dicha de la gestión de las interdependencias o gestión estratégica. Sin embargo, es menester que

dentro de la formulación de los distintos Planes Estratégicos siempre se tengan en cuenta una serie de características mínimas: que sean esfuerzos participativos, que puedan partir de la base de un buen diagnóstico, que desde su concepción se vayan estructurando acciones y actividades hacia la orientación de objetivos y sobretodo de aprovechar los recursos por limitados que sean.

El proceso diseñado para la elaboración/renovación de la estrategia debe garantizar la capacidad para articular el compromiso de los actores, los cuales tienen el poder efectivo de impulsar (o impedir) los proyectos estratégicos que se vayan identificando de manera rigurosa, con el hecho de que la estrategia de la ciudad responda efectivamente a las necesidades y retos del conjunto de la ciudadanía.

El liderazgo político democrático es esencial para que la planificación estratégica sea un instrumento para desarrollar aspectos relacionales. La gestión estratégica es innovadora en sí misma y pretende crear un clima de confianza y apoyo mutuo entre los actores urbanos a fin de formular preguntas sobre el futuro. La creación de esta habilidad o cultura de posicionarse con respecto al futuro exige que un mismo territorio se organice de manera continuada en los espacios de pensamiento creativo, para que fluyan las nuevas ideas y procedimientos, y emerja la innovación facilitando la actualización permanente de la estrategia, tanto general como sectorial.

De este modo, un plan estratégico de colaboración puede ser un buen inicio del nuevo arte de gobernar los territorios y representa una de las mejores maneras de iniciar la gobernanza territorial al ser justamente la etapa propiamente de planificación de un nuevo tipo de gestión del territorio: la gestión relacional o de redes.

3.2. Contextualización del proceso de planeación estratégica al estudio de las dinámicas territoriales

A partir de la contextualización de la terminología gerencial hacia el esfuerzo territorial, se puede definir el proceso de planificación estratégica como aquel esfuerzo orientado a formar aquellas decisiones consideradas para hacer realidad la visión de futuro deseada de un territorio, mediante una relación de objetivos y de medidas para alcanzarlos, con prioridades bien establecidas. Tomando como base los elementos empresariales; así como un contexto cada vez más dinámico en donde se llega a concebir a un territorio como un ente que se relaciona con otras unidades territoriales, aparecen algunos elementos que en un primer momento establecen interesantes analogías en lo que respecta a la comparación de unidades territoriales con sistemas empresariales.

Entre otros aspectos, se destacan a modo de introducción algunas consideraciones que refuerzan la idea de cómo un territorio puede ser administrado, desde una perspectiva tomada desde las funciones administrativas de la dirección, organización, dirección y control. “Se distingue del tradicional planeamiento urbano por el hecho de ser más comprehensivo y menos normativo, por orientarse más a las acciones socioeconómicas integrales que a la regulación de los usos del suelo” (Farinós, 2005). Por ello, la planificación estratégica debe entenderse, en las ciudades no como un modelo a seguir, sino como un conjunto de métodos y teorías cuya aplicabilidad dependerá de las condiciones específicas de cada territorio, con el fin de alcanzar los objetivos de dotarse de una estrategia territorial basada en la cooperación pública y privada, y legitimada en base a la participación ciudadana. (Pascual, 2001).

Inspirada en las técnicas que las empresas privadas habían comenzado a utilizar en la década de los setenta, la planificación estratégica se empezó a aplicar como experiencias en procesos de planeación, con enfoque y desde una perspectiva territorial en algunas ciudades norteamericanas. A partir de

entonces, el método se extendería a otras pioneras ciudades norteamericanas y del mundo (Governa, 2005).

La fuerte recesión de los años 70 había afectado seriamente la base de algunas ciudades, creando importantes problemas de desempleo y agravando las situaciones de exclusión social. Esta recesión trajo consigo la disminución de algunos programas federales, y otros elementos estructurales que buscaban el incremento de los ingresos municipales sin subir los impuestos. Es en esta coyuntura que a principios de los años 80 surgió en Estados Unidos la primera generación de planes estratégicos, propiciados por un especial contexto político y socioeconómico (Kemp, 1992). Muchas ciudades se orientaron a poder favorecer un proceso de planificación que pusiera las mejores técnicas probadas en otras latitudes; y que favorecieran la eficacia y eficiencia en su aplicación, es entonces que se toman estos instrumentos del ámbito empresarial. En este sentido, Fernández Güell (2007) plantea:

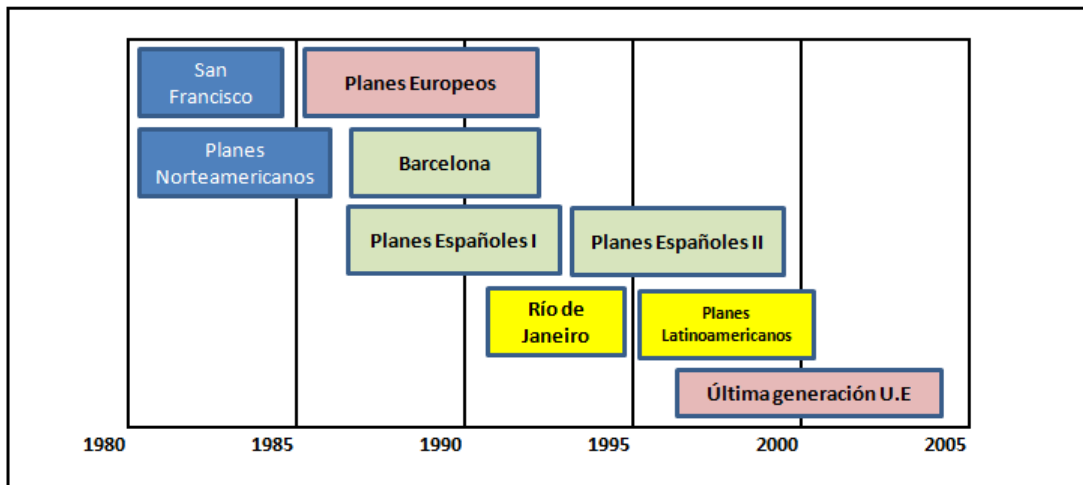
“Uno de los primeros casos en donde este nuevo campo se comienza a aplicar es en la ciudad de San Francisco, en los Estados Unidos. Sus esfuerzos dieron como resultado la puesta en marcha del primer Plan Estratégico aplicado a una gran ciudad, fruto de una intensa cooperación entre la comunidad empresarial y las autoridades locales. Una de las grandes virtudes de este Plan fue que fijó prioridades y movilizó los escasos recursos públicos y privados en la dirección deseada. Sin ser la panacea absoluta para los problemas de la ciudad, el Plan concienció a los dirigentes políticos y empresariales sobre la necesidad de tomar acciones que ayudaran a revitalizar la ciudad” (Güell, 25 años de planificación estratégica en ciudades, 2007)

Al Plan Estratégico de San Francisco pronto le siguieron durante la década de los 80 otros muchos en ciudades como Nueva York, Chicago, Detroit, etc. En esta primera perspectiva de trabajo en cuanto a la realización de esfuerzos de planificación estratégica en el plano territorial, se caracteriza una notable presencia del sector privado en cuanto a las discusiones de las potencialidades económicas en las respectivas ciudades, favoreciendo de esta forma los esfuerzos institucionales y privados en la línea estratégica marcada para el desarrollo de la ciudad. La idea en concreto de este tipo de dinámicas era el

suponer que dentro de un contexto de fondos limitados, se podrían resolver problemáticas estructurales mediante pequeñas acciones, pero solo desde el supuesto de la implicación de todos los actores territoriales. En los años finales de la década de los ochentas, el nuevo paradigma de la planificación estratégica se extrapola hacia la realidad europea. España concretamente, fue el país pionero en estas dinámicas; de hecho, la primera ciudad europea en donde se pone en práctica esta nueva forma de dirección estratégica es Barcelona. Esta fue una práctica que revolucionó prácticamente la forma de gobernar, a partir de este momento la experiencia de Barcelona se traslada a Madrid y Bilbao, otros dos casos emblemáticos de planificación estratégica a todo el territorio español. En los años posteriores Portugal, Francia, Italia y Holanda, comenzaban también a propiciar esta nueva ruta, trazada a partir de las experiencias antes comentadas.

A partir de unos inicios un tanto desorientados y dominados por los símiles empresariales, la planificación estratégica de ciudades fue ganando en consistencia e identidad propia, lo que le permitió fijar con claridad sus fines, alcance y contenidos. Gracias a la experiencia acumulada, hoy en día la planificación estratégica territorial se puede definir como un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso” (Güell, 25 años de planificación estratégica de ciudades, 2007)

Esquema # 7: Recorrido histórico de la planificación estratégica territorial



Fuente: Elaborado a partir de Fernández Güell (2007)

Se trasladan estas iniciativas en grandes ciudades de América Latina, que ya contaban con todas las condiciones ideales para poder implementar procesos de similar envergadura. Como contexto de interés, se comenzaban a instaurar sistemas democráticos, y el fin de las dictaduras. Dentro de América Latina, una de las primeras experiencias se visualizadas se dio en Río de Janeiro. Dentro de las dinámicas brasileñas, el esfuerzo de prospectiva estaba orientado a poder abordar serias problemáticas de exclusión social, donde se realizó un amplio proceso de participación social sin precedentes.

De esta forma, al Plan de Río de Janeiro le siguieron otras grandes metrópolis como Santiago de Chile, Cartagena de Indias, Montevideo, La Habana y Bogotá. También, algunas ciudades de rango intermedio abordaron planes estratégicos, como fue el caso de Londrina, Fortaleza y Juiz de Fora en Brasil; Rosario, Córdoba y Rafaela en Argentina; Tijuana y Mérida en México; Medellín y Bucaramanga en Colombia; San Pedro Sula en Honduras. En definitiva, esta tipología de planes también reflejaron la intensa preocupación de estas ciudades por los temas sociales y las infraestructuras básicas, así como por la oportunidad de crear capital social (Güell, 2007).

En los últimos años, se han desarrollado ejercicios más maduros de planificación estratégica, sobre todo a partir de la última generación de planes,

que contaban con mecanismos metodológicos más sustentados y con mejor coordinación de los gobiernos locales frente a la preferencia de las inversiones exteriores. De la misma forma, esta tipología de planes provenientes desde los países miembros de la Unión Europea, han ido perfilándose como una buena práctica que va dando resultados concretos.

Una de estas principales tendencias, es lo que se conoce como los planes estratégicos de segunda generación. En esta tipología de planes, la organización del proceso de colaboración y participación ciudadana tiene una mayor importancia que los proyectos. Éstos son un medio para el despliegue de una capacidad de organización y acción de la ciudad; sin ella los proyectos. Los planes estratégicos de segunda generación tienen por objetivo reestructurar las relaciones y redes sociales y de este modo configurar una ciudad más dinámica, con una ciudadanía más comprometida en su desarrollo; es decir, fortalecer la construcción colectiva del territorio. Los diez vectores esenciales de un plan estratégico de Segunda Generación pueden cifrarse en los siguientes elementos: revalorización de la política, concurrencia, sostenibilidad, valores, redes sociales, gestión territorial abierta, creatividad, cooperación, especificidad. (Estela, 2008)

En las primeras aproximaciones a los planes estratégicos, se desarrollaba más bien un amplio proceso de colaboración de actores y de participación ciudadana con la finalidad de identificar los proyectos estructurantes de la transformación territorial y que éstos tuvieran un amplio respaldo social. Por otro lado, a los planes estratégicos de segunda generación; o mejor dicho la última tendencia de planes estratégicos, los podemos denominar planes relacionales. En primer lugar porque, tienen por objetivo generar una configuración relacional que impulse el desarrollo humano. Y, en segundo lugar, porque es el tipo de planificación propia del que se denomina gobierno relacional. A diferencia de los planes tradicionales o de primera generación, los planes de segunda generación asumen como objetivo la calidad democrática en los procesos de representación y participación de la ciudadanía, y en especial se disponen a influir en una reestructuración del papel del gobierno

municipal en la ciudad, o en alguno de los sectores de la actividad gubernamental cuando se trata de un plan estratégico sectorial.

Se puede destacar que uno de los principales aportes en estas casi tres décadas de planificación, ha sido el favorecer espacios de reflexión estratégica, así como también procesos de concertación público-privado y coordinación inter-administrativa como marcos para la formulación de estrategias en el ámbito local y territorial. La planificación estratégica ha demostrado su importancia como herramienta de trabajo para propiciar un desarrollo equilibrado de las ciudades. Finalmente, la cultura de la planificación estratégica se valora ya como un mecanismo eficaz para definir y articular las necesidades y los intereses de la sociedad y de sus agentes económicos, sociales e institucionales respecto a los nuevos escenarios de futuro (Martín, 2003).

El proceso diseñado para la elaboración/renovación de la estrategia debe garantizar la capacidad para articular el compromiso de los actores, los cuales tienen el poder efectivo para impulsar (o impedir) los proyectos estratégicos que se vayan identificando de manera rigurosa, con el hecho de que la estrategia de la ciudad responda efectivamente a las necesidades y retos del conjunto de la ciudadanía.

El liderazgo político democrático es esencial para que la planificación estratégica sea un instrumento para desarrollar aspectos relacionales. La gestión estratégica es innovadora en sí misma y pretende crear un clima de confianza y apoyo mutuo entre los actores urbanos para formular preguntas difíciles y arriesgadas sobre el futuro. La creación de esta habilidad o cultura de posicionarse con respecto al futuro exige que un mismo territorio se organice de manera continuada en los espacios de pensamiento creativo para que fluyan las nuevas ideas y procedimientos, emerja la innovación y se facilite la actualización permanente de la estrategia urbana, tanto a nivel general como sectorial.

El objetivo, más allá de la redacción de un documento, será la experiencia de visión compartida y lo que garantizaría la idea de éxito, es decir, el proceso mismo de reflexión. A partir de esta consideración, se debe realizar una metodología flexible, que integre todas las visiones de los diferentes actores participantes. Los resultados de estas iniciativas derivarán entonces en estrategias bien validadas y consensuadas que podrán potenciar las capacidades institucionales o territoriales de los diferentes espacios en donde estos procesos se ejecuten.

Es importante comentar que los procesos estratégicos, en cualquiera de sus orientaciones, contemplan una serie de etapas comunes, por medio de las cuales buscan llegar a cumplir determinados objetivos. En este contexto, todo parte de tener un análisis inicial donde se decide tomar esta hoja de rutas a partir de un esfuerzo de prospectiva. Nos referimos entonces a la decisión de ejecutar un proceso de tales características, pero siempre a partir de una perspectiva realista.

Posteriormente, se debe hablar de un proceso de organización donde se establezcan quiénes y cómo deben participar; pues en estos procesos, habrá también una serie de diferentes estructuras que deben consultarse. A partir de esta acción se comienza a dibujar implícitamente una serie de propuestas necesarias para ejecución, no obstante es en la identificación de proyectos en donde se podrá ampliar la información de las posibles soluciones a través de un orden lógico.

Es de esta forma que un Plan Estratégico se convierte así en un doble proceso consensuado de toma de decisiones que parten desde una visión a conjunto, en el que la representación de diferentes universos no debe estar promovida hacia debates estériles o de poca trascendencia, sino más bien considerar una realidad vinculada a diferentes conglomerados. Se debe tomar en cuenta que son diferentes metodologías las que pueden ayudar a sistematizar estos esfuerzos en diferentes contextos y facilitar la redacción de un documento que contemple las diferentes visiones.

Es por ello que de los modelos descritos en el capítulo anterior no son todos los que se hayan elaborado respecto al abordaje de la planificación estratégica, pero pueden constituir a partir de una lectura general el establecimiento de diferentes componentes o rasgos comunes dentro de los procesos de planificación. En este sentido, los procesos estratégicos, en cualquiera de las versiones analizadas, tienen una serie de momentos para alcanzar los objetivos que se finalmente, se proponen respecto a las siguientes consideraciones:

- Organización: Este es el momento de partida en un proceso de planificación territorial. No solo se debe organizar de forma eficaz, sino que también se trata de saber analizar de antemano cómo se puede abordar y que alcances se tendrán. Se parte también de la premisa que hay una motivación desde la mirada de algún(os) actor(es) en concreto, mismos que se encargarán de motivar a los demás componentes del tejido social territorial.
- Diagnóstico: En esta etapa se recurre a diferentes fuentes primarias y secundarias, sin embargo este ejercicio no debe orientarse a un conocimiento exhaustivo del territorio, sino más bien a poder conocer las restricciones estructurales del mismo, con el fin de poder entender las dinámicas claves que faciliten y garanticen su desarrollo.
- Reflexión común: El abordaje de una misma realidad y condición territorial, pero derivado desde diferentes miradas y puntos de vista, es sin lugar a dudas el eje central del proceso de planificación estratégica. Es por ello, que se debe de dar una importancia fundamental al proceso de construcción de visión común y prospectiva, más allá de los resultados que se vayan obteniendo en instrumentos escritos. Es importante indagar que cualquier territorio no solo debe tener una aspiración estratégica, sino que ésta por sobretodo debe de ser compartida e inclusiva.
- Definición de proyectos: fruto del haber diagnosticado desde las diferentes perspectivas locales (sociales, económicas, ambientales, culturales, etc.) se debe identificar una terna de proyectos que puedan

abordar las problemáticas manifiestas. Será de interés el visualizar de antemano las potencialidades que las propuestas puedan tener dentro de los diferentes contextos analizados.

- Etapa de redacción del Plan. Este momento también se considera como crucial, pues no solo se requiere de mucha objetividad a la hora de plasmar una idea integradora, producto de la reflexión conjunta y de consensos, sino que también es necesario volver a analizar los diferentes insumos provenientes de distintos ámbitos sugeridos por los actores locales. No solo se debe lograr objetividad, sino también precisión e inspiración para poder redactar un documento que motive al tejido social a una visión de conjunto. Se trata entonces de una etapa reflexiva y de en la que se analizan las diferentes visiones sobre la ciudad así como las diferentes alternativas que corresponden a cada una de estas visiones.

Aunque se han dibujado algunas consideraciones medulares respecto a las grandes etapas que conllevan los diferentes modelos de planificación estratégica, se pueden también ir también determinando diferentes componentes estratégicos que no deben faltar en un proceso de estas características. Estos aspectos se detallan a continuación y son por un lado los pilares fundamentales que conforman un plan.

3.2.1. Formulación de la misión, visión y el diagnóstico situacional: los componentes estratégicos de la planificación territorial

Dentro de los componentes esenciales de un plan estratégico, se destaca no solo el análisis prospectivo, sino también el quehacer actual, y de manera más particular, el problema que supone el abordar un contexto con determinadas variables interconectadas. Estas mismas inquietudes, son por defecto las partes medulares de un plan estratégico. Lo antes comentado, se conocerá desde este momento y en materia de planificación como visión, misión y diagnóstico territorial integral. Sin lugar a dudas, este último es el que da la pauta a la realización de estrategias eficaces y pautas de acción sobre la

base de la priorización. En este sentido, las metas y objetivos son frutos de esta primera aproximación más filosófica y situacional en cuanto a las realidades territoriales.

A continuación se hace un repaso general de aquellos elementos medulares que comúnmente son conocidos como los elementos estratégicos que dan vida a un documento que refleja los acuerdos colectivos en materia territorial. Fundamentalmente todo documento de plan estratégico, parte de una situación de partida que se orienta en una lógica de prospectiva y que considera los diferentes factores exógenos y endógenos. Se comenzarán a delinear estas consideraciones a partir de la definición de la misión, visión, diagnóstico y estrategias en los próximos párrafos claves para entender los pilares de la planificación estratégica territorial.

3.2.2. Declaración de la visión

La conformación de la visión, es prácticamente la idea futura que se tiene. Se trata también de un escenario hipotético deseado pero no solo desde lo propositivo, sino también desde lo realista de las condiciones territoriales, aunque no por ello deje de ser motivadora o retadora. En términos generales siempre se aconseja que a efectos de formular la visión territorial no solo debe radicar el interés en la participación, sino que también a efectos del producto esperado, se debe hacer énfasis en poder obtener los diferentes paradigmas en un escrito detallado sencillo y claro.

Una vez se ha comenzado a reflexionar en este primer componente de un plan estratégico, es importante el visualizar que la formulación de la visión, debe responder a la pregunta ¿qué es lo que se quiere llegar a ser como territorio? Una vez definida esta interrogante se puede con ello proporcionar el fundamento para crear una declaración de misión. No solo se trata de realizar una perspectiva soñadora de la idea de futuro a realizar, sino que también el formular una visión puede ser el punto de partida para articular la jerarquía de

metas y acciones, pues en términos generales será la declaración de la visión la que determina a donde se quiere llegar en un futuro.

La declaración de la visión se liga entonces a poder visualizar una imagen proyectada o deseada. Independientemente de la cantidad de actores territoriales se debe orientar a poder volcar una sola mirada de conjunto, pensando más bien en compromisos y objetivos a conseguir en un mediano o largo plazo. En este contexto, es importante que los diferentes miembros se puedan sentir motivados e incluidos en esta imagen territorial que se comienza a construir a partir de acuerdos básicos.

Entre algunas características a tomar en cuenta dentro de la formulación de la visión, se destacan:

- La formulación de la visión debe englobar a todos los objetivos, pues es de largo plazo. Aunque la visión no puede ser medida por un indicador en concreto, proporciona una declaración fundamental de las aspiraciones y fines a conseguir.
- Debe poseer coherencia entre, el quehacer territorial y el estado situacional de una zona geográfica de manera realista.
- Es importante comentar que a efectos de elaborar el concepto de prospectiva territorial, se debe tomar en cuenta todos los insumos que los diferentes actores territoriales generen; con el objetivo final, de poder plasmar dentro de un horizonte de tiempo a partir de una figura creada en diferentes formas de ver la realidad, pero a través de la integración final de un solo paradigma.

Por lo tanto, aunque se planteen diferentes expectativas e intereses, se debe tomar en cuenta que el territorio será siempre el elemento que unificaría desde esta postura los anteriores requerimientos, independientemente de considerar una diversidad de opiniones. A sabiendas que siempre se destacarán condiciones de riesgo e incertidumbre que van mucho más allá de los alcances de un esfuerzo de planificación, no por ello se carecerá de

condiciones para efectuar este ejercicio de reflexión centrado en conceptualizar una condición ideal deseada.

Como se ha dicho anteriormente, el principal objetivo de la planificación estratégica es definir y concretar un modelo de ciudad, desde el sentido de prospectiva. Al respecto, Martínez plantea que:

“La visión tiene que ser una idea simple y clarificadora por parte de los diferentes agentes que gestionan un territorio. La estrategia, la visión y la meta de una ciudad dependen de la simple premisa de que hay que saber hacia dónde se va. La visión de futuro es un acto creativo, que no sólo se piensa e imagina, también se tiene que preparar y construir, estando determinado en gran medida por las actuaciones y decisiones que se tomen en la actualidad por parte de los diferentes agentes que intervienen en la gestión de la ciudad, y por las experiencias, teorías y valores del pasado. La planificación estratégica permite definir y crear una visión de futuro de la ciudad con significado, transformarla en acción y sostenerla en el tiempo”. (Martínez, 2004).

Para todos los componentes que integran un territorio, la visión tiene que convertirse en un modelo deseado que transversalmente incorpore un sentido de optimismo y esperanza partiendo de realidades actuales. No solo debe tratarse de conformar un escrito exitoso; sino que más bien, el reto radica en poder convertirlo en realidad. Por este motivo, es necesario que una vez redactada, la visión deba ser compartida y comunicada. El plan, como instrumento es un marco adecuado para la plasmación de un interés general.

El desarrollo territorial debe estar basado en los activos comunitarios. Lo importante es una filosofía positiva, en donde puedan estar comprendidas una serie de variables tales como la calidad de vida, cultura e identidad, participación, etc. Se habla de un modelo de territorio deseable y lo principal es el formular una visión compartida a partir de la capacidad de organización, el capital físico y humano, el desarrollo territorial en donde se pueda potenciar una serie de objetivos comunes y proyectos en red.

3.2.3. Declaración de la misión

El segundo componente fundamental de un proceso de planificación estratégica viene dado a partir del establecimiento de la misión. Esta básicamente debe responder a la interrogante ¿Cuál es el quehacer territorial? La misión es la razón de ser a toda escala, se diferencia de la visión en cuanto a que ésta debe ser más concreta. La redacción de este elemento se centra en el propósito que se tiene como territorio tomando en cuenta los medios y recursos con los que se puedan contar para un momento determinado.

En este apartado se deben incorporar los diferentes grupos beneficiarios que se relacionan al quehacer territorial y no olvidar tomar en cuenta en esta declaración, el hecho de reflexionar en aspectos claves, tales como el ámbito en donde se está situado, los valores mismos que se quieran destacar, ubicación geográfica, etc. La misión marca de manera clara y sintética su quehacer, fija el rumbo a seguir de la institución y, en tanto sea un enunciado claro, será esencial para establecer objetivos y formular estrategias adecuadas.

3.2.4. El diagnóstico territorial

A partir del estudio de las potencialidades de los diferentes subsistemas, se podrá realizar un proceso de discusión y consenso respecto a las directrices que serán asumidas desde la perspectiva de una visión común. En un análisis de esta naturaleza, se pueden identificar de antemano las restricciones territoriales, así como también las fortalezas que un espacio geográfico posea. El estudio de los factores exógenos también se destaca en esta etapa. Se trata por consiguiente de identificar aquellas acciones, fruto del análisis del diagnóstico, que permitan en primer lugar abordar las principales problemáticas y, en segundo lugar, aprovechar las potencialidades de desarrollo.

Un diagnóstico territorial, puede responder a diferentes objetivos en relación a la participación de diferentes actores territoriales; y este proceso puede suponer, un primer momento de interacción de actores y agentes territoriales.

Si el diagnóstico territorial es de naturaleza participativa, es decir va más allá del estudio preliminar de fuentes, será también el primer espacio temporal de negociación e intercambio de necesidades entre los grupos interesados en el diagnóstico y, por lo tanto, debe aprovecharse creativamente.

El producto tangible de este momento es un acuerdo entre las autoridades regionales, municipales y representantes de la sociedad civil sobre el compromiso adquirido para realizar un trabajo efectivo de colaboración. Siendo entonces una iniciativa conjunta entre actores públicos y privados, no obstante debe incluir a todos los actores y por lo tanto su formulación se sustenta en procedimientos de negociación. Es crucial guardar la perspectiva de que el diagnóstico es parte de un proceso de planificación descentralizada, orientada por una instancia de gobierno local, con plena participación de las organizaciones de la sociedad civil y con una perspectiva multidimensional y de largo plazo (Sepúlveda, 2003)

Por otro lado, se sugiere realizar entrevistas estructuradas con funcionarios públicos que sustenten responsabilidades específicas en gestión municipal, desarrollo agropecuario o rural, programas sociales de combate a la pobreza, manejo de recursos naturales, y otros que puedan ser instrumentales para promover el desarrollo del territorio en análisis. Esos diálogos tienen el propósito de obtener información sobre los criterios oficiales que orientan los objetivos y metas del desarrollo nacional, regional y territorial, así como sobre las prioridades globales establecidas para la región, la presencia de proyectos y acciones en ejecución. Este momento de consulta debe ser aprovechado también para captar la visión regional y local de los entrevistados (CEPAL, 2004).

Dentro del documento que constituye un diagnóstico territorial, se debe estudiar aquellos factores relacionados a los aspectos económicos, sociales y ambientales identificando de antemano, el estado actual de las estructuras básicas que conforman un territorio y está caracterizado por ser una etapa reflexiva en lo que concierne a la integración de toda la información que existe

en el territorio. En este sentido, el utilizar fuentes primarias y secundarias es una opción válida para poder dibujar una radiografía territorial que permitirá conocer donde está situado un territorio.

“el diagnóstico territorial es un proceso valorativo mediante el cual se identifican, con base en ciertas metodologías, los problemas, deficiencias o necesidades de un objeto determinado. Constituye una primera aproximación a la situación del objeto en estudio, en el que se detectan los aspectos que requieren cambiarse, mejorarse o potenciarse”⁹.

Las estrategias hacen referencia a cómo lograr un objetivo, y estas deberán ser lo más eficientes posible. Esto quiere decir que se debe realizar un estudio y un análisis interno y externo de un territorio que permita conocer a fondo, tanto las debilidades como las fortalezas, las oportunidades y amenazas, y es esta herramienta la que nos va a permitir hacer un diagnóstico, del cual se partirá para rediseñar las estrategias o para crearlas desde cero, si es que estas no existen. Para tales efectos, se somete a consideraciones la utilización de herramientas de planificaciones estratégicas relacionadas con el diagnóstico situacional. Algunas técnicas entre otras pueden ser, el análisis PEST y el análisis DAFO¹⁰.

La fase de diagnóstico no puede acabar simplemente con la radiografía, sino que debe incluir una propuesta de objetivos a cumplir para solucionar los cuellos de botella detectados y aprovechar las potencialidades de desarrollo. Esta propuesta de objetivos será el instrumento de estructuración de la fase de selección y priorización de proyectos. Por tal motivo, a partir del proceso de diagnóstico, se establecerá la discusión del estado situacional de un municipio o territorio; y a partir de este momento, vendrá la articulación de proyectos agrupados en torno a Líneas Estratégicas y Objetivos de Actuación.

Realizar un documento de diagnóstico territorial no debe suponer alejarse de las condiciones y particularidades territoriales de los ejes y políticas que van

⁹ Fuente: enlace2007.sep.gob.mx/content/view/17/46/

¹⁰ PEST (Análisis de Factores Políticos, Económicos, Sociales y Tecnológicos); DAFO (Análisis de las Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas)

guiando el desarrollo de regiones y contextos, tales como iniciativas supranacionales y/o nacionales, ya sean planes directores o bien estrategias y directrices de desarrollo territorial.

En definitiva, el territorio no es un conglomerado de aspectos aislados dentro de un contexto determinado. El análisis de las iniciativas nacionales y regionales debe ser una prioridad, a efecto de encajar estas perspectivas en las condiciones territoriales; y de esta manera, visualizar la posibilidad de orientar las futuras políticas y acciones a prioridades sectoriales y geográficas.

Por otro lado, los avances tecnológicos seguramente jugarán un papel mayor en la explicación de procesos socioeconómicos y en la vida habitual de los esfuerzos prospectivos; pues a partir de diferentes simulaciones virtuales y multiplicación de imágenes que estén orientadas a crear distintos lugares o paisajes, se constituirán en herramientas que ayudarán a la conformación de las perspectivas territoriales. Sin embargo cabe mencionar que la columna vertebral de un buen diagnóstico territorial, debe abordar aspectos relacionados a la cultura e identidad del contexto y región que se analice, variables relacionadas a la calidad de vida, aspectos relacionados a la economía, medio ambiente, participación y equidad entre otros aspectos. En definitiva, es menester posicionar la idea de lo oportuno que puede ser estudiar la historia de un territorio, pues se permitirá también, a través de esta revisión, el como un esfuerzo de prospectiva territorial puede apoyarse en elementos heredados del pasado.

Como se ha dicho anteriormente, la planificación estratégica no consiste únicamente en un plan de gobierno en el que se tiene en cuenta la opinión de los ciudadanos. Se trata de una forma de planificar y gestionar el territorio que debe incorporar los compromisos de los representantes políticos adquiridos en las urnas y los objetivos de los diferentes agentes privados que actúan, ambos igual de legítimos y complementarios en el esfuerzo de un desarrollo global. Por este motivo, todos los esfuerzos se deben orientar a la evaluación y minimización de los intereses contrapuestos en la ciudad, de forma que se

provoque el consenso. Por lo tanto, el diagnóstico estratégico es vital, pues es un proceso deliberativo a partir del cual se analizan aspectos situacionales.

A sabiendas que un documento de diagnóstico resume las dinámicas territoriales, se sugiere tomar nota de factores tales como la integración social, grupos de riesgo, ocupación, empleo, medio ambiente y sostenibilidad, calidad del espacio urbano y del espacio público en particular, vertebración metropolitana o territorial, sistema de accesibilidad, incluyendo logística y transporte de mercancías, infraestructuras de apoyo económico, servicios y sectores emergentes, factores específicos de atraktividad, organización de la sociedad civil, etc. La importancia de este documento, es que puede considerarse como un documento real de acuerdos entre diferentes visiones, pero más bien se destacaría el elemento propositivo de poder desarrollar a partir del mismo de un trabajo de colaboración con todos los actores. Al respecto Sepúlveda (2008) plantea que:

“Independiente del origen de la iniciativa, la participación amplia de todos los actores es vital para su sostenibilidad y sirve de palanca para racionalizar la utilización de recursos, promover un instrumento transparente y más seguro para las inversiones públicas y privadas El producto tangible en este momento es un acuerdo entre las autoridades regionales, municipales y representantes de la sociedad civil sobre el compromiso adquirido para realizar un trabajo de colaboración efectivo. La propuesta de trabajo debe definir el alcance del diagnóstico: área geográfica que se espera cubrir; objetivos, nivel y profundidad requerida, establecimiento del tiempo disponible aproximado para cada parte del diagnóstico, entre otros”. (Sepúlveda, Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación, 2008)

En función de lo anterior, la realización de un diagnóstico no debe estar supeditada solamente a la construcción de una fotografía territorial, sino que también debe de incluir un primer borrador de diferentes alternativas para dar solución a las principales restricciones territoriales que se evidencien. Este esfuerzo propositivo determinará la siguiente fase dentro de la plasmación de un plan estratégico integral: la identificación de alternativas y proyectos.

Al representar una experiencia colectiva y al entablar perspectivas situacionales de diferentes paradigmas, las administraciones locales están llamadas a no ver con recelo la participación de otros actores, pues es fundamental que desde esta etapa se vayan incorporando todos los puntos de vista.

3.2.5. Definición de estrategias y objetivos estratégicos

La perspectiva territorial, es una descripción comprensible del futuro deseado y representa el pacto de objetivos de los diferentes actores sociales. Por su parte, las acciones estratégicas representan la síntesis propositiva de los temas críticos a resolver. No solo se trata de abrir un debate participativo en un entorno en el que ya existen tradición y otros mecanismos de participación. En estas últimas situaciones, una mala organización y articulación del Plan Estratégico con otras iniciativas ciudadanas lo pueden convertir en el contenedor donde se viertan todos los descontentos ciudadanos y todas las aspiraciones de los diferentes grupos sociales que participan en el Plan. En estas circunstancias, se pierde su carácter de instrumento de elaboración de estrategias y se convierte en un simple foro asambleísta de agravios o, en el mejor de los casos, de propuestas bien intencionadas.

Es importante observar de qué manera el esfuerzo prospectivo se apoya en potencialidades territoriales del presente, pero también en aspectos territoriales heredados del pasado; y de aquí la importancia de saber contar con todos los aspectos descriptivos que posee un territorio. Un esfuerzo de estas características solo será posible a partir de un inventario básico del estado actual de las variables territoriales, esto se materializa en el diagnóstico territorial. Las estrategias hacen referencia a cómo lograr un objetivo, y éstas deberán ser lo más eficiente posible.

3.2.6. Retos y consideraciones a tomar en cuenta de la participación ciudadana dentro de la elaboración de un eficaz plan estratégico

La palabra clave dentro de un eficaz plan estratégico es la participación; la cual que requiere de unos mínimos de información para lograr un entendimiento básico y común de la realidad, de sus propuestas, así como también de su posible aprovechamiento para generar visiones compartidas. Aparecen diferentes retos y desafíos a ser tomados en cuenta, pues cualquier esfuerzo que trate de fomentar la participación deberá poner especial énfasis en los siguientes considerandos:

No todos quieren ni pueden participar a lo largo del proceso en todas sus etapas. Hay que considerar la posibilidad de que unos actores estarán en una fase mientras que otros en otras, y que también pueden estar entrando y saliendo en distintos momentos del proceso.

Un proceso de estas características, fundamentalmente puede traer consigo resistencias al cambio; y a partir de este momento, pueden observarse diferentes tensiones entre algunos actores territoriales. Este hecho puede limitar el buen desarrollo de un esfuerzo prospectivo, pues no solo se busca mayor participación, sino también mayor legitimidad y eficacia en cuanto a la gestión de los territorios. Un plan estratégico debe, por tanto tener un seguimiento evaluativo en todo momento, desde la formulación hasta la implementación del mismo.

Los sistemas de evaluación continuada, con indicadores y métodos de seguimiento adecuados para cada caso, resultan imprescindibles. De lo contrario puede incurrirse en uno de los mayores riesgos de la planificación estratégica: la banalización: «Precisamente porque se trata de una estructura flexible, de un proceso relativamente abierto, y de un acuerdo global que tiene valor de «contrato político» pero no de norma jurídica, requiere una voluntad directiva muy fuerte. Pero también se presta a formar parte del «pensamiento blando» y convertirse en una pseudo legitimización. (Reese, 1999)

Cada territorio representa un contexto único para poder desarrollar discusiones en torno a las realidades territoriales. Aunque existan similitudes municipales o territoriales, será contraproducente el dictaminar acciones o estrategias que con anterioridad se hayan desarrollado en otros territorios, en desconocimiento de los factores culturales, sociales, económicos y ambientales. En virtud de lo anterior, las estrategias resultantes deberán encajar en las dinámicas territoriales; y no serán nunca los territorios los que se encarguen de encajar con los cursos de acción.

La capacidad de liderazgo de un plan estratégico no solo depende de una institución, ni menos de actores concretos que busquen únicamente resultados sectoriales. De hecho, esta actividad poco ayudará en hacerse de manera parcelada a partir de directrices emanadas de empresas consultoras o similares. Como hemos dicho anteriormente, lo importante del plan estratégico es el punto de encuentro que puede establecerse en torno a una mirada compartida.

Se debe tener en cuenta que independientemente de los instrumentos a utilizar, tanto de los mecanismos de participación, como de la priorización y/o escogitación de estrategias, debe ser un proceso claro y participativo para todos los actores, sin importar su condición social o económica. El tener mucho coloquio, o más bien el trasladar la terminología específica a situaciones territoriales, puede poner en riesgo la participación y comunicación con diferentes grupos de representantes. Finalmente, el teorizar antes de la práctica, así como politizar consensos con el fin de buscar una herramienta de cara a comicios electorales, puede ser un aspecto que ponga en peligro los objetivos genuinos de un plan estratégico, más allá de un verdadero esfuerzo de prospectiva territorial.

Un plan estratégico, puede ser un interesante instrumento que a partir de la participación de los actores territoriales, pueda no solo potenciar las bases territoriales, sino también se puedan con las estrategias resultantes mejorar el tejido productivo y social, en concordancia con el medio ambiente; generando

de esta forma, alternativas consensuadas respecto al mejoramiento en la calidad de vida de las poblaciones rurales y de contextos menos favorecidos.

Es necesario proponer estudios que puedan identificar las características básicas de estos instrumentos, para que puedan ayudar de una manera más eficaz al momento de la elaboración, puesto que no todos los planes estratégicos terminan poniéndose en práctica, ya que cabe la posibilidad de que se pueda quedar en un simple esfuerzo en la lucha por la elaboración de una estrategia de planificación territorial. No hay que dejar de lado una serie de dimensiones analíticas que permitan aportar una visión menos tecnológica y que nos permitan identificar aspectos que vayan enfocados a la eficiencia en la elaboración de un buen plan estratégico territorial

En primer lugar, la posible manipulación política partidaria del Plan es un peligro latente, que puede convertirlo en una herramienta electoral más que en un instrumento de planificación, vaciándolo de contenido, de perspectiva global y de posibilidades reales de aplicación. Una forma de evitar esta manipulación es alejar al político del proceso durante las fases de trabajo técnico e incorporarlo activamente durante la etapa de implantación para concitar los correspondientes apoyos públicos y privados. La solución pasa por aumentar la transparencia de los procesos de participación y comunicación y evitar dependencias perniciosas y el desarrollo de “agendas ocultas”.

Teniendo en cuenta todas estas aportaciones anteriormente tratadas, se toma conciencia de la importancia que actualmente están cobrando los nuevos instrumentos de planificación basados en el concepto de gobernanza local. Sin embargo, para profundizar mejor en dichos instrumentos, y que proporcionen una mayor eficiencia a la gestión pública en el ámbito local, se hace necesario producir un avance en un doble sentido: el primero tiene que ver con la realización de trabajos de análisis que a partir de las dimensiones básicas establecidas se puedan obtener investigaciones relacionadas con los procesos de elaboración de dichos planes estratégicos urbanos, pero también, en segundo lugar y al mismo tiempo, profundizar en aquellos aspectos que

garantizan y hacen posible que el Plan Estratégico realmente se ejecute a fin de conseguir los objetivos previstos (Martin, 2008).

3.2.7. La planificación estratégica en la gobernanza democrática como instrumento para la elaboración de una visión compartida

Como se dijo anteriormente, el concepto de gobernanza se utiliza para expresar la necesidad de fortalecer la participación ciudadana, el diálogo entre actores y el gobierno multinivel. Sin embargo, será fundamental un entendimiento de la cohesión territorial afín al concepto de desarrollo sostenible y equilibrado entre un mismo territorio Farinós y Parejo (2004). En concreto, el informe europeo señala como gobernanza «las normas, procesos y comportamientos, que influyen en el ejercicio de los poderes en el ámbito europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la eficiencia.

De la misma forma, la participación ciudadana hace énfasis en una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un modelo operativo para los actores y niveles implicados. En este sentido, la buena gobernanza se entiende como la forma de organizar un consenso entre los diferentes actores, que promuevan soluciones satisfactorias para un territorio. (Farinós, Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda, 2008)

Por otro lado, es importante situar a la concepción de territorialidad como un componente geográfico clave para comprender cómo la sociedad y el espacio están íntimamente unidos. En el interior de este marco general, las aproximaciones principales al tema de la territorialidad pueden ser reagrupadas en torno algunos autores, como Sack y C. Raffestin (2001), en donde la territorialidad desempeña un papel de mediación simbólica, cognitiva y práctica entre la materialidad de los lugares y el actuar social en los procesos de transformación territorial y de desarrollo local (Dematteis, 2001). Es bajo este tipo de premisas que numerosos actores juegan papeles y desarrollan acciones en contextos concretos. Por otro lado, en relación al aprovechamiento de las

capacidades territoriales, no solo se trata de saber reconocer las diferentes potencialidades que están contempladas dentro de las particularidades económicas, sociales y naturales; sino más bien, se debe hacer un exhaustivo recuento de los diferentes sistemas locales que tienen una implicación de las personas.

Es a partir de este momento en que toma auge la participación ciudadana, en relación a los procesos de planificación estratégicos, pues gira en torno a la discusión, reflexión y establecimiento de consensos, identificando a partir de este momento un modelo de territorio deseable.

Lo principal es formular una visión compartida; las infraestructuras son importantes pero no serán puntos medulares. En definitiva, si un territorio potencia sus recursos, no solo es por las bondades de sus respectivos subsistemas, sino más bien porque hay estrategias previas fomentadas a partir de una adecuada capacidad de organización, un recuento del capital físico y humano y sin lugar a dudas, de claros objetivos de desarrollo territorial. De la misma forma, el reflexionar a nivel colectivo de las variables que sucederían dentro de los componentes territoriales será otro aspecto a destacar, pero como instrumento de gobernanza. Así pues, se discutiría en elementos relacionados a lo probable que suceda en un territorio y se pueda articular una discusión relacionada a la probabilidad de ocurrencia de estos hechos; es decir, desde una situación actual hasta una situación previsible y deseable.

Finalmente, se trata también de identificar líneas estratégicas y proyectos estructurantes, desde la base de la participación ciudadana, en el entendido que la finalidad no es solamente el saber identificar proyectos sino más bien el proceso del pensamiento estratégico colectivo. Lo anterior presume que en cualquier plan estratégico en todas sus fases, puedan darse experiencias o ejercicios participativos; y para tales efectos, cada fase del plan, estará orientado a una crucial toma de decisiones.

Por tal motivo, se puede decir que se produce participación pública en los procesos de participación ciudadana cuando:

- La ciudadana individualmente o a través de asociaciones se involucra activamente en procesos de diálogo, de intercambio de información y de negociación con las instituciones y /o autoridades públicas, o más en general con quien promueven este tipo de procesos para la toma de decisiones colectivas. Por lo tanto, la participación es un proceso que incluye comunicación y procesos formales de consulta.
- Cuando el proceso se orienta a la toma de decisiones, desde una perspectiva consensuada, en el establecimiento de diálogo y de negociación para tomar una decisión pudiendo concernir al diagnóstico de una situación, a los cursos de acción a desarrollar, la forma de ponerlos en marcha y su evaluación correspondiente.

El concepto de participación ciudadana es un eje transversal que debe de existir en todo momento y por lo tanto debe favorecer a las nuevas formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales de todo aquello que potencie la relación, negociación y formación de consensos. Un plan estratégico podría ser un instrumento de gobernanza local, en todo lo concerniente en la búsqueda de soluciones integradas a partir de la interpretación del desarrollo local desde una perspectiva centrada en el territorio. Por tal motivo se pretende un apartado que procure ligar tales consideraciones desde la mirada de la territorialidad y de la participación ciudadana.

La gobernanza territorial, desde la mirada de la planificación estratégica se interpreta como un elemento cada vez más significativo para lograr objetivos en los territorios. Aceptar esta premisa conduce a querer profundizar más en las relaciones existentes entre la planificación del desarrollo territorial y los principios de una nueva gobernanza territorial. (Farinós, Planes estratégicos de carácter supramunicipal, 2005). Como ya ha sido señalado se está

produciendo un giro territorial de las políticas sectoriales, que quieren avanzar hacia el objetivo de un desarrollo territorial sostenible, mayor sostenibilidad ambiental, mayor cohesión social y un desarrollo socioeconómico más endógeno. Precisamente el objetivo de la planificación territorial es asegurar y mejorar el funcionamiento socioeconómico y socio ecológico de los territorios, teniendo en cuenta los principios del desarrollo sostenible.

Tres son las funciones posibles para la planificación del desarrollo territorial sostenible. La primera es típica de espacios sometidos a fuertes presiones sobre los recursos naturales y los usos del suelo, promoviendo la consecución de un modelo territorial sostenible a través de la corrección de los impactos negativos derivados de la falta de actuación. Se correspondería pues con una función que podría calificarse como más tradicional, con un carácter mayoritariamente preventivo, cuando no paliativo. Para que la producción del espacio sea una tarea colectiva es necesaria la existencia de una cultura política y fórmulas para poder traducir estos deseos en planes, programas y proyectos concretos. (Romero, El reto de una planificación territorial efectiva para poder afrontar los grandes desafíos territoriales de Europa, 2007)

La planificación territorial debe estar vinculada a una serie de medidas, tales como políticas, planes directores, estrategias y directrices con las cuales debe ligarse. En definitiva, es la capacidad de coordinación a todo nivel; y por lo mismo, se debe potenciar en un proceso de tales magnitudes. Es de recordar que los elementos medulares de la planificación para que puedan considerarse un instrumento de gobernanza, deben darse a partir de la participación, la coordinación, cooperación y concertación. Dentro de este contexto, siempre será importante la base relacional, aunado a los compromisos inter-institucionales que se vayan tomando, pero todo orientado desde la perspectiva conjunta y expectativas de beneficio mutuo.

La participación ciudadana es fundamental dentro de un proceso coordinado de planificación, pues no solo está orientado a la canalización efectiva de expectativas e intereses de los ciudadanos; sino más bien estamos

hablando de la incorporación también de acuerdos y compromisos de los diferentes actores locales del proceso de desarrollo territorial, pero todo ello desde una mirada compartida.

Todas las herramientas que se utilicen para acompañar estas iniciativas, tanto a nivel metodológico como a nivel operativo, deben estar orientada a eliminar intereses encontrados; y deben orientarse naturalmente, a la conformación de consensos y opiniones comunes entre los diferentes actores locales. Es importante estudiar los casos de referencia, pues habrán seguramente muy buenas valoraciones a partir de experiencias similares desarrollados en la práctica dentro de contextos similares.

La gobernanza territorial, y en concreto la gestión estratégica de redes de actores en el territorio, a pesar de su novedad conceptual, ya cuenta con experiencias innovadoras suficientes y buenas prácticas para poder dar las referencias y seguridades para animar a las consejerías o similares, o bien a las presidencias de los gobiernos regionales, para que desarrollen sus estrategias con la finalidad de promover o reforzar la gobernanza territorial.

La participación ciudadana no debe ser rígida, debido a los diferentes niveles de complejidad que puede conllevar. No obstante estos procesos de cooperación en primer lugar deben estar enfocados a encontrar adecuadas estrategias de desarrollo territorial, pero fundamentalmente debe de venir dado por el pensamiento, en lo que respecta inicialmente a una adecuada planificación que vaya aunado a una visión de coordinación entre políticas públicas y actores territoriales.

Para finalizar, es necesario evaluar mecanismos de control al concluir procesos de participación, que vayan orientados a la prospectiva estratégica; entre otros aspectos es necesario estar seguros que se han identificado efectivamente toda la base relacional de actores territoriales, identificando de manera realista todas las restricciones o problemáticas a superar desde una

lógica de compromisos en conjunto, pero respetando también las fronteras de actuación desde una lógica de competencias.

De la misma manera, se debe hacer hincapié en que al finalizar un proceso de planificación estratégica, los objetivos a discutir estén claros, pues a partir de este momento se puede dar también un eficaz cumplimiento a los compromisos adquiridos, acciones que constituirán los ejes de trabajo de las dinámicas territoriales a tomar en cuenta para el corto y mediano plazo.

El eje transversal de todo el proceso vendrá dado a partir de que todos los actores hayan tenido realmente, la oportunidad de expresar sus dudas, expectativas y requerimientos. De ahí el reto en poder visualizar el sistema territorial desde una perspectiva más holística, pues en muchos casos se podrían ver priorizadas acciones que vayan encaminadas al fomento de iniciativas productivas y económicas sobre proyectos de índole social o ambiental. Por lo tanto, no debe olvidarse que el plan como un instrumento es un marco adecuado para la plasmación de un interés general basado en los activos comunitarios. Lo importante también es identificar esos activos territoriales con los cuales se identifiquen los actores territoriales y con los que se sientan orgullosos, posteriormente se deben desarrollar mecanismos para compartir la estrategia con la población.

La formulación de la estrategia constituye el inicio de la gobernanza; y bajo este marco, lo que se quiere hacer en la práctica es crear un marco en el que todos los actores se interrelacionen. La cohesión territorial es la última frontera de la planificación. En este marco se formularán las expectativas y estrategias de todos y se tomarán las decisiones colectivas precisas y se resolverán sus conflictos con relación a los criterios de actuación clave y los proyectos estructurantes para poder establecer la estrategia compartida. (Sepúlveda, 2008)

Tomar como base todos los actores territoriales constituye un cambio de miradas en cuanto a la gestión territorial. Todo esto deriva en el acuerpamiento

de las administraciones locales a una nueva forma de gobernar, desde una lógica comprensiva y sobretodo inclusivo. Es por todo lo anterior, que al hablar de procesos de participación utilizando como instrumento los planes estratégicos, podemos hablar del favorecer experiencias o ejercicios participativos, pues en principio se orienta a la toma de decisión crucial, sea la estructura, diagnostico, el establecimiento de la agenda y de las estrategias, las acciones a desarrollar. Se produce participación cuando la ciudadanía se involucra en procesos de diálogo para la toma de decisiones, que incluye también procesos de comunicación y procesos formales de conducta.

Para efectos de rendir cuentas y evaluar un proceso de gobernanza tomando como punto de partida a la participación ciudadana, basta con enumerar algunos cuestionamientos que reflejar en gran medida el proceso evaluativo de los planes estratégicos. Entre estas preguntas se destacan: ¿Ha sido identificado correctamente el problema, los actores e intereses implicados?, ¿Se han previsto los niveles de coordinación necesarios?, ¿Resulta este proceso consistente, comprensible y accesible a los usuarios?, ¿Han tenido todos los grupos interesados la oportunidad de expresar sus puntos de vista? Se trata por tanto, que los representantes alcancen a expresar estas consideraciones, con el objetivo de tener influencia política en la determinación de las políticas públicas y de que estos movimientos o grupos puedan llegar a constituirse en mecanismos alternativos, no solo de participación política sino también de toma de decisiones a partir de una visión compartida.

La gobernanza territorial, y en concreto la planificación estratégica territorial a pesar de su novedad conceptual, ya cuenta con experiencias innovadoras suficientes y buenas prácticas para poder dar referencias. Habría que preguntarse cómo está la situación en El Salvador en estos aspectos. Estos componentes suponen el punto de partida en el siguiente capítulo.

3.3. A modo de conclusión:

Desde los inicios formales de los procesos de planificación estratégica, terminología proveniente del ámbito empresarial y a partir de las primeras experiencias se ha experimentado un diverso conglomerado metodológico y procedimental, la planificación estratégica puede constituir una alternativa para viabilizar propuestas específicas a vacíos institucionales, ante la falta de espacios de discusión caracterizados por el abordaje de problemas desde una perspectiva común. Hoy más que nunca, un sistema de relaciones sociales que se proyecta sobre un espacio más amplio que el contexto físico, de vinculaciones inter-municipales e intrarregionales de contenido político, económico, cultural y social (A.G.E, 2007) El punto medular de los procesos de planificación estratégica, no solo radica en plasmar mecanismos prospectivos sobre un documento elaborado, sino más bien el punto fuerte de estos esfuerzos radica en el proceso mismo. El lograr reflexiones conjuntas, acuerdos, mecanismos de participación son factores que construyen de manera más integral las potencialidades territoriales.

La terminología es amplia, hay muchas teorías y enfoques que se basan en un tronco común de aspectos en materia de planificación. Como estructura lógica, todo proceso de planificación es común indistintamente de las características o particularidades propias. Finalmente aunque un proceso de estas características se materialice en la identificación y posterior priorización de proyectos estructurantes, no debe dejarse de lado que los cursos de acción que se definan y acuerden deben de ser asumidos más allá de la mirada pública; y de aquí, lo importante de contar con estructuras participativas que incluyan a toda la base relacional de los actores territoriales. En definitiva, estamos hablando de acciones que deben incluir dilatados espacios de discusión, no solo desde su formulación, sino también desde su ejecución.

Tomando en cuenta que la reflexión es uno de los elementos medulares de la planificación estratégica, no se debe orientar la suma de esfuerzos hacia temas de discusión que no lleven a ningún lado, temáticas estériles hacia las

cuales difícilmente se pueda proponer una solución compartida. Lo importante es el componente de sinergia que pueda venir, no solo desde la identificación de restricciones territoriales, sino también desde los acuerdos y/o compromisos que se definan.

Es por ello que para los gobiernos locales lo importante es asumir un papel protagónico, en cuanto a la coordinación que supone el entablar un proceso de reflexión, discusión y diálogo propositivo con los demás actores territoriales. Es importante mencionar que un plan estratégico no debe ser politizado (respecto a intereses políticos-partidarios), pues los resultados y propuestas que en él se recaben serán en beneficio de la población, y no de partidos políticos. Para poder superar esta situación de potencial riesgo, lo mejor es contar con una participación más nutrida de actores territoriales, pues no solo es la eficacia la que debe primar, sino también la transparencia.

La elaboración de un buen diagnóstico territorial es un importante punto de partida en cualquier proceso de prospectiva; a partir de este momento, se puede observar no solo un estado actual de las potenciales de una región, sino que, de forma anticipada se puede comenzar a visualizar las principales restricciones territoriales, las cuales serán insumos para debates y espacios de discusión en conjunto. No obstante, es menester valorar que las estrategias resultantes deben estar enmarcadas también en las grandes directrices y/o estrategias territoriales. El estudio previo de estas magnitudes, a nivel macro, garantizará no solo un conocimiento más adecuado de los cursos de acción a establecer, sino también conllevará a estrategias que se puedan implementar de forma más realista, en el corto y mediano plazo.

Hay una serie de requisitos mínimos tales como lo es la coordinación, la cooperación y la participación, las que deben primar en todo el proceso. Finalmente, lo importante de un buen plan no viene destacado en el producto final que de él se obtenga; sino más bien, lo que interesa es el proceso de consenso y adquisición de compromisos que aquí se muestre, todo y desde la mirada compartida de los diferentes actores territoriales desde el primer

momento del proceso, para poder de esta forma, dar continuidad a lo que sería el punto de partida a la implementación de proyectos estructurantes que vayan en busca de generar una mejora en los niveles de vida de los habitantes en términos más generales.

Por tal motivo, la planificación estratégica territorial toma como punto de apoyo a los métodos prospectivos; y estos a su vez, pueden considerarse como una alternativa para el establecimiento de objetivos consensuados que potencien el desarrollo territorial. En este sentido, no solo es necesario avanzar hacia el establecimiento de diferentes estrategias, sino también superar el hecho de que un plan estratégico es un plan para los territorios y no para los gobiernos; para tales efectos, se hace necesaria la incorporación de los diferentes actores que inciden dentro de un territorio. Desde esta lógica, un plan estratégico será siempre un punto de partida que articula y orienta los procesos de planificación económica, social y física espacial, que a su vez desembocan en una serie de proyectos, y tal como se ha venido enfatizando, este esfuerzo debe descansar en un proceso de coordinación y comunicación constante.

BLOQUE II: MARCO CONTEXTUAL

- **Capítulo 4: La Planificación Estratégica Territorial en El Salvador: Marco general y perspectivas a tomar en cuenta**
- **Capítulo 5: Análisis comparativo de experiencias de planificación estratégica territorial en El Salvador. Caso de estudios: “Área Metropolitana de San Salvador (14 municipios) y Región de Los Nonualcos (16 municipios)”**
- **Capítulo 6: Diagnóstico de la planificación estratégica territorial en El Salvador**

Explicación general del Bloque 2:

Esta segunda parte denominada Bloque 2, consta de tres capítulos que se orientan a tratar de entender las dinámicas de la planificación en el ámbito salvadoreño. Se presenta un panorama general del recorrido histórico dentro de la práctica. Se hizo un esfuerzo amplio de documentar las diferentes opiniones y puntos de vista de representantes de instituciones y expertos en estos temas, a efectos de conocer experiencias exitosas, factores claves de éxito, retos y desafíos a tomar en cuenta, todo ello desarrollado en el capítulo 4.

En el capítulo 5, se presenta, de forma detallada, un análisis comparativo de dos regiones que forman parte municipios que trabajan y se consideran referentes en la planificación estratégica territorial en El Salvador, estas asociaciones son el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y la Región de los Nonualcos. En conjunto constituyen 30 municipios, 14 del AMSS y 16 de la Región de Los Nonualcos. En principio se escogen estas dos regiones por ser referentes en materia de organización, planificación y por su representatividad que estos territorios tienen sobre la realidad salvadoreña, conformando casi un 12% del territorio nacional. Adicionalmente, hay un conjunto de actores en la práctica que demuestran capacidades en un período de tiempo dado.

Otro de los motivos adicionales para escoger estas dos zonas, es que a partir de su abordaje en su conjunto se pueden evidenciar elementos de carácter rural y urbano. Otro elemento determinante fue considerar que dichos territorios tienen estructuradas oficinas de planificación que se encargan de velar por la puesta en marcha de esfuerzos estratégicos elaborados, y estos componentes no se visualizan en otras regiones salvadoreñas o al menos no se tienen tan estructurados como los casos que se presentan a continuación.

Con la exploración realizada se conocieron los instrumentos de planificación estratégica territorial de estos municipios, que son parte importante dentro de las prácticas de planificación territorial en El Salvador.

Se efectuó también un análisis comparativo con la información más relevante de los planes estratégicos territoriales. Así mismo se obtuvo datos de gran importancia para la investigación, a través de la lectura in situ de estos tipos de planes, y a través de entrevistas dirigidas a los responsables de la planificación estratégica territorial de algunos de los municipios pertenecientes a las regiones exploradas. Se trata entonces de realizar un inventario general de buenas prácticas que al complementarse con una exploración sobre las valoraciones del tema de la planificación en El Salvador, permitirán conocer el estado actual, a efectos de tener un análisis de tipo situacional. De la misma forma el interés del doctorando de indagar en algunas lecciones aprendidas con potencial de transmisión hacia otras latitudes.

Finalmente, luego de estudiar el abordaje teórico-conceptual y de entender el encuadre contextual de los componentes relacionados a la investigación se hace un marco propio del autor para entender la planificación en El Salvador, aspectos que estructuran el capítulo 6.

CAPÍTULO 4: LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL EN EL SALVADOR, MARCO GENERAL Y PERSPECTIVAS A TOMAR EN CUENTA

Desde la segunda mitad del siglo XX, El Salvador ha venido acumulando experiencia en los ámbitos de la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial. La elaboración de estrategias urbanas en las principales ciudades y el trabajo del desaparecido Ministerio de Planificación forman parte de ese esfuerzo en los años setenta. En los años ochenta el concepto de desarrollo sostenible se instala en la agenda pública y ello provoca la necesidad de reflexionar acerca de los procesos de planificación del territorio para que permitan el aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como también el excesivo crecimiento demográfico, la diversidad de los sistemas productivos, etc. En este sentido, ya se venía estudiando en la Constitución de la República de 1983, la importancia de poder desarrollar planes de desarrollo tanto a nivel nacional como local.

Respecto a las décadas posteriores, el tema de la planificación y el desarrollo territorial fue ampliamente discutido desde los años 90, en torno a trabajos realizados, como por ejemplo la extinta Comisión Nacional de Desarrollo y las bases que conformaban propuestas iniciales principalmente para un plan de nación. Luego en la década de los dos mil, surgen también hitos importantes en la planificación territorial a partir de iniciativas que partieron de una visión territorial, tales como el plan nacional de desarrollo, ordenamiento territorial y planes estratégicos participativos.

El nuevo régimen de planificación y de ordenamiento territorial centroamericano puede verse por tanto apoyado a partir de ciertos ejes directores, como por ejemplo estrategias de desarrollo, planes directores nacionales, planes estratégicos de zona, etc. En este capítulo, nos proponemos ver algunos logros que muestran indicios sobre la evolución de la temática de estudio, que parten de una revisión del marco jurídico/normativo, ampliado a

partir de la opinión de diferentes universos de estudio, entre los que se destacan representantes técnicos, analistas políticos y referentes académicos.

Por lo tanto se presenta una primera aproximación, donde el elemento de análisis, queda comprendido a una lectura de diferentes puntos de vista que van normando el carácter de la planificación y los elementos sustanciales que aportan al entendimiento del país.

Para tales efectos, se darán a conocer los resultados obtenidos de una investigación propia de este capítulo, que se realizó a partir de un proceso de consulta a una serie diversa de actores salvadoreños que han participado o que conocen de procesos de planificación estratégica. Toda esta labor parte de la sub pregunta de investigación de la tesis doctoral: ¿Qué retos y desafíos existen en El Salvador respecto al estado actual de la planificación estratégica territorial?

Al finalizar la información recopilada se han podido identificar diferentes puntos de coincidencia, así como también un valioso abordaje respecto al estado actual de la planificación estratégica en El Salvador. Para entender este componente el doctorando amplía el análisis discutido con dichos actores sobre aspectos relacionados a la planificación, ventajas/desventajas, factores claves de éxito, análisis situacional, etc.

4.1. Algunos aspectos de interés respecto a la planificación estratégica territorial en El Salvador

Dentro de las prácticas de planificación territorial en El Salvador desarrolladas en los últimos años, se van identificando algunos instrumentos impulsados a través de asociaciones municipales. El Salvador ha hecho esta reflexión en los años recientes y en algunos casos, la poca articulación hacia objetivos compartidos, se ha centrado en generar un desarrollo desordenado y carente de orientaciones estratégicas (Ferrufino, Material de Ordenamiento Territorial, 2013).

La escasez y debilidad de las políticas públicas y el escaso avance de la descentralización, han contribuido a un desarrollo desequilibrado del territorio. La planificación estratégica territorial constituye por sí mismo un instrumento de organización y gestión que puede regular la organización espacial de las actividades territoriales. La presencia del lenguaje de planificación a escala nacional va guiada por algunas directrices o marcos generales que se han venido desarrollando como primeros ejercicios que parten de lógicas más urbanas. Sin embargo a continuación se presenta un punteo de elementos importantes o hitos a considerar en la práctica salvadoreña a efectos de ver un abordaje cronológico:

METROPLAN 80 (1969):

Elaborado entre 1968 y 1969, como consecuencia del terremoto de 1965 en la ciudad de San Salvador, este plan definió el área metropolitana y realizó una propuesta sobre la estructura administrativa que involucraba al organismo de planificación nacional. Trazado con una proyección de veinte años. METROPLAN, se enmarcaba dentro del modelo de sustitución de importaciones y del intento de construir un “Estado benefactor” en el país. Presuponía así la existencia de un fuerte Estado centralizador, capaz de controlar las desviaciones del mercado y orientar las inversiones privadas para encaminar el desarrollo de las ciudades hacia el modelo deseado, en una concepción de planificación humana (Salvador O. d., 1997).

Una de las limitantes era que no incorporaba la dimensión ambiental. Sin embargo, la acertada proyección sobre el crecimiento de la principal concentración urbana del país fue un elemento que en los años siguientes se consideraría como eje orientador (Argueta, 2000).

METROPLAN 2000 (1990):

Con la finalidad de planificar el área metropolitana como una única unidad territorial y urbanística, por iniciativa de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, se formula en el año de 1990 un nuevo plan de desarrollo, METROPLAN 2000. Esta propuesta trata de subsanar los problemas urbanos agravados por más de una década de conflictos armados y aunado a la falta de una planificación urbana metropolitana (Torres, 1990). En buena medida, la apuesta de METROPLAN 2000 se enfoca en poder descentralizar la toma de decisiones del Gobierno Central a favor de los Gobiernos Municipales.

Figura # 4: Densidades y estructuras residenciales METROPLAN 80



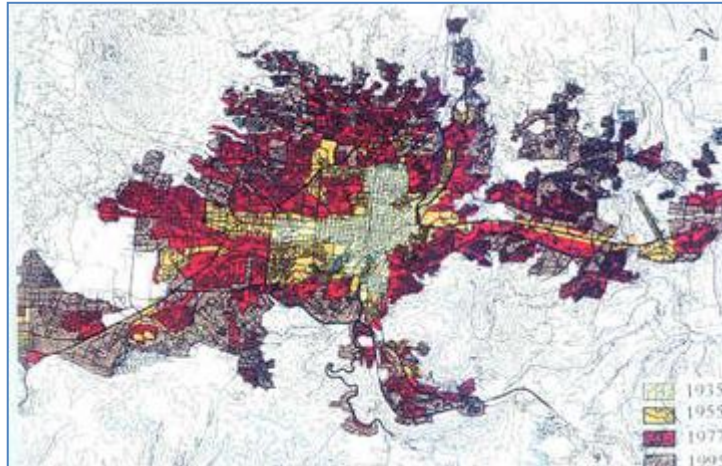
Fuente: METROPLAN 80

PLAMADUR (1997):

El PLAMADUR intentaba dar respuesta y soluciones validas a los problemas urbanos, mediante la participación de las autoridades del gobierno central y local con el fundamental apoyo de todos los ciudadanos involucrados (Brutti, 2002). Es un estudio de proyecciones y metas, normas de protección ambiental y ordenamiento territorial, propuestas jurídico administrativas, y programas de inversión, dirigidos a la recuperación y el desarrollo del área metropolitana de San Salvador. Constituye además un instrumento de planificación interactivo que permite acuerdos y coordinación de intervenciones

entre los actores de la planificación urbana, así como la ayuda en la toma de decisiones.

Figura # 5: Esquema general del área metropolitana de San Salvador



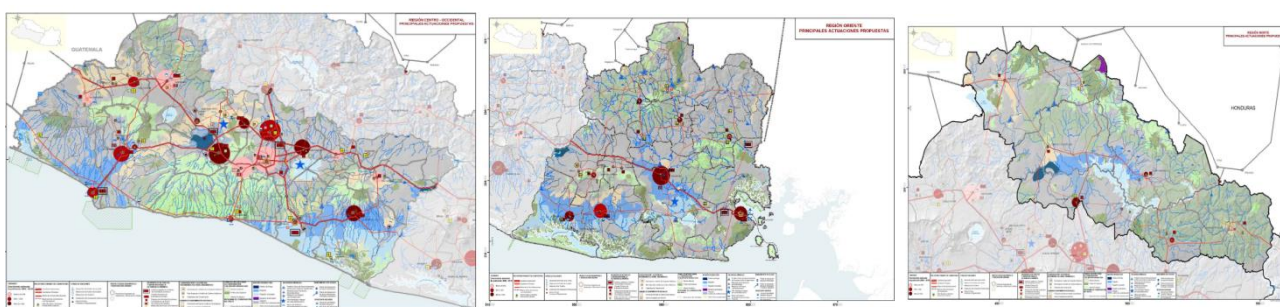
Fuente: PLAMADUR

PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL (PNDOT):

En el año 2001, el Gobierno Central contrató al consorcio español EPYPSA-IBERINSA, para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNODT). Este hecho pareció darle nuevo impulso al proceso de instalar en El Salvador un Sistema de ordenamiento del territorio. Hasta la fecha, se ha elaborado el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), y 14 Planes de Desarrollo Territorial a escala subregional establecidos desde el PNODT, permitiendo tener una propuesta de regionalización del territorio nacional basada en las cuencas hidrográficas, reestructurando el territorio en 14 subregiones, correspondiendo a la delimitación de dichos causes y respetando los límites territoriales de los municipios. Esta regionalización en algunos casos, no coincide con la división política departamental del país, ya que están conformadas por municipios de diferentes departamentos. Al respecto del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, es importante mencionar lo siguiente:

“El PNODT surge como una herramienta para potencializar las características propicias al desarrollo de los territorios en el nivel nacional, definidas en primera instancia a través de la regionalización propuesta, de las normativas generales de uso del suelo y de las directrices estratégicas para la creación y desarrollo de sistemas de ciudades. El Plan de ordenamiento territorial en el contexto salvadoreño, plantea a nivel nacional una estrategia de incorporación del territorio y sus recursos al proceso de desarrollo y modernización del país como escenario global en el marco de la cual se articulen una estrategia de liderazgo de la Región Centro-occidental, una estrategia de integración interna e internacional de la región norte y una estrategia de despegue en la región oriental” (EPYPSA-MOP-MAG, 2004)

Figura # 6: Estrategias de las regiones centro/occidente, oriental y norte



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Lo que se va planteando a partir de la configuración de un país en red, es el poder articular a numerosas ciudades a partir de ejes longitudinales y transversales que se organicen sobre la base de un territorio que integra y gestiona sistemas ambientales y corredores biológicos organizados en red. Como se estipula en esta propuesta

“la mirada a futuro, es el de poder observar al territorio salvadoreño como una país densamente estructurado en donde se fortalezca el proceso de transformación energética en todos sus ámbitos, sobre la base de un entendimiento compartido y creativo de las acciones estratégicas más eficientes desde la perspectiva nacional, regional y local” (GOES, 2004)

PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO (PEP):

El plan estratégico participativo va dirigido a mejorar la infraestructura, impulsar el desarrollo económico social y local, la modernización, la participación de los ciudadanos, mejorar la calidad de los servicios que presta

la municipalidad y mejorar la calidad de vida. Las Pautas Metodológicas para la Planeación Estratégica del Municipio son un instrumento que busca orientar la implementación de procesos de planificación estratégica participativa, por medio de los resultados de las cuatro etapas principales del proceso de planificación.

Este esfuerzo es promovido por la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y se enfoca en permitir a los gobiernos locales junto a la población y otros actores, identificar y priorizar los problemas y soluciones de sus comunidades y municipios.

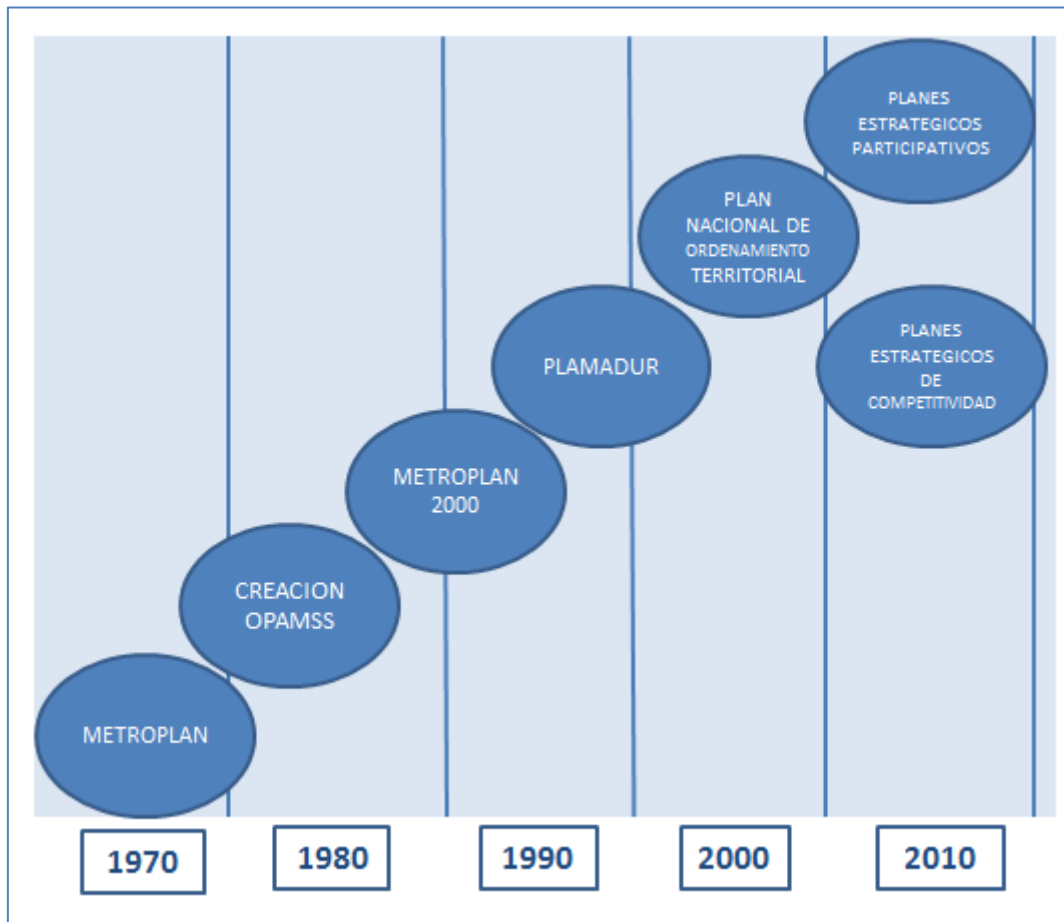
PLAN DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL:

El plan de Competitividad Municipal tiene como objetivo apoyar a las municipalidades a mejorar sus niveles de competitividad y desarrollar un entorno amigable con los negocios y fortalecer el espíritu emprendedor. Al respecto:

“Este tipo de planificación se dirige a la remoción de barreras a la inversión y al crecimiento económico local, a estimular el mayor dinamismo de los alcaldes, a promover la actividad económica e impulsar el desarrollo de alianzas entre las municipalidades y municipalidades y el sector privado, al fortalecimiento de su capacidad administrativa y de prestación de servicios a los empresarios y a la comunidad” (FUNDE, 2012)

Visto este panorama inicial, conviene sintetizar el recorrido del objeto de estudio que estamos analizando a partir de la estructura cronológica en el tiempo de la planificación estratégica en El Salvador, la cual se presenta a continuación:

Esquema # 8: Evolución histórica de la planificación estratégica en El Salvador



Fuente: Elaboración propia.

En virtud de lo anterior, se ha podido mostrar un panorama general de aquellos aspectos que han conformado hitos de la planificación en El Salvador, que si bien es cierto, se tocan de forma escueta, permiten el dibujar un marco general del recorrido histórico de nuestro objeto de estudio.

4.2. Marco legal para la planificación en El Salvador

En El Salvador, existen diferentes instituciones nacionales vinculadas a los procesos de planificación estratégica territorial, destacando entre ellas secretarías y sub-secretarías; ministerios y vice-ministerios.

El tema es complejo, pues existen diferentes traslapes y atribuciones que

caen directamente en un marco jurídico común dentro de varias oficinas y carteras de Estado. A nivel de legislación aparece un abordaje amplio que conlleva a la Ley de Ordenamiento Territorial, el Código Municipal y la misma Constitución de la República de El Salvador. Dentro de las leyes vinculadas a estos procesos se van citando entre otras consideraciones, algunas directrices encaminadas a fomentar las Áreas Naturales Protegidas; Conservación Vida Silvestre; Ordenamiento Territorial del AMSS; Turismo; Urbanismo y Construcción; Ordenamiento Territorial; ISDEM; Pisos y Apartamentos y Medio Ambiente, etc.

Sin embargo, para entender la temática de la planificación, el ordenamiento y el desarrollo territorial en El Salvador se deben enfatizar en dos aspectos: la existencia de gobiernos municipales y la existencia de un gobierno nacional. En este contexto, hablar de estos dos elementos implica comprender que el marco legal de la planificación y del ordenamiento territorial se vincula a una serie de políticas, convenios, acuerdos, leyes, reglamentos, de nivel nacional y de ordenanzas, reglamentos, acuerdos, convenios de nivel municipal (Ferrufuno, 2013) El punto de partida de este apartado ha sido la revisión de la Constitución de 1983, el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo de El Salvador y el Código Municipal; de tal forma que se hacen los primeros hallazgos y el hincapié en los principales avances, limitaciones, vacíos, traslapes y superposición de competencias del marco legal e institucional actual a nivel sectorial.

Se analizan algunas de las competencias o atribuciones asignadas por mandato a las secretarías, ministerios y vice-ministerios en la escala nacional así como las competencias designadas en la escala municipal. La exploración del marco normativo, se hace a partir de la información comprendida dentro de las diferentes páginas Web de cada una de las secretarías y sub-secretarías para determinar las atribuciones correspondientes a cada instancia de gobierno.

A continuación se enumeran algunas Secretarías de Estado y Ministerios

vinculados a elementos de planificación, en donde se destacan de antemano algunas atribuciones:

- Ministerio de Relaciones Exteriores: relacionado a los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo del territorio, en cuanto a que este se encarga de la distribución sectorial de la cooperación técnica internacional.
- Ministerio de Hacienda: El tema de las finanzas públicas y la asignación presupuestaria a las entidades de gobierno nacional y local- es fundamental para la ejecución de programas y procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial.
- Ministerio de Economía: más relacionadas a los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial en cuanto a procurar el desarrollo económico y social mediante la utilización racional de los recursos económicos del país.
- Ministerio de Agricultura y ganadería: Los elementos básicos en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial que involucran son los usos de suelo en las áreas rurales, la política de cambios en la estructura y régimen de la tenencia de la tierra.
- Ministerio de Turismo: es el encargado de elaborar, formular, planificar y ejecutar la política y el plan nacional del turismo, así como formular los proyectos normativos.
- Ministerio de Obras Públicas: está mayormente vinculado a la planificación, control y evaluación de la infraestructura vial del país, así como también a la ejecución y conservación de las mismas.
- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano: elabora, facilita y vela por los Planes de Desarrollo Urbano de aquellas localidades cuyos municipios no cuentan con sus propios planes de desarrollo local.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Nacionales: tiene una implicación directa en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial, ya que es el designado para la formulación, planificación y ejecución de las políticas de medio ambiente y recursos naturales.

- El Código Municipal: documento marco que estipula al municipio como Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, organizado bajo una categorización jurídica que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local.

Todo lo anterior constituye, aunque de forma resumida, un panorama general de distintas carteras del Estado que plantean elementos y competencias relacionadas a la planificación. Se detallan otras instancias que plantean abordajes similares tales como el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Secretarías, como la de Asuntos Estratégicos, Cultura, etc.

Aunque el objetivo no es ver a profundidad las competencias de cada oficina, sí se destaca la falta de una estructura supranacional que coordine y oriente este tipo de esfuerzos que busquen también normar un espacio intermedio de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y local, definiendo algunos ejes rectores que puedan buscar la participación ciudadana, entre otros aspectos.

A partir de la aprobación de la LODT, se abre la posibilidad de ordenar y regular el uso del territorio, así como de orientar la inversión pública para alcanzar un desarrollo sostenible. Sin embargo estas cuestiones aún han sido objeto de discusión por parte de diferentes actores territoriales puesto que son cuestiones que generan polémica y debate. Al momento de redactar este apartado, se continúan con conversatorios y jornadas nacionales de cara a la discusión de la Ley y el anteproyecto que le acompaña.

4.3. Perspectivas iniciales y valoraciones a tomar en cuenta respecto al estado actual de la planificación estratégica territorial en El Salvador

Para poder responder la sub-pregunta de investigación relacionada a conocer los retos y desafíos que existen en El Salvador respecto al estado actual de la planificación estratégica territorial, se presenta una breve perspectiva de los factores claves de éxito y demás elementos en consideración; las definiciones que se plantean se han desarrollado de acuerdo a los resultados de la investigación realizada, con las diferentes personas que han tenido conocimiento y/o que bien han tenido relación alguna respecto al tema de la planificación salvadoreña a partir de un diálogo resultante.

De la misma forma se plantea como fundamental recabar información para el conocimiento de metodologías actuales, comentarios de interés y a la vez saber si hay experiencias referenciales para la elaboración de futuras propuestas. La información de las fuentes primarias se realizó a través de cuestionarios dirigidos a diferentes actores que participan en los proyectos de desarrollo local y/o que conocen de procesos salvadoreños de planificación estratégica territorial. La realización de esta investigación requirió por lo tanto, de una entrevista semi-estructurada.

Este esfuerzo se realizó en el territorio nacional y se entrevistó a diferentes representantes de la academia, referentes y expertos nacionales, analistas políticos, funcionarios de organizaciones no gubernamentales y representantes de instituciones públicas y privadas. La lista de las personas entrevistadas se presenta a continuación:

- A. Universo de expertos académicos.
 - a. Representantes Departamento de Sociología y Ciencias Políticas.
 - b. Representantes Departamento de Organización del Espacio.
 - c. Representantes Departamento de Psicología Comunitaria.
 - d. Representantes Departamento de Economía.
 - e. Representantes Departamento Administración de Empresas.

- B. Agencias de Cooperación Internacional al Desarrollo.
 - a. Representante Agencia Española de Cooperación al Desarrollo.
 - b. Representante Cooperación Japonesa.
 - c. Representante Cooperación Estados Unidos
 - d. Representante Cooperación Danesa
 - e. Oficina de Cooperación UCA.

- C. Organizaciones No Gubernamentales.
 - a. Representante Ayuda en Acción.
 - b. Representante Fundación Salvadoreña de Ayuda Integral.

- D. Universo de referentes nacionales y analistas políticos.

- E. Oficinas Estatales vinculadas al tema y/o instituciones relacionadas al tema.
 - a. Representante Oficina de Planificación del Área Metropolitana.
 - b. Representante Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización.

Nota: Tomando en cuenta los esquemas vigentes de protección de datos personales, se presenta el cargo general de expertos entrevistados de las diferentes universidades e instituciones relacionadas al tema.

El guión de entrevista se ha elaborado con la finalidad de conocer todos los detalles y observaciones necesarias que puedan plantear los concedores sobre la planificación estratégica territorial y que pueden desprenderse de esta

pregunta de investigación, teniendo en cuenta la variedad de experiencias y conocimientos. Se generó la discusión y el diálogo a partir de preguntas generadoras de información que, en un sentido básico, se enfocaban a cuestionamientos relacionados con el tema de la planificación en El Salvador. Estas preguntas se desarrollan a continuación:

1. ¿Se puede aplicar un modelo de planificación estratégica territorial a todo tipo de contextos salvadoreños?
2. ¿Es posible mediante un proceso de planificación estratégica territorial garantizar la participación ciudadana?
3. ¿Conoce algún caso exitoso en el país en donde se haya aplicado un proceso de planificación estratégica territorial? ¿En qué consistió dicho proceso?
4. Según su criterio, ¿Qué aspectos podrían definirse como factores de éxito en un proceso de planificación estratégica?
5. A su juicio, ¿Cuáles son las fases indispensables que tiene que poseer un modelo de planificación estratégica territorial?
6. ¿Qué ventajas y desventajas pueden obtenerse de la aplicación de un modelo de planificación estratégica territorial?
7. ¿Qué retos y/o desafíos ve usted en los procesos de planificación estratégica territorial en el contexto salvadoreño?
8. ¿Qué fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas pueden listarse de cara a la implementación de procesos de planificación estratégica territorial en El Salvador?

4.4. Planificación Estratégica Territorial en El Salvador: Presentación de resultados, retos y desafíos a tomar en cuenta

Se advierte en que no todos los territorios son semejantes, y que por lo tanto cualquier propuesta que se pretende aplicar debe de ser flexible, o estar construida en base a principios que permitan modificación. Estas modificaciones estarán adecuadas en base a las capacidades y realidades de los territorios.

En todo caso, se puede partir de una propuesta metodológica ya establecida, pero siempre con la condicionante que debe ser flexible, pues hacerlo de manera rígida y con pretensiones muy grandes o generales resultará contraproducente. En los resultados obtenidos se ha observado que hay dos posturas de pensamiento a partir de la práctica:

Es posible implementar la planificación estratégica a todo tipo de administraciones; y de hecho, este debería de ser un proyecto que todos los gobiernos pudieran incluir en sus propuestas cuando se postulan como candidatos para la administración municipal o estatal. No obstante, se debe de dar seguimiento a los planes ya existentes que han sido aplicados por gestiones anteriores. Lo importante es que se obtenga la visión hacia donde se quiere conducir el futuro respecto a prioridades estratégicas como lo son los aspectos sociales, culturales, educativos, de salud, ambientales, etc.

Por otra parte, hay un buen número de teóricos y referentes que consideran que este tema de planificación estratégica territorial no debe de estar vinculado a gobiernos o administraciones estatales, sino que debe de ser un instrumento que facilite el desarrollo de un determinado territorio. El punto de partida es el hecho de considerar que siempre se suele condicionar la intención al momento de desarrollarlo, es decir, hay intereses de por medio y juego de poderes, en este sentido los planes territoriales que se desarrollen para gobiernos de izquierda son distintos a los planes desarrollados por gestiones gubernamentales de derecha, cada uno tiene distintos intereses que persiguen objetivos diferentes; obstaculizando así el verdadero desarrollo del país. En todo caso el investigador enfatiza en que sí hay indicios que la planificación si se puede llegar a todo tipo de gobiernos y administraciones y que un plan estratégico es un instrumento aconsejable para favorecer la participación.

De manera clara se pudo observar que se han llevado a cabo en el país distintos procesos de planificación estratégica territorial, y que por lo general sus metodologías tienen una base similar entre sí. En la práctica es difícil dictaminar si un modelo es exitoso o no, pues el éxito es relativo y viene dado a

partir de alcanzar los objetivos propuestos. Sin embargo, el esfuerzo y el apoyo de algunas organizaciones e instituciones han resultado indispensables.

En la medida que se aplica la planificación, hay una serie de ventajas que son de beneficio para todos los sectores involucrados. La primera, es sin lugar a dudas, la búsqueda de la equidad social. Otra ventaja que se ha observado es que se tiene una herramienta para diagnosticar el estado en que se encuentran los territorios, es decir la problemática que se presentan en los distintos sectores participantes, permitiendo conocer los puntos de vista e intereses que cada uno presenta; provee de información precisa para desarrollar los proyectos. Se previene hacer especulaciones sobre temas en los que se está interesado en desarrollar y hace que los resultados de la planeación sean más acertados, disminuyendo márgenes de error y correcciones durante el proceso de ejecución, creando una visión clara y concisa respecto a los objetivos que deseamos realizar y así cumplir las metas que se han trazado tanto en el corto, mediano y largo plazo.

En las últimas prácticas, la experiencia salvadoreña muestra indicios que estos procesos están inclinándose a convertirse en procesos participativos y esto se evidencia principalmente en los planes estratégicos participativos y el mismo plan nacional de ordenamiento territorial; lo cual crea un beneficio para toda la ciudadanía, pues ellos mismos son los administradores del territorio colaborando así a poder construir lineamientos consensuados y priorizados.

Por otro lado, existen también algunos componentes que desde la práctica pueden considerarse desventajas. Para enfatizar esto, un primer factor claramente viene desde la sostenibilidad o la motivación en participar; pues una cosa es formular el plan y otra muy diferente es implementarlo. El largo tiempo que se requiere para su implementación y correcto desarrollo pone a veces en riesgo la sostenibilidad, debido a que no se da el tiempo necesario, ni los actores se comprometen a acompañar el proceso en toda su duración.

El fomentar la participación ciudadana, muchas veces ha estado catalogado desde una visión utilitarista de los beneficiarios, pues en algunas ocasiones, se ha utilizado el desequilibrio territorial como argumento a elementos politizados y/o que van en función de fines políticos partidarios.

En la mayoría de las situaciones, la aplicación de modelos de planificación estratégica territorial ha surgido de la necesidad de ciertas comunidades o municipios de organizarse, para de manera conjunta, alcanzar algún tipo de beneficio. Cuando no es por esta razón, los procesos surgen a partir del impulso que tienen las municipalidades, ONG'S o agencias de cooperación que procuran a veces fortalecer la economía local, fomentar el emprendedurismo, formar pequeñas microempresas, etc.

Para que una planificación territorial provoque un cambio real, es necesario que se involucre siempre a la población en la toma de decisiones y la formulación misma del plan. Estos esfuerzos se pueden desarrollar a través de mecanismos como la conformación de mesas de trabajo, asociaciones de desarrollo comunal, instancias de participación, etc. En el estado actual, se encuentran puntos de convergencia entre los modelos teóricos y algunas metodologías usadas. Por lo que podemos ver que ya se han dado ciertos avances en lo que respecta a estos elementos técnicos. Sin embargo, como proceso metodológico hay conocimientos generales o básicos, pero hace falta potenciar las capacidades de planificación, y gestión administrativa en estos temas. El desconocimiento de estos factores, puede obstaculizar la implementación misma de modelos y enfoques.

Es importante a su vez, el reconocimiento del papel que juega cada actor del proceso de desarrollo, sus deberes y límites de actuación, pero también es clave que conozcan a las normativas que regulan el marco jurídico de la implementación y accionar de estas propuestas. Resulta importante, analizar previamente la zona, antes de poder obtener resultados de carácter de identidad y visualización de futuro. Otro aspecto clave es el poder determinar

de antemano, el enfoque que va enmarcar el rumbo que se debe seguir y que se desea obtener con la implementación de la propuesta.

La apropiación por parte de los actores resulta importante en la medida que posibilita una plena intención y voluntad de ejecución. Posterior al análisis previo se debe de establecer el mecanismo o plataforma mediante la cual se permitirá la participación de todos los actores. Es necesario permitir la participación para realizar de manera más concreta y específica la fase de diagnóstico debido a que solo los actores pueden establecer las características únicas del territorio.

4.5. Sobre actores claves del proceso de desarrollo

Lo que se ha podido encontrar es que debe de involucrarse a la mayor cantidad de actores. Se debe de tratar de abarcar la mayor cantidad de estratos posibles, micro empresarios, sector informal, transporte, etc. Todos aquellos que formen parte de la dinámica del territorio pueden aportar ideas, recursos o puntos de vista para garantizar que sea un verdadero proceso participativo. Los gobiernos locales son indispensables, ya que conocen de primera mano toda la estructura del territorio, además son los principales gestores del desarrollo ya que poseen los recursos técnicos y financieros para llevar a cabo inversiones de la magnitud de un plan de desarrollo territorial.

Las asociaciones no gubernamentales y otro tipo de instituciones provenientes de la sociedad civil o de la cooperación al desarrollo, pueden convertirse en asesores y apoyo debido a su experiencia, pueden brindar instrucciones, planes y consejos que por su complejidad no pueden ser realizados por ningún otro actor.

Las instituciones responsables para guiar o acompañar estos esfuerzos dependerán del nivel en que se encuentre la planificación. Así podemos tener procesos nacionales, supramunicipales o locales. A partir de este elemento intervendrían unas u otras instituciones. Sin embargo es de tener claro que el

Estado es el ente rector de la planificación estratégica territorial, pero no debe trabajar sin la ayuda de los otros actores para mantener una línea compartida. En todo caso las instituciones que deben ser las responsables son aquellas que tengan intereses comunes y voluntad de participar en procesos compartidos.

4.6. Factores claves del éxito en un proceso de planificación estratégica

El principal factor de éxito es el involucramiento de la población. Si a manera de ejemplo, un plan es desarrollado desde un escritorio puede ser formulado correctamente desde aspectos técnicos, pero si no se toma en cuenta a la población puede que esta no se sienta identificado, lo que puede dificultar su implementación.

Además debe de lograrse una óptima comunicación y retroalimentación entre todos los actores para mejorar la efectividad en todas las fases, ya que un mejor entendimiento garantiza e incluye las opiniones y aportes de un mayor número de actores. Además es importante marcar y no perder de vista la visión de territorio que se posee, para poder así lograr el compromiso a largo plazo de los actores claves, ya que solo con participantes plenamente comprometidos puede garantizarse la sostenibilidad del proyecto en el tiempo.

Los métodos, sistemas e instrumentos, deben de ser transparentes y consecuentes, de lo contrario disminuye la credibilidad y es por eso que muchas personas se vuelven apáticas hacia este tipo de procesos de participación ciudadana. Dentro de la experiencia salvadoreña, muchas formulaciones y planteamientos territoriales se hacen más bien por cumplir con una obligación y no realmente por el compromiso de trabajar en conjunto. Se requiere por lo tanto, buena organización entre los actores, la divulgación y socialización de las técnicas a utilizar para la recolección de información, la comunicación del proceso a todos los niveles de actores, el empoderamiento de los diferentes grupos que participan en el proceso, la asignación de los roles, etc.

4.7. Sobre las fases indispensables y abordajes metodológicos

Las fases que se identificaron como indispensables incluyen: un análisis o diagnóstico previo que permita delimitar correctamente el contexto geográfico sobre el que se va a trabajar. Luego se trata de desarrollar las herramientas con las cuales se elaborará el proceso de planificación para posteriormente establecer parámetros y líneas de acción que se seguirán. Finalmente, está una fase de retroalimentación y evaluación de los resultados donde se debe medir el impacto generado por el proceso de desarrollo territorial, cambios observados, problemas resueltos, etc.

4.8. Retos y desafíos en el contexto salvadoreño

Los principales retos o desafíos son enfrentar el costo político y romper con las creencias actuales que se tienen que un proceso participativo resta poder a la municipalidad. De la misma forma, la integración de distintos sectores de la sociedad en un proceso que les permita trabajar de manera estrecha, aportando cada uno los conocimientos y recursos que mejor maneja en beneficio de un bien común para el desarrollo del territorio. Otro punto importante es la irreversibilidad en el deterioro de algunos territorios de El Salvador que debido al abandono en que se encuentran, y de los desequilibrios ambientales es muy difícil implementar un plan que permita dinamizar el desarrollo en su conjunto.

Fomentar una cultura de planificación en la población es otro reto considerable ya que el salvadoreño está acostumbrado a trabajar en base al día a día, es decir a la improvisación, sin establecer rumbos y objetivos claros. Claramente se debe buscar la sostenibilidad del proyecto en el largo plazo, lograr que el proyecto sea auto sostenible, identificar fuentes y medios de ingreso para que la población sea autosuficiente en cuanto a lo que representa generación de ingresos, por mencionar algunos ejemplos.

Sin embargo, el desafío más grande es la continuidad de un proceso, ya que en la práctica el común denominador es trabajar con períodos cortos de tiempo. Desde la mirada del autor, otro desafío que se tiene es la validación de un marco jurídico. Asimismo, la voluntad política es un componente fundamental pues muchas veces se truncan los procesos de planificación comenzados anteriormente o sencillamente no se les da la continuidad respectiva. Esto puede poner en riesgo los acuerdos y procesos desarrollados previamente y trasladar un sentido de indiferencia o frustración en los esfuerzos venideros. Un reto final puede venir desde la academia: preparar nuevos profesionales expertos en la materia no es precisamente lo que se está haciendo en El Salvador, de la misma forma el fortalecer las capacidades de gestión y planificación se relaciona a este hecho. Es importante capacitar a nuevos cuadros y líderes desde paradigmas más prácticos y menos retóricos; pues fundamentalmente el liderazgo no solo depende de tener un nivel académico alto sino de la voluntad que se tenga para hacer las cosas. El financiamiento mismo de un plan estratégico puede ser otro factor decisivo. La conformación de una estrategia implica búsqueda de fondos para proyectos. Las lógicas territoriales funcionan en donde los recursos son escasos y limitados.

4.9. Casos exitosos en El Salvador

De acuerdo a la opinión de todos los expertos en las distintas disciplinas analizadas (referentes académicos, instituciones gubernamentales, instituciones privadas y ONG´S) se pueden mencionar los siguientes casos de efectivos esfuerzos de planificación estratégica territorial:

- Área Metropolitana de San Salvador.
- Municipios pertenecientes a la Asociación de Los Nonualcos.
- Vale de Jiboa.
- Valle de San Andrés.
- Comunidades del Bajo Lempa.
- El Trifinio.

4.10. Evolución en el contexto salvadoreño de las diferentes metodologías de planificación

La percepción general es que la proliferación de metodologías es alta, en la medida que hay indicios que los gobiernos locales han realizado esfuerzos que terminan provocando indiferencia en la ciudadanía, debido a que no se concretan las metas establecidas. No obstante, hay otro tipo de escenarios en El Salvador, en donde las metodologías han evolucionado de buena manera y los territorios son dinámicos; y para tales efectos, se deben estudiar siempre las condiciones actuales y particulares de los mismos.

Algunas referencias interesantes, son los casos de Los Nonualcos y el Área Metropolitana de San Salvador, donde se logró de parte de los actores relacionados al territorio, una alta participación al momento de implementar las necesidades adecuadas. Por último se menciona como referencia la creación de organizaciones dirigidas a planificación estratégica territorial tal como la Asociación Los Nonualcos y La Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.

En relación a la articulación a planes directores o directrices generales, se manifiesta que no se puede desligar una cosa de la otra: planes municipales vs planes regionales se tienen que desarrollar proyectos o programas con una línea de visión compartida, por lo que se concluye que deben haber articulaciones en un territorio ya que esto conlleva a ser más ordenado en todo los aspectos que se puedan analizar. Por lo tanto, es importante articular a diferentes escalas comunitarias, micro regiones, etc. a modo de acoplarse a los ejes establecidos pues ese es el sentido integral de la planificación pero siempre y cuando existan objetivos claros y roles bien definidos.

4.11. A modo de conclusión:

A partir de factores tales como el consenso y la participación, un proceso de planificación estratégica puede desarrollar un sentido de visión conjunto, independiente de las diferencias que sostenga cada uno de los actores territoriales, si bien en todo caso es necesario partir de un buen diagnóstico.

Se ha podido constatar que existen leyes, normativas y políticas desde el trabajo asumido por diferentes secretarías de Estado en torno a la planificación que en muchos casos se traslapan entre sí. No obstante, el nuevo régimen de planificación y de ordenamiento territorial centroamericano puede verse apoyado a partir de documentos directores tales como: estrategias de desarrollo, planes directores nacionales, planes estratégicos de zona, etc.

Las ventajas de implementar un proceso de planificación estratégica pueden ser muchas: la resolución común de problemáticas territoriales, seguida del bienestar social, uso productivo de los suelos y reordenamiento territorial, entre otros. En un contexto de cultura política desgastada, un plan estratégico puede representar un instrumento a partir del cual se puedan limar asperezas, debido a que en el desarrollo de estas iniciativas, se busca que todos los sectores participen con el objetivo de fomentar una misma visión que beneficie independiente de los colores políticos que existan en el territorio.

El fomentar la participación ciudadana, dependerá de las intenciones con que el plan estratégico este desarrollado y de las instituciones que lo apoyan. Una de las maneras para hacer que la población participe es a través de las asociaciones de desarrollo comunal, movimientos ciudadanos y asociaciones civiles que se encuentran debidamente organizadas y legalizadas, etc. Sin embargo, el que un territorio tenga mayores niveles de desarrollo, no necesariamente deriva en un incremento en la participación ciudadana. Es menester el tener en claro que el Gobierno Central es el ente Rector de la planificación estratégica territorial pero no debe de trabajar sin la ayuda de los otros actores para mantener una línea compartida, Municipalidades,

Ministerios, subsecretaría de Ordenamiento y desarrollo territorial. Dentro de los factores claves del éxito a considerar en un efectivo proceso de planificación estratégica, se puede citar la transparencia, participación, marco jurídico adecuado y credibilidad entre otros aspectos.

Necesariamente deben intervenir los diferentes actores que participan en el territorio. El tener una figura como otrora el Ministerio de Planificación puede fomentar la dirección y coordinación de planes territoriales. El enfoque con el cual los planes territoriales deben de estar formulados debe ser necesariamente el de la construcción de compromisos comunes, considerando como eje transversal la participación de todos los sectores; para que se obtengan decisiones consensuadas que ayuden a representar el interés que cada sector necesita sea satisfecho.

Es importante hacer conciencia a los sectores que poseen mayor poder y riquezas, que en la medida en que su participación está enfocada al desarrollo social del territorio, sus intereses podrán ir mejorando, obteniendo mayores beneficios económicos para todos. Sin embargo, para que la población participe es necesario implementar un proceso de educación dirigida al ciudadano común para crear esa cultura participativa.

Los planes estratégicos territoriales deben de estar desarrollados de manera tal que cada sector se sienta identificado en el proceso. Es necesario tomar en cuenta factores muy importantes, tales como la democracia, transparencia, credibilidad y la gobernabilidad efectiva para que pueda haber voluntad política de hacer las cosas, esto nos lleva a generar esfuerzos de organización y coordinación del territorio que se ve reflejado en el diseño de estructuras municipales que fomenten la participación de aquellos sectores que han perdido credibilidad en los procesos.

Identificar todas aquellas Instituciones responsables de guiar y acompañar los esfuerzos de la planificación, es una labor que se debe articular en el contexto nacional. Estos procesos deben ser continuos y participativos para el

logro de igualdad de clases para que los territorios gocen de bienestar. Para poder llegar a estos términos, es necesario el crear un marco jurídico para el cumplimiento del continuo proceso de los planes. Es importante que se reconozcan y se identifiquen los casos de éxitos en materia de planificación estratégica territorial, a efectos de estudiar componentes medulares y lecciones aprendidas.

Independiente de las metodologías, y nuevas incorporaciones dentro de los planes estratégicos, debe haber flexibilidad y sello propio por parte de las instituciones en cuanto a los aportes de las metodologías de planificación en El Salvador.

Los territorios pertenecientes al Área Metropolitana de San Salvador y Región de Los Nonualcos aparecen como sugerencias importantes a estudiar; todo apunta en que a partir de estos casos, hay buenas referencias planificación estratégica salvadoreña, pues ha existido una participación activa de los diferentes actores del proceso de desarrollo y una dilatada experiencia en asociatividad. Estos componentes se estudian en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS COMPARADO DE EXPERIENCIAS SALVADOREÑAS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL. CASOS DE ESTUDIO: MUNICIPIOS PERTENECIENTES AL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y A LA REGIÓN DE LOS NONUALCOS

En este capítulo se pretende dar a conocer el estado actual de algunas experiencias de planificación estratégica territorial que con énfasis especial fueron sugeridas a estudiar en el capítulo anterior. Inicialmente se seleccionan estos territorios, por ser referentes en materia de planificación, también destaca su experiencia en asociatividad e incluso la creación de oficinas regionales para fomentar la planificación. El énfasis inicialmente estuvo en conocer en detalle la existencia de los instrumentos de planificación de estas dos regiones: una primera, centrada más bien en la lógica urbana para el caso del Área Metropolitana de San Salvador y la segunda con componentes de carácter rural, en la Región de los Nonualcos. Esto plantea una buena aproximación a la realidad salvadoreña. Se estudiaron de forma comparativa 30 municipios en total: 14 para el Área Metropolitana y 16 para la Región de Los Nonualcos, respectivamente.

Inicialmente, se trabajó en la sistematización de la información y datos obtenidos a través de fichas y matrices, que recopilan la información obtenida en cada una de las visitas y desplazamientos físicos a cada uno de los municipios. Adicionalmente para reforzar la investigación y el análisis de los planes presentes, se realizó una serie de entrevistas a personas encargadas de la planificación territorial en las distintas oficinas de planificación con el objetivo de tener una perspectiva más completa de estas buenas prácticas a estudiar. Es importante mencionar que cada uno de estos planes tienen definidos diferentes criterios con los cuales se han formulado e implementado, dependiendo del territorio y las necesidades que se desean cubrir. De este modo el planteamiento y desarrollo general de este capítulo se basa en la implementación de propuestas de desarrollo territorial, así como también ha pretendido mostrar la opinión de representantes de las municipalidades,

unidades de desarrollo territorial e incluso la opinión de diferentes actores que participaron en estos procesos de planificación; recopilando de esta forma, toda la información que sea posible para su posterior uso en el análisis comparativo que es finalmente lo que se quiere presentar.

Se presenta previamente una breve contextualización y referencias generales de los territorios analizados, para luego explicar la comparativa resultante y los hallazgos de la investigación. Cabe destacar que el doctorado optó por consultar también a miembros de las municipalidades y/o encargados territoriales que participaron en estas experiencias de planificación. Por lo tanto, con el objetivo de acercar al lector con el contexto analizado, se muestra de forma general algunos componentes previos que caracterizan las regiones antes comentadas para posteriormente poder encontrar algunas conclusiones que se desglosan del análisis comparativo entre estas referencias estudiadas.

5.1. Breve contextualización de las zonas objeto de estudio

5.1.1. Caracterización del Área metropolitana de san salvador

Figura # 7: Vista panorámica del área metropolitana de San Salvador



Ubicación Área Metropolitana de San Salvador en El Salvador.
Fuente: (<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=418351>)

5.1.2. Historia del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)

El concepto de área metropolitana, se adopta con especial contundencia a finales de la década de los años sesenta, específicamente para las acciones a planificar en el Plan de Desarrollo de la Región Metropolitana de San Salvador.

“Para ese tiempo, el AMSS encerraba a San Salvador y los municipios contiguos: Mejicanos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo Ciudad Delgado, Soyapango, Ilopango, San Marcos, Antiguo Cuscatlán y Nueva San Salvador” (METROPLAN, 1980)

A raíz del terremoto del 10 de octubre de 1986, se constituye en 1987 el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), formado por los alcaldes de los municipios de San Salvador, Antiguo Cuscatlán, Apopa, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Soyapango, Ilopango, San Marcos, Ayutuxtepeque, Nejapa y Mejicanos y fundando con ello, la primera asociación de municipios legalmente registrada y normada en el país.

“En 1988 se incorporan al COAMSS los municipios de San Martín y Santa Tecla (antes Nueva San Salvador). El COAMSS crea la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), como una oficina técnica con la finalidad de asesorar al COAMSS en materia de planificación. A partir de 1990, se consideraba que el desarrollo urbano del Municipio de San Salvador y de los municipios aledaños estaba teniendo un notable crecimiento, y que incluso se perfilaba como una gran ciudad integrada. Tal situación requería la planificación y control del desarrollo urbano de esos municipios y su conformación como un área metropolitana. Actualmente, el AMSS forma parte del centro direccional del país en materia política, financiera, económica y cultural, y donde se reúne a casi el 27% de la población y el 70% de la inversión pública y privada del territorio nacional”. (SACDEL, 2003)

5.1.3. Ubicación geográfica y población

El Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) está ubicada sobre la cadena volcánica reciente, la gran depresión central y la cadena costera con una extensión de 610,86 Km², el cual constituye el 3% de la extensión total de El Salvador. La población del AMSS es de 2, 052,493 habitantes, de los cuales

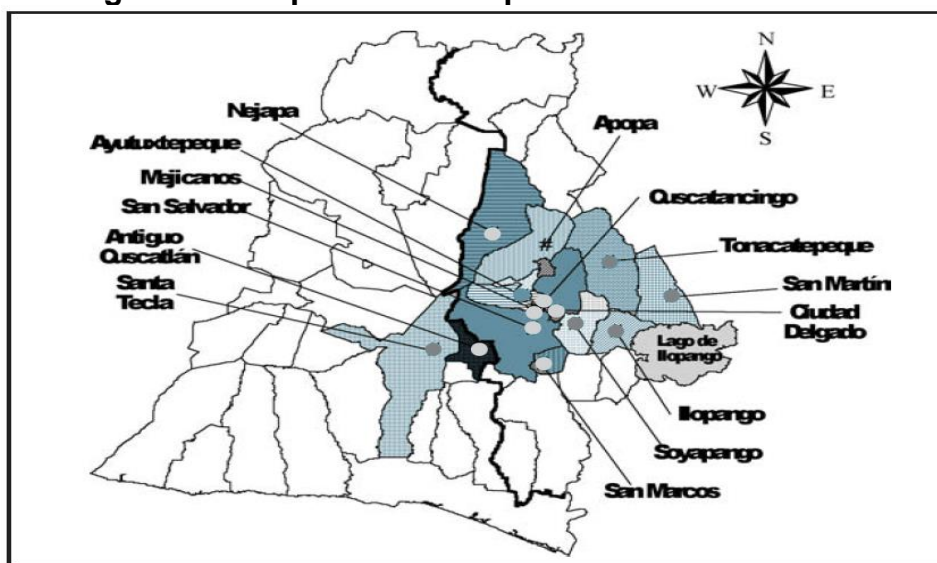
940,843 son hombres y 1, 111,650 mujeres.¹¹

5.1.4. Municipios pertenecientes al Área Metropolitana de San Salvador

El Área Metropolitana de San Salvador está compuesta por 14 municipios, 12 del departamento de San Salvador y 2 de La Libertad (Ver figura #12); los cuales se mencionan a continuación:

- San Salvador: San Salvador, Soyapango, Apopa, Mejicanos, Ciudad Delgado, Ilopango, Tonacatepeque, San Martín, San Marcos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo y Nejapa.
- La Libertad: Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán.

Figura # 8: Mapa Área Metropolitana de San Salvador



Ubicación del Área Metropolitana de San Salvador en El Salvador.

Fuente: Directorio y Análisis de Agrupamientos Municipales en El Salvador. Estudio FUNDE - PNUD.

5.1.5. Experiencias de Planificación Territorial en el AMSS

La planificación del desarrollo urbano y territorial del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) tiene un largo recorrido que inició en los años cincuenta con los primeros planes de crecimiento urbano surgidos desde el Ministerio de Obras Públicas (MOP). De ahí los principales referentes de planificación

¹¹ Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)

urbana tienen una trayectoria dilatada, de al menos cuatro décadas que comienza con el METROPLAN 80 (1968), METROPLAN 2000 (1991) y el Plan Maestro del Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS, Oficina de Planificación del área metropolitana de San Salvador., 2010) por mencionar algunos ejemplos.

Desde los años 2004 en adelante, estos esfuerzos han sido articulados desde otra escalas más amplias, como por ejemplo el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT, 2004). Existe también el Plan Estratégico COAMSS 2003-2013 elaborado por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, en el cual en conjunto los alcaldes de los municipios conformados han considerado prioritario construir una orientación estratégica conjunta del trabajo de las municipalidades.

Las áreas estratégicas definidas que reflejan las acciones en donde se centra la labor son: Gestión del territorio e infraestructura, fortalecimiento y desarrollo institucional, modernización municipal y finalmente la facilitación del desarrollo local y participación ciudadana. La meta estratégica diseñada de este plan es: construir un AMSS democrática, económicamente competitiva, sostenible con incidencia en el desarrollo nacional y con oportunidades de desarrollo para sus habitantes¹².

5.2. Caracterización de la Región de los Nonualcos

Debido a las iniciativas surgidas en otras asociaciones perfiladas como referentes, se desarrolló la Asociación de Municipios de la Región de Los Nonualcos, la cual surge en el 2002 inmediatamente después de los terremotos del año 2001, como una iniciativa de cuatro municipalidades para abordar de forma conjunta los efectos ocasionados (Najera Castro, 2013)

¹² Descrito así en el Plan Estratégico del Consejo de Alcaldes y Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.

Se plantea como estratégico la necesidad de abordar de manera conjunta temas de desarrollo económico local, gestión ambiental, etc. Se integran los 9 municipios restantes, conformando a la asociación finalmente los municipios de Cuyultitán, El Rosario, Olocuilta, San Antonio Masahuat, San Juan Nonualcos, San Juan Talpa, San Luis La Herradura, San Luis Talpa, San Pedro Masahuat, San Pedro Nonualco, San Rafael Obrajuelo, Santa María Ostuma, Santiago Nonualco, Tapalhuaca, Tecoluca y Zacatecoluca, dando origen a la denominada Asociación de Municipios de la Región de Los Nonualcos (ALN).

Figura # 9: Vista Panorámica de la Región de Los Nonualcos



Fuente: Guía Turística de la Región Los Nonualcos.

5.2.1. Ubicación geográfica y población de la Franja Marino Costera (Región de Los Nonualcos)

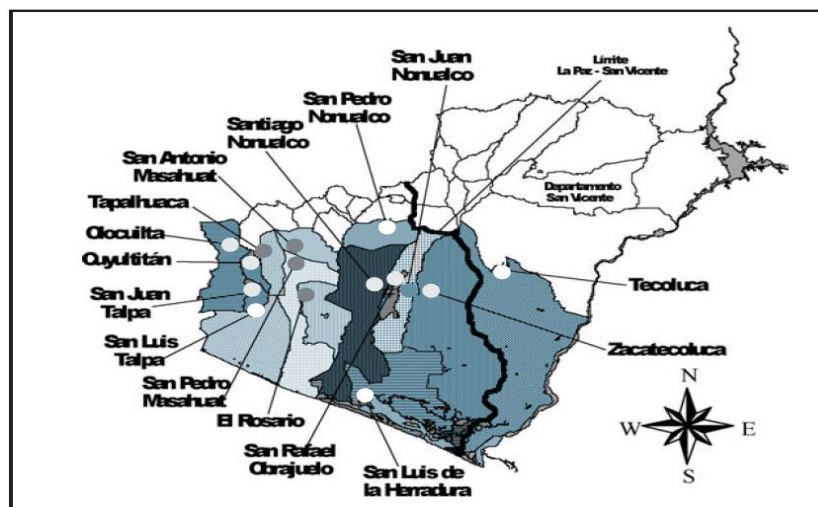
La Región de Los Nonualcos, se encuentra ubicada en “la parte media y baja de la zona paracentral de El Salvador, cerca del Aeropuerto Internacional de Comalapa y la Ciudad de San Salvador. Con una extensión territorial 1,411.17 Km² y una población 287,250 habitantes, su sede se encuentra en el Municipio de San Luis La Herradura” (CODENOL, 2004). Es un territorio con un nivel intermedio de desarrollo humano, en comparación con otras regiones del país; aunque presenta notables desequilibrios internos entre las zonas más aisladas en el área rural, donde se presentan altos niveles de pobreza y pocas oportunidades de desarrollo para sus habitantes (Salvador P. E., 2004)

5.2.2. Municipios pertenecientes (Región De Los Nonualcos)

La Región de Los Nonualcos está compuesta por 16 municipios, de los cuales 15 pertenecen al departamento de La Paz y uno de ellos pertenece al departamento de San Vicente los cuales se presenta a continuación:

- La Paz: Cuyulitán, Rosario, Olocuilta, San Francisco Chinameca, San Juan Nonualco, San Juan Talpa, San Juan Tepezonte, San Luis la Herradura, San Luis Talpa, San Miguel Tepezonte, San Pedro Masahuat, San Pedro Nonualco, San Antonio Masahuat, San Rafael Obrajuelo, Santiago Nonualco, Tapalhuaca y Zacatecoluca.
- San Vicente: Tecoluca.

Figura # 10: Ubicación de la Zona Paracentral Micro- región Los Nonualcos



Fuente: Directorio y Análisis de Agrupamientos Municipales en El Salvador.
Estudio FUNDE – PNUD.

5.2.3. Experiencias de Planificación Territorial en Los Nonualcos

La Estrategia de Desarrollo Económico Local de la Región de Los Nonualcos, es la representación real de la visión compartida de personas e instituciones con respecto al desarrollo (Nonualcos, 2004) La promoción del Desarrollo Económico Local, forma parte de los fines y propósitos de la Asociación de Municipios Los Nonualcos y del consejo de Desarrollo

Económico de Los Nonualcos, CODENOL; por lo cual la estrategia se vuelve pieza fundamental para los municipios que integran la Región. La Estrategia, nace del empuje y fuerza de la dinámica de los sectores privados, especialmente de las micro y pequeñas empresas y las instituciones que les acompañaron.

“Su contenido se ha estructurado en tres importantes ejes estratégicos que son: Fortalecimiento de la economía competitiva y sostenible, generadora de empleo digno con equidad de género y generacional; fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas y; fortalecimiento socio-institucional para el DEL, con identidad cultural propia y capacidad de gestión”. (CODENOL, 2004)

Cada uno de estos ejes cuenta con cinco líneas específicas de trabajo que dan vida a la estrategia. Para su seguimiento, se ha elaborado un sistema de indicadores de línea de base para medir la eficacia de la Estrategia.

5.2.4. Resultados de la exploración de experiencias en planificación

A continuación se presenta el estudio comparativo que presenta información relevante de ambas regiones, enfocándose en los instrumentos de planificación para los municipios integrantes, recopilando datos relevantes a la investigación por medio de fichas en las que se sistematizó y se clasificó la información. Como se dijo anteriormente, se busca con este capítulo estudiar las experiencias e instrumentos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial elaborados en los últimos años. Se ha efectuado una clasificación de una información más homogénea de cada una de estas experiencias; brindando los primeros indicios a través de la clasificación de los mismos. Se pretende por lo tanto, la identificación de los principales hallazgos obtenidos a modo de entrar en estas buenas prácticas de forma más incisiva.

Como parte de la exploración se ha desarrollado una matriz comparativa entre los planes correspondientes a las dos zonas estudiadas. De la misma manera, cabe destacar que el doctorado optó por consultar también a miembros de las municipalidades /o encargados territoriales que participaron

en estas experiencias de planificación a partir de una entrevista estructurada que se basa en la siguiente información, teniendo elementos para contestar la pregunta relacionado a conocer experiencias referenciales en El Salvador.

5.3. Universo de Municipalidades y/o encargados territoriales de las experiencias exitosas de planificación

Cuestiones a investigar con este universo:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. ¿Qué se quiere hacer con el plan estratégico territorial que se está aplicando en esta zona?2. ¿Qué tipo de proyectos se están realizando con este Plan?3. ¿Cuáles son los propósitos y objetivos de estos proyectos?4. ¿Qué motivo la realización del plan estratégico territorial?5. ¿Cuál cree usted que ha sido la clave para que estas estrategias aplicadas en este municipio hayan sido exitosas?6. ¿Cuáles han sido las principales organizaciones que han participado en la implementación del plan estratégico territorial?7. ¿Qué tipo de población se ha visto beneficiada con la implementación del plan estratégico territorial?8. ¿Puede usted decir si la implementación del plan territorial se está desarrollando actualmente o si se desarrollara a un largo plazo?9. ¿Cuáles son los ejes, criterios, por los cuales se ha abordado el plan estratégico territorial de esta zona?10. ¿Qué lecciones aprendidas ha dejado este proceso? |
|--|

5.4. Universo de pobladores que participaron en los diferentes procesos de planificación estratégica

Cuestiones a investigar con este universo:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) ¿Conoce usted de proyectos de desarrollo territorial que se han implementado en esta zona? |
|---|

- 2) ¿Considera usted que estos proyectos benefician a la población? ¿Sí?, ¿No?, ¿Por qué?
- 3) ¿Ha observado cambios con la implementación de estos proyectos de desarrollo territorial, ya sea de naturaleza política, económica o social?
- 4) ¿Cómo considera usted los proyectos realizados en esta zona a comparación con los que se realizan en otros municipios o con la misma realidad nacional?
- 5) ¿Podría decirnos si usted pudo identificar el momento en que estos planes se originaron?, ¿Cuándo se comenzó con esta labor?, ¿Quién le convocaba?
- 6) ¿Quiénes participaron en esta experiencia?, ¿Cómo participaron?

Finalmente, y como comentario previo a la tipología expuesta, es importante detallar que en algunos casos se tiene constancia de la existencia de documentos o instrumentos de planificación. En otros casos, la información no se pudo obtener y parecía estar custodiada con extremo recelo. Las tablas se han realizado a partir de la información remitida y recogida en la ficha para poder mostrar una panorámica general de la situación actual de los distintos planes en función de diferentes criterios. Los resultados se muestran a continuación:

Cuadro # 3: Ficha utilizada para sistematizar la información comprendida

FICHA PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN PLANES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES	
NIVEL DE ELABORACIÓN:	
NOMBRE:	
TIPO DEL PLAN:	
ENFOQUES DE LOS PLANES	
ECONÓMICO	DESARROLLO URBANO
1. <i>Productividad</i>	1. <i>Ordenamiento territorial</i>
2. <i>Competitividad</i>	2. <i>Desarrollo urbano</i>
3. <i>Innovación</i>	3. <i>Regulación de los usos de suelos</i>
4. <i>Inversión Pública</i>	4. <i>Plan parcial</i>
5. <i>Desarrollo Eco. Local</i>	5. <i>Plan especial</i>
6. <i>Turístico</i>	
AMBIENTAL	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
1. <i>Uso sostenible de recursos naturales</i>	1. <i>Gestión tributaria y económico-financiera municipal</i>
2. <i>Conservación, protección y recuperación de recursos naturales</i>	2. <i>Marco legal existente</i>
3. <i>Gestión de Riesgo Cambio Climático</i>	3. <i>Fortalecimiento de capacidades institucionales</i>
	4. <i>Estratégicos participativos</i>
SOCIAL	OTROS
1. <i>Condiciones sociales de la población</i>	
2. <i>Conservación, protección y recuperación de temas culturales</i>	
3. <i>Equidad de género</i>	
4. <i>Seguridad ciudadana</i>	
METODOLOGÍA:	
JURISDICCIÓN:	
ROL AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS:	
ESCALA:	
PERIODO:	
PLAZO:	
ELABORADO POR:	
SOLICITADO POR:	
TIPO DE LIDERAZGO:	
ACTORES PARTICIPANTES:	
FINANCIADO POR:	
ETAPA DEL PROCESO:	
MONTO DEL PLAN:	

Fuente: Elaboración propia

5.5. Hallazgos y evidencias obtenidas

A través de la exploración de los instrumentos de Planificación Territorial de las 30 municipalidades que conforman estas dos asociaciones referentes, se ha podido reconocer diferentes factores y elementos importantes en dichas prácticas.

Se elaboró un instrumento que ayudará a poder realizar el vaciado de datos que contienen estos planes, centrándose en aspectos relevantes para la investigación tales como actores principales, enfoques en los que se centra cada plan estratégico, escalas analizadas, roles principales de los actores, financiamiento de dichos planes, etapas en las que se encuentran, etc. Cabe destacar que los diferentes instrumentos de planificación territorial encontrados con la exploración son: Planes de competitividad y Planes Estratégicos Participativos (PEP). A continuación se puntualizan los resultados obtenidos:

Los planes estratégicos territoriales estudiados proyectan claramente un abordaje bien hacia metodologías participativas dentro de las directrices estipuladas desde la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y/o bien desde la propuesta de los planes de Competitividad, sugeridos desde la ayuda al desarrollo de la Agencia de los Estados Unidos.

La participación ciudadana es fundamental en las experiencias analizadas, ya que facilita los procesos para que los gobiernos locales logren una articulación efectiva con sociedad civil en la toma de decisiones y en la solución de los problemas del municipio.

Estos planes no se desarrollaron con la misma finalidad por tener objetivos diferentes y contextos distintos, pero se determinó un elemento común, generalmente orientado al ámbito económico resaltando el rubro de la productividad, desarrollo económico local y turismo por sobre otras perspectivas.

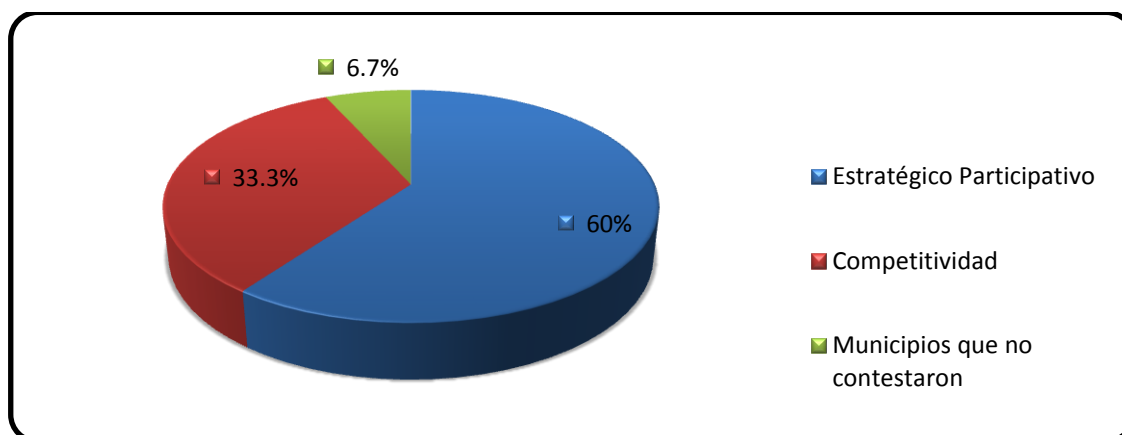
En el ámbito social de los planes territoriales, se ve mayormente reflejado el énfasis en la seguridad ciudadana, equidad de género y las mejoras en las condiciones sociales de la población. Asimismo el enfoque ambiental determinó que el mayor trabajo se logra en la conservación, protección y recuperación de los recursos naturales. Los esfuerzos en el fortalecimiento institucional fueron mayormente propuestos como iniciativas para la mayoría de las municipalidades.

Cabe destacar que los factores claves de éxito que han sido de gran importancia son la participación ciudadana para el área metropolitana de San Salvador, mientras que en la región de Los Nonualcos prevalece con éxito el factor de la organización comunitaria.

También es importante mencionar aspectos sobre los actores participantes, principalmente resaltan las municipalidades jugando un papel muy importante articulándose con la sociedad civil y desempeñando también el rol de formuladores y ejecutores en el desarrollo de los planes.

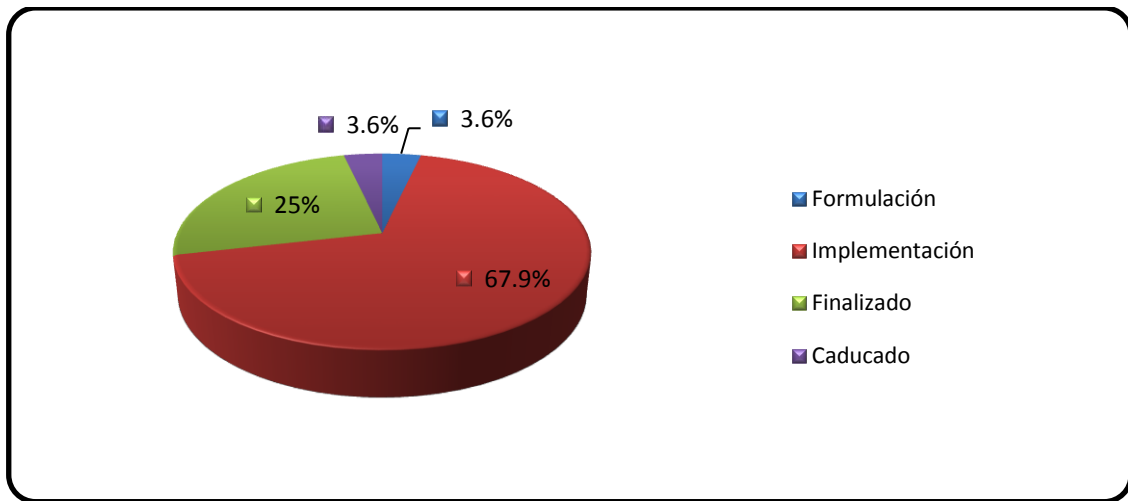
A continuación se presenta una perspectiva visual de la labor realizada, en los gráficos #1 y #2, donde se destacan los tipos de planes y el enfoque que prevalece en estos. Posteriormente, se dará paso a las matrices comparativas a modo de generar un inventario básico o tipología general de dichas experiencias.

Gráfico # 1: TIPO DE PLANES ANALIZADOS



Fuente: Elaboración propia

Gráfico # 2: ESTADO DE LOS PLANES ACTUALIZADOS



Fuente: Elaboración propia

Se pudo determinar que los principales esfuerzos estaban enfocados a favorecer la planificación participativa. Es importante destacar el hecho que diferentes actores del proceso de desarrollo territorial, participaron en estos planes, tales como las municipalidades, ONG, consultores y sociedad civil.

En ambas regiones ningún plan se encuentra concluido y respecto al liderazgo que proviene de estos planes, principalmente se destaca la labor municipal. En cuanto al principal financiador, la Cooperación Internacional es un elemento importante a tomar en cuenta, pero también la mayoría de casos se sostiene mediante fondos nacionales derivados del presupuesto nacional. La temporalidad de estas propuestas se centra en la consecución de un mediano a largo plazo, definidos en un horizonte de tiempo de al menos entre 5 y 10 años para su ejecución y ambos procesos a nivel general se encuentran en etapa de implementación.

A continuación se presentan resultados más detallados a través del diseño de matrices que facilitan el análisis:

5.5.1. Presentación de Planes territoriales de las zonas del Área Metropolitana de San Salvador y de la Región de Los Nonualcos

REGIÓN	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PLAN	PERÍODO	TIPO DE PLAN	
ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR	Apopa	Plan de Competitividad Municipal	2012-2016	Competitivo	
	Antiguo Cuscatlán	Plan de Competitividad Municipal	2012-2016	Competitivo	
	Ayutuxtepeque				
	Ciudad Delgado		Plan Estratégico Municipal	2012-2022	Participativo
			Plan de Competitividad Municipal	2012-2016	Competitivo
	Cuscatancingo		Plan de Competitividad Municipal	2012-2016	Competitivo
			Plan de Estratégico Participativo	2009-2012	Participativo
	Ilopango	Plan Trianual de Inversión Municipal	2012-2015	Participativo	
	Mejicanos	Plan Estratégico Participativo	2012-2015	Participativo	
	Nejapa	Plan de Inversión Participativo	2012-2015	Participativo	
	San Marcos	Plan Trianual de Inversión	2010-2012	Participativo	
	San Martín	Plan de Competitividad Municipal	2012-2016	Competitivo	
	San Salvador	Plan Estratégico Municipal	2012-2020	Competitivo	
	Santa Tecla	Plan Estratégico Participativo	2009-2012	Participativo	
	Soyapango				
	Tonacatepeque		Plan de Competitividad Municipal	2012-2016	Competitivo
		Plan Estratégico Participativo	2012-2015	Participativo	

REGIÓN	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PLAN	PERÍODO	TIPO DE PLAN	
REGIÓN DE LOS NONUALCOS	Cuyulitán	Plan de Estratégico Participativo	2009-2018	Participativo	
	El Rosario	Plan de Inversión Municipal	2012-2015	Participativo	
	San Antonio Masahuat	Plan de Estratégico Participativo	2011-2017	Participativo	
	San Luis La Herradura	Plan de Desarrollo Local		Participativo	
	San Luis Talpa	Plan de Competitividad Municipal	2012-2016	Competitivo	
	San Juan Nonualco	Plan de Estratégico Participativo	2012-2016	Participativo	
	San Juan Talpa	Plan de Estratégico Participativo	2009-2012	Participativo	
	Santa María Ostuma	Plan de Competitividad Municipal	2012-2016	Competitivo	
	Santiago Nonualco	Plan de Competitividad Municipal	2012-2015	Competitivo	
	San Pedro Nonualco	Plan de Estratégico Participativo	2012-2017	Participativo	
	San Rafael Obrajuelo	Plan de Estratégico Participativo	2009-2011	Participativo	
	San Pedro Masahuat	Plan Estratégico Municipal	2012-2017	Participativo	
	Olocuilta		Plan de Competitividad Municipal	2012-2016	Competitivo
			Plan Estratégico	2008-2018	Participativo
	Tapalhuaca	Plan Estratégico Participativo	2003-2006	Participativo	
	Teculuca		Plan de Competitividad Municipal	2012-2016	Competitivo
			Plan Estratégico Participativo	2009-2013	Participativo
	Zacatecoluca	Plan de Competitividad Municipal	2012-2016	Competitivo	

Principalmente se han estudiado los planes estratégicos participativos y los planes de competitividad municipal. La experiencia relacionada a estos procesos data desde hace aproximadamente cinco años, período en el cual estos territorios comienzan a desarrollar sus respectivos componentes. Como se puede ver en la mayoría de los casos, el abordaje o temporalidad básicamente contempla períodos de cinco años en la mayoría de los casos.

5.5.2. Análisis de enfoques metodológicos de los planes territoriales de las zonas del Área Metropolitana de San Salvador y de la Región de Los Nonualcos

REGIÓN/ MUNICIPIO	ECONÓMICO						SOCIAL				DESARROLLO URBANO					FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL				AMBIENTE		
	ENFOQUES																					
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	3
AMSS																						
ANTIGUO CUSCATLÁN																						
APOPA																						
AYUTUXTEPEQUE																						
CIUDAD DELGADO																						
CUSCATANCINGO																						
ILOPANGO																						
MEJICANOS																						
NEJAPA																						
SAN MARCOS																						
SAN MARTÍN																						
SAN SALVADOR																						
SANTA TECLA																						
SOYAPANGO																						
TONACATEPEQUE																						

REGIÓN/ MUNICIPIO	ECONÓMICO						SOCIAL				DESARROLLO URBANO					FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL				AMBIENTE		
	ENFOQUES																					
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	3
LOS NONUALCOS																						
CUYULTITÁN																						
EL ROSARIO																						
SAN ANTONIO MASAHUAT																						
SAN LUIS LA HERRADURA																						
SAN LUIS TALPA																						
SAN JUAN NONUALCO																						
SAN JUAN TALPA																						
SANTA MARÍA OSTUMA																						
SANTIAGO NONUALCO																						
SAN PEDRO NONUALCO																						
SAN RAFAEL OBRAJUELOS																						
SAN PEDRO MASAHUAT																						
OLOCUILTA																						
TAPALHUACA																						
TECOLUCA																						
ZACATECOLUCA																						

Los enfoques metodológicos de los planes territoriales de ambas regiones analizadas, muestran que el peso económico tiene una mayor importancia, así como aspectos tales como los componentes sociales y de fortalecimiento institucional.

5.5.3. Análisis comparativo de los factores de éxito de la planificación territorial de las zonas del Área Metropolitana de San Salvador y de la Región de Los Nonualcos

REGIÓN/MUNICIPIO					
FACTORES CLAVES DE ÉXITO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	ALIANZAS GOBIERNO, EMP.	RECURSOS NATURALES PROPICIOS	ALTA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN
AMSS					
ANTIGUO CUSCATLÁN					
APOPA					
AYUTUXTEPEQUE					
CIUDAD DELGADO					
CUSCATANCINGO					
ILOPANGO					
MEJICANOS					
NEJAPA					
SAN MARCOS					
SAN MARTÍN					
SAN SALVADOR					
SANTA TECLA					
SOYAPANGO					
TONACATEPEQUE					

REGIÓN/MUNICIPIO					
FACTORES CLAVES DE ÉXITO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	ALIANZAS GOBIERNO, EMPRE	RECURSOS NATURALES PROPICIOS	ALTA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN
LOS NONUALCOS					
CUYULTITÁN					
EL ROSARIO					
SAN ANTONIO MASAHUAT					
SAN LUIS LA HERRADURA					
SAN LUIS TALPA					
SAN JUAN NONUALCO					
SAN JUAN TALPA					
SANTA MARÍA OSTUMA					
SANTIAGO NONUALCO					
SAN PEDRO NONUALCO					
SAN RAFAEL OBRAJUELOS					
SAN PEDRO MASAHUAT					
OLOCUILTA					
TAPALHUACA					
TECOLUCA					
ZACATECOLUCA					

En cuanto a los factores claves de los planes estudiados de las regiones del AMSS y Los Nonualcos, éstos reflejan que tanto la participación ciudadana como la organización que existe dentro de las comunidades son factores que inciden en dichos esfuerzos, así sean planes territoriales o planes de competitividad. Para el AMSS, el factor clave es la participación ciudadana, mientras en Los Nonualcos, principalmente es la organización comunitaria. En ambos casos, hay un interés en el trabajo conjunto tanto de la comuna como de los ciudadanos. Esto contribuye a un mejor desarrollo, construcción e implementación de esfuerzos compartidos.

5.5.4. Cuadro de análisis comparativo sobre las principales estrategias de los planes territoriales de las zonas del Área Metropolitana de San Salvador y de la Región de Los Nonualcos

REGIÓN/MUNICIPIO				
PRINCIPALES ESTRATEGIAS	GESTIÓN PARTICIPATIVA	ESTRATEGIAS CONCERTADAS	ESTRATEGIAS INTEGRADAS	EJECUCIÓN DE ESTRATEGIAS
AMSS				
ANTIGUO CUSCATLÁN				
APOPA				
AYUTUXTEPEQUE				
CIUDAD DELGADO				
CUSCATANCINGO				
ILOPANGO				
MEJICANOS				
NEJAPA				
SAN MARCOS				
SAN MARTÍN				
SAN SALVADOR				
SANTA TECLA				
SOYAPANGO				
TONACATEPEQUE				

REGIÓN/MUNICIPIO				
PRINCIPALES ESTRATEGIAS	GESTIÓN PARTICIPATIVA	ESTRATEGIAS CONCERTADAS	ESTRATEGIAS INTEGRADAS	EJECUCIÓN DE ESTRATEGIAS
LOS NONUALCOS				
CUYULTITÁN				
EL ROSARIO				
SAN ANTONIO MASAHUAT				
SAN LUIS LA HERRADURA				
SAN LUIS TALPA				
SAN JUAN NONUALCO				
SAN JUAN TALPA				
SANTA MARIA OSTUMA				
SANTIAGO NONUALCO				
SAN PEDRO NONUALCO				
SAN RAFAEL OBRAJUELO				
SAN PEDRO MASAHUAT				
OLOCUILTA				
TAPALHUACA				
TECOLUCA				
ZACATECOLUCA				

Las estrategias principales que se han utilizado en la elaboración de los planes territoriales se puntualizan en la gestión participativa para ambas regiones, siendo no solo la estrategia más representativa, sino también la más prioritaria en las áreas de construcción y ejecución.

5.5.5. Análisis de los actores principales, beneficiarios y rol de los agentes públicos y privados de los planes territoriales de las zonas del Área Metropolitana de San Salvador y de la Región de Los Nonualcos

REGIÓN/MUNICIPIO	ACTORES PARTICIPANTES										BENEFICIARIOS	ROL							
	MUNICIPALIDADES	ONG'S Y FUNDA.	SOCIEDAD CIVIL	CONSULTORES	EMPRESA PRIVADA	COOPERACIÓN INTERNA.	ESTADO CENTRAL	GRUPO IMPULSOR	GRUPO GESTOR	MEC. DE CONCER.		MEC. DE COMUNICACIÓN	MECÁNISMO DE COORDINA.	CIUDADANIA	FORMULADORES	EJECUTORES	ACOMPAÑANTES	FINANCIADORES	IMPUL. DE LA CONSTRUC.
AMSS																			
ANTIGUO CUSCATLÁN																			
APOPA																			
AYUTUXTEPEQUE																			
CIUDAD DELGADO																			
CUSCATANCINGO																			
ILOPANGO																			
MEJICANOS																			
NEJAPA																			
SAN MARCOS																			
SAN MARTÍN																			
SAN SALVADOR																			
SANTA TECLA																			
SOYAPANGO																			
TONACATEPEQUE																			

REGIÓN/MUNICIPIO	ACTORES PARTICIPANTES										BENEFICIARIOS	ROL							
	MUNICIPALIDADES	ONG'S Y FUNDA.	SOCIEDAD CIVIL	CONSULTORES	EMPRESA PRIVADA	COOPERACIÓN INTERNA.	ESTADO CENTRAL	GRUPO IMPULSOR	GRUPO GESTOR	MEC. DE CONCER.		MEC. DE COMUNICACIÓN	MECÁNISMO DE COORDINA.	CIUDADANIA	FORMULADORES	EJECUTORES	ACOMPAÑANTES	FINANCIADORES	IMPUL. DE LA CONSTRUC.
LOS NONUALCOS																			
CUYULTITÁN																			
EL ROSARIO																			
SAN ANTONIO MASAHUAT																			
SAN LUIS LA HERRADURA																			
SAN LUIS TALPA																			
SAN JUAN NONUALCO																			
SAN JUAN TALPA																			
SANTA MARIA OSTUMA																			
SANTIAGO NONUALCO																			
SAN PEDRO NONUALCO																			
SAN RAFAEL OBRAJUELO																			
SAN PEDRO MASAHUAT																			
OLOCUILTA																			
TAPALHUACA																			
TECOLUCA																			
ZACATECOLUCA																			

Según entrevistas y lectura de los planes implicados, los actores que guían el proceso provienen principalmente la municipalidad, actor indispensable en este proceso puesto que gestiona y participa activamente en los proyectos que se desarrollan dentro de los planes. Sin embargo existen otros actores que acompañan a la comuna en el involucramiento de los planes territoriales por municipio; en ambos territorios participan en menores rasgos las ONG'S, sociedad civil y empresas privadas. En cuanto a los roles que estos actores juegan dentro del proceso de creación e implementación de estos planes, en las dos regiones estudiadas son formuladores de los planes y ejecutores de los mismos, tomando en cuenta que según la región cambia el actor que acompaña a la municipalidad en el liderazgo de estos procesos.

5.5.6. Análisis del tipo de liderazgo y las fuentes de financiamiento de los planes territoriales de las zonas del Área Metropolitana de San Salvador y de la Región de Los Nonualcos

REGIÓN / MUNICIPIO											
AMSS	TIPO DE LIDERAZGO					FINANCIADOR					
	PUBLICO-MUNICIPAL	PUBLICO-CENTRAL	PRIVADO	SOCIEDAD CIVIL	MIXTO	GOBIERNO CENTRAL	FONDOS FODES	COOPERACION INTERNACIONAL	ONG'S	EMPRESA PRIVADA	MUNICIPALIDAD
ANTIGUO CUSCATLÁN											
APOPA											
AYUTUXTEPEQUE											
CIUDAD DELGADO											
CUSCATANCINGO											
ILOPANGO											
MEJICANOS											
NEJAPA											
SAN MARCOS											
SAN MARTIN											
SAN SALVADOR											
SANTA TECLA											
SOYAPANGO											
TONACATEPEQUE											

REGIÓN / MUNICIPIO											
LOS NONUALCOS	TIPO DE LIDERAZGO					FINANCIADOR					
	PUBLICO-MUNICIPAL	PUBLICO-CENTRAL	PRIVADO	SOCIEDAD CIVIL	MIXTO	GOBIERNO CENTRAL	FONDOS FODES	COOPERACION INTERNACIONAL	ONG'S	EMPRESA PRIVADA	MUNICIPALIDAD
CUYULTITÁN											
EL ROSARIO											
SAN ANTONIO MASAHUAT											
SAN LUIS LA HERRADURA											
SAN LUIS TALPA											
SAN JUAN NONUALCO											
SAN JUAN TALPA											
SANTA MARIA OSTUMA											
SANTIAGO NONUALCO											
SAN PEDRO NONUALCO											
SAN RAFAEL OBRAJUELO											
SAN PEDRO MASAHUAT											
OLOCUILTA											
TAPALHUACA											
TECOLUCA											
ZACATECOLUCA											

El tipo de liderazgo que presentan los planes tanto del AMSS como la Región de Los Nonualcos, está representado por liderazgo de tipo público municipal, puesto que es la municipalidad la que es el mayor impulsador de la construcción y la encargada de procurar su funcionamiento. Por otro lado en cuanto al financiamiento de los planes se tienen dos principales financiadores en el caso del AMSS es a través de fondos FODES, y por el contrario en la Región de Los Nonualcos el financiador lo constituyen la cooperación internacional y como segundo financiador algunas ONG.

5.5.7. Análisis del período, plazo y la etapa del proceso de los planes estratégicos de las zonas del Área Metropolitana de San Salvador y de la Región de Los Nonualcos

AMSS	REGIÓN/MUNICIPIO																
	ETAPA DEL PROCESO		PERÍODO							PLAZO							
	EN FORMULACIÓN	APROBADO	EN IMPLEMENTACIÓN	FINALIZADO (VIGENTE)	CADUCADO E IMPLEMENTADO	2000-2010	2002-2010	2002-2012	2009-2012	2010-2020	2012-2015	2012-2016	2012-2020	2012-2022	CORTO PLAZO DE 1 A 3 AÑOS	MEDIANO PLAZO DE 4 A 9 AÑOS	LARGO PLAZO DE 10 A MAS AÑOS
ANTIGUO CUSCATLÁN																	
APOPA																	
AYUTUXTEPEQUE																	
CIUDAD DELGADO																	
CUSCATANCINGO																	
ILOPANGO																	
MEJICANOS																	
NEJAPA																	
SAN MARCOS																	
SAN MARTÍN																	
SAN SALVADOR																	
SANTA TECLA																	
SOYAPANGO																	
TONACATEPEQUE																	

LOS NONUALCOS	REGIÓN/MUNICIPIO																
	ETAPA DEL PROCESO		PERÍODO							PLAZO							
	EN FORMULACIÓN	APROBADO	EN IMPLEMENTACIÓN	FINALIZADO (VIGENTE)	CADUCADO E IMPLEMENTADO	2003-2006	2008-2013	2009-2018	2009-2011	2009-2012	2011-2017	2012-2016	2012-2017	2013-2014	CORTO PLAZO DE 1 A 3 AÑOS	MEDIANO PLAZO DE 4 A 9 AÑOS	LARGO PLAZO DE 10 A MAS AÑOS
CUYULTITÁN																	
EL ROSARIO																	
SAN ANTONIO MASAHUAT																	
SAN LUIS LA HERRADURA																	
SAN LUIS TALPA																	
SAN JUAN NONUALCO																	
SAN JUAN TALPA																	
SANTA MARÍA OSTUMA																	
SANTIAGO NONUALCO																	
SAN PEDRO NONUALCO																	
SAN RAFAEL OBRAJUELO																	
SAN PEDRO MASAHUAT																	
OLOCUILTA																	
TAPALHUACA																	
TECOLUCA																	
ZACATECOLUCA																	

En cuanto a la etapa en la que se encuentran los planes y su plazo, en ambas zonas estudiadas la mayoría de los planes están en implementación, aunque pudieran variar los plazos según la región, los planes del AMSS son formulados para periodos de corto a mediano plazo, debido a la influencia de posibles cambios de gobierno municipal, mientras que los planes de los Nonualcos son construidos para plazos de mediano a largo plazo, es decir se le apuesta a la continuidad y seguimiento de los planes.

5.6. A MODO DE CONCLUSIÓN:

A través de la exploración de los instrumentos de Planificación y Desarrollo Territorial de las treinta municipalidades pertenecientes al Área Metropolitana de San Salvador y de la Región de los Nonualcos, se ha podido reconocer diferentes factores y elementos importantes en dichas prácticas.

Asociaciones como la OPAMSS y La Asociación de Los Nonualcos, son referentes de actores municipales con un rol importante en la promoción del desarrollo integral de la región a la que pertenecen, ya que asumen la responsabilidad de promover conjuntamente el desarrollo integral de su localidad, alcanzando un rol más protagónico en esta tarea. La ciudadanía es uno de los actores involucrados claves en el proceso de elaboración de un plan, y en conjunto con la municipalidad y los demás actores territoriales, tienen la obligación de velar por su correcta implementación, pues deben trabajar en la toma de decisiones sobre el desarrollo de su municipio.

La ausencia de un departamento encargado del tema de planificación en ciertas alcaldías, dificulta el control de dicha información, y en otros casos las personas encargadas de dicho departamento desconocían la existencia del plan o su estado de vigencia. También es importante identificar la falta de una estructura política-administrativa que permita el desarrollo de instrumentos que integren todos los ámbitos de desarrollo y promuevan la acción conjunta de los actores en cada uno de los planes que se realizan.

Es importante destacar que existe dispersión y/o no se conoce la información, la cual es una de las grandes problemáticas identificadas, aunado a la ausencia de un documento general, a nivel nacional, que recopile y cuente con los planes existentes en todos los municipios del país. No existe ninguna entidad pública y privada que cuente con toda esta información o que haya hecho esfuerzos para saldar esta problemática.

En este sentido, la única forma para obtener una respuesta e información fidedigna resultó ser las visitas a cada una de las Alcaldías y la solicitud correspondiente de los datos en cada una de ellas. Desde este punto de vista es importante mencionar los impedimentos que esto conlleva al tener la intención de recopilar los planes de estudio existentes en todo el territorio nacional.

Se destaca que hay una semejanza en los planes analizados en relación a sus ejes a priorizar. El principal problema que se ha podido observar es que mientras es el mismo partido político el que gobierna, puede existir continuidad en las líneas estratégicas mencionadas anteriormente; sin embargo cuando llega otro partido político, no se suele dar la continuidad debida.

A continuación se presentan algunos resultados que de forma general describen esta labor: Los enfoques identificados están orientados al ámbito económico resaltando el rubro de la productividad y desarrollo económico local. En el ámbito social se ve mayormente reflejado en la seguridad ciudadana, equidad de género y las mejoras en las condiciones sociales de la población. En el enfoque ambiental se determinó que el mayor trabajo se logra en la conservación, protección y recuperación de los recursos naturales de los municipios.

En las zonas estudiadas se pudo reflejar que tanto la participación ciudadana como la organización que existe dentro de las comunidades son factores que inciden en el éxito de los planes territoriales (para la región de los Nonualcos tiene más peso la organización comunitaria y para el Área Metropolitana la participación ciudadana). En términos generales hay un sentido de satisfacción a partir de estos procesos de planificación, sin embargo un reto importante proviene cuando se generan cambios en la administración de los municipios encargados de los planes, su ejecución se detiene y no vuelven a elaborarse por la nueva administración así como también aspectos asociados al financiamiento y sostenibilidad de dichos componentes.

CAPÍTULO 6: DIAGNÓSTICO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL SALVADOR

Luego de estudiar el abordaje teórico y de entender el encuadre referencial de los componentes relacionados a la investigación, se hace un marco general y propio del autor para entender la planificación en El Salvador. Se parte de la construcción de un marco conceptual amplio relacionado a elementos teóricos, referenciales y aplicativos a la planificación salvadoreña.

El exclusivo énfasis hacia parámetros economicistas no bastan solamente para crear condiciones básicas en los países del Sur; y como respuesta alternativa a estos elementos, ha surgido el desarrollo local. Lo anterior supuso un especial interés en temas que necesariamente deben estudiarse en su conjunto tales como desarrollo, participación, gobernanza y planificación estratégica.

Aunque el tema es amplio en relación a referencias y aplicaciones, la mirada se centra en cuestiones centradas en los aportes iberoamericanos; por eso no es de extrañar que las influencias de Bosier, Albuquerque y Vásquez Barquero guíen el marco de referencia en lo que respecta a la temática del desarrollo. De la misma forma, Farinós, Pascual y Fernández Güell, son autores que han ayudado al doctorado a comprender temáticas relacionadas a la participación ciudadana, gobernanza y nuevas formas de organización en red. Lo anterior ha permitido obtener un punto de partida de los elementos previos o “grandes avenidas” a transitar en lo que se refiere al tema de la planificación estratégica.

Por otro lado, es importante destacar que las ciencias económicas constituyen la formación de base del doctorando. Al ser el autor un académico relacionado a las áreas del conocimiento proveniente de la gerencia estratégica, teoría gerencial y otros elementos que conllevan al análisis de las funciones sustantivas de la administración, se plantea desde esta lógica un valor adicional. El sentido de conocer los planteamientos medulares de la

administración, tanto desde la praxis en la academia, como en el campo de la consultoría y asesoría salvadoreña en estos ámbitos proporciona una visión amplia respecto al estado actual. Más allá del énfasis en la empresarialidad, Ezequiel plantea al respecto que: “un proceso de planificación es común a diferentes niveles aunque con distintos grados de complejidad y en cada caso concreto con características que le son propias” (Ezequiel, 2002)

Lo anterior sería solamente un ejercicio de retórica e imaginación, sino se pensara en el contexto de aplicación y se analizaran evidencias o al menos indicios posibles de éstas. Por lo tanto, el objeto de estudio en la parte referencial, se ha basado en poder observar algunos hitos de la planeación salvadoreña, la toma de contacto previo con referentes nacionales en el tema y el estudio de experiencias exitosas de planificación territorial. Esto permite, tener un abordaje claro del estado actual y de los retos o desafíos que se pueden vincular al tema.

A partir de lo anterior, se presentan algunos elementos que se desprenden de las valoraciones del autor, a fin de transmitir puntos en los cuales se basa su propuesta metodológica, que se analizará posteriormente. A continuación, una serie de ideas vinculadas; que sin ánimo de ser exhaustivas, han constituido el propio marco conceptual a manera de entender el estado de la planificación en el territorio salvadoreño.

6.1. Planificación territorial como instrumento de participación

Se reconoce al territorio independiente de la escala pero enraizándolo desde una categoría fundamental sistémica, que parte de comprender diferentes dimensiones vinculadas entre sí tales como los factores económicos, sociales, culturales y ambientales. Un territorio obtendría sinergias por medio de los procesos participativos en los aspectos concernientes a la visión territorial, el establecimiento de objetivos, comunes, etc. Es aquí en donde se considera como punto de partida, que los planes estratégicos desarrollados a partir de la cooperación y la participación ciudadana constituyen un buen inicio

de la gestión relacional, al dotar a los territorios de una estrategia compartida entre los principales actores.

Será a través del diálogo resultante entre los diferentes actores del proceso de desarrollo territorial, la forma en cómo se garantizará el intercambio de conocimiento, así como también la cooperación y compromisos por llevar adelante los procesos desde una visión compartida por todos los miembros de un territorio. Por lo tanto, la clave del éxito radicarán en que la participación, la reflexión común y el entendimiento mutuo hacia los temas económicos, sociales y ambientales, sea el componente clave.

6.2. Énfasis en el aprovechamiento de recursos y el logro de objetivos

Desde la mirada del autor, las propuestas que impacten en los procesos de desarrollo necesariamente deben partir del buscar un nuevo estilo de gobernar. Es importante recordar que impera un interés en aprovechar de forma responsable los recursos por limitados que sean, pero enfocados al logro de objetivos concretos; es evidente por lo tanto el interés en desarrollar proyectos eficientes y eficaces. En la actualidad, existe una fuerte tendencia en promover un nuevo estilo de gobernar; de modo que sea más participativa, e incluyente. Desde esta lógica no solo interesan los proyectos detonadores, sino también las relaciones y los procesos resultantes de la reflexión común. Se habla por lo tanto de una nueva forma de gestión, de manera articulada en donde las instituciones y actores participan cooperando en el diseño y formulación de propuestas.

Dar solución a cuestiones y problemas estructurales desde la lógica participativa es un ejercicio complejo al existir conjuntos plurales con muchos roles sociales en los territorios y sobre todo al reflexionar de antemano en torno a quiénes deben participar, por qué deben participar, en qué momento deben hacerlo, etc.

6.3. Aspectos claves de la planificación en El Salvador

Con la elaboración de esfuerzos salvadoreños referentes se vienen diseñando desde la década de los años cincuenta indicios que la planificación ha venido evolucionando, pasando desde lógicas más centradas en lo urbano a procesos integrales del desarrollo local con componentes más abiertos y participativos. Desde la práctica salvadoreña, hay una serie de retos o desafíos a tomar que se centran en los siguientes puntos:

- Al fomentar la participación desde sus comienzos, se tiene un diagnóstico territorial más robusto que parte de diferentes perspectivas. Esto se traduce en una reducción paulatina de la incertidumbre, que a su vez conduce a priorizar inversiones y ejes de acción desde la lógica de una visión común. En este sentido también los actores de un territorio puedan construir una visión de futuro consensuada, a efectos de sacar líneas y acciones estratégicas.
- Hay que tener claro que si bien el Estado es el ente rector de la planificación estratégica territorial, no debe trabajar sin la ayuda de los otros actores a fin de mantener una línea compartida. En todo caso las instituciones que deben ser las responsables son aquellas que tengan la mirada en un trabajo compartido.
- El componente medular se centra en la participación ciudadana. La participación se puede garantizar solamente tomando en cuenta un ejercicio más pluralista, en donde estén representados todos los actores y agentes del territorio.

6.4. Visión, estrategias y objetivos: elementos comunes de la planificación

El concepto de planificación estratégica en El Salvador no es un tema realmente nuevo y se tienen de antemano algunos aspectos que orientan su entender. El doctorado pudo percibir que a cualquier tipo de planificación se le ha llamado “de tipo estratégica” pero que en términos concretos plantean elementos similares al menos en los elementos que contienen el instrumento de planificación (Flores, 2013). En este sentido, destacan los siguientes aspectos

- La visión territorial: como elemento motivador; constituye el horizonte proyectado o el punto de llegada que se pretende alcanzar con el plan estratégico. Responde fundamentalmente a las preguntas: ¿A dónde queremos llegar?, ¿Cómo nos vemos en el futuro?
- Objetivos estratégicos: Fines o aspiraciones que se desean luego de aplicar las estrategias.
- Diagnóstico territorial: comprende un análisis situacional general de las dimensiones económicas, socio-culturales, político-institucionales y ambientales de un territorio.
- Estrategias: entendidas como vehículos que conllevan a la consecución de la visión. Son prácticamente los medios que constituyen y engloban acciones estratégicas

Para fomentar un proceso de reflexión estratégica de manera participada, se propone abordar sistémicamente el tema del desarrollo local; y para el logro de tal acometido, el análisis DOFA o FODA suele ser utilizado para concretar elementos de diagnóstico situacional, a partir del estudio de dimensiones económicas, socio-culturales, político institucionales y ambientales. La

formulación de estrategias y acciones de intervención, será un elemento vital en tal proceso. Sin embargo el poder controlar y operativizar los factores antes mencionados, presumirá uno de los desafíos que un territorio debe contemplar en aspectos relacionados y que aún no están resueltos; es decir, una cuestión compleja es formular el plan, pero otro más aún se evidencia en la implementación del mismo, etc. Lo anterior implica orientar a los territorios de una herramienta de apoyo a la toma de decisiones, que mejore la gobernanza como fin inmediato o aspire a ser cubierta desde mediciones concretas o métricas a través de las cuales se perciba el avance o retroceso de lo planificado.

6.5. La experiencia salvadoreña es incipiente

En El Salvador se parten de prácticas referentes respecto a los procesos de planificación estratégica territorial. Hay dos regiones que sobresalen por su experiencia, en cuanto a esfuerzos de asociatividad municipal y experiencia en planificación: el Área Metropolitana de San Salvador y la Región de Los Nonualcos. Es importante mencionar que las directrices con las que estos mecanismos trabajan responden a una visión compartida, conformada con anterioridad y hay semejanza general en los planes; enfatizándose en propuestas similares en cuanto a terminologías y orientaciones metodológicas. El problema radica en que suponen elementos cargados de conceptos técnicos que en muchos casos han llegado a perder a los actores.

Sin embargo, el rol de los consultores ha sido determinante en estas experiencias en la etapa de formulación pero no al momento de ejecutarlos o implementarlos. Por otro lado, hay elementos que muestran una clara orientación hacia el enfoque económico, indistintamente del territorio que se analice. Aunque en ocasiones pareciera que hacer un plan estratégico es cumplir únicamente un requisito pues se da un especial énfasis a la formulación centrándose más bien en el documento a elaborar y no a la etapa de implementación o del proceso mismo.

Aunado a lo anterior, se ha estudiado en detalle, leyes, pautas y modelos que han servido de base para la creación de una propuesta más sencilla, que constituye la aspiración del doctorado, en cuanto a probarlo en un municipio salvadoreño. Entre otros aspectos se han estudiado las pautas metodológicas para la planificación estratégica participativa con énfasis en el desarrollo económico del territorio (Territorial, 2011), el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Epypsa-MOP-MAG, 2004) y los planes de competitividad (RTI-FUNDE-SACDEL, 2011) referentes expertos y diversos casos de aplicación en municipios de El Salvador, etc. Vale la pena mencionar que los escritos antes mencionados forman parte de referencias importantes de planificación en el país, y que su forma de estructuración y ejecución fueron en determinada medida exitosos al menos en lo que concierne a la formulación.

Sin embargo, el uso de tecnicismos y la falta de visualización en profundidad de los elementos de control de gestión y de la implementación de la estrategia son factores que aún no están resueltos en propuestas o modelos teóricos. Por tal motivo, se ha construido una propuesta metodológica de planificación estratégica territorial que se detalla en el siguiente capítulo, a efectos que pueda ser replicable en otras latitudes y contextos. Por todo lo anterior se puede decir que elaborar una propuesta metodológica de planificación estratégica territorial es crear una herramienta que permita generar y alcanzar factores de organización, integración y control. Debido a que ya existen herramientas, modelos, pautas y ejemplos de planificación estratégica territorial aplicados en el país, se ha considerado una propuesta sencilla pero de especial utilidad para la aplicación en el contexto salvadoreño. Todo esto se desarrolla en los bloques III, conformados por los aparatados empíricos de la investigación.

Una vez analizada la problemática en cuestión y con el objetivo de mostrar una situación inicial de la planificación en El Salvador, el doctorando ha optado por presentar una matriz que plantea el comportamiento actual de la planificación. Con esta técnica se observan aspectos internos y externos, que combinados en su conjunto proporcionan una mirada panorámica a efectos de

proporcionar los rasgos más representativos en torno a la realidad salvadoreña, situación que se muestra en la figura # 17.

Figura # 11: Análisis situacional de la planificación estratégica en El Salvador

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Extensión territorial de El Salvador: al ser un territorio pequeño de aproximadamente 20 kilómetros cuadrados, existiría en principio menos dificultad en cuanto a la planificación. • Experiencia previa en procesos de planificación (más desde la praxis de territorios que por iniciativa de ONG o agencias de cooperación fueron desarrollando esfuerzos previos de planificación). • Aumento de la participación ciudadana a partir de nuevas tendencias de la planificación en sugerir esfuerzos más plurales y participativos. • Capacidades técnicas y de gestión por personal clave de ONG y Agencias de Cooperación que suelen acompañar procesos y dinámicas de planificación. • Trayectoria en experiencias asociativas y de carácter supramunicipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco legal aún en construcción y traslape de competencias de carteras de Estado en relación a la planificación. • Falta una estructura del estado que coordine y acopie todo lo relacionado a la planificación, planes, estrategias, y esfuerzos supramunicipales o de carácter asociativo. (Anteriormente existió el Ministerio de Planificación). • Cambio de autoridades o gobiernos que provocan falta de continuidad en los proyectos establecidos. • Polarización política. • Limitadas propuestas de formación a partir de propuestas provenientes desde la academia y/o institutos especializados. • Falta de sostenibilidad económica de algunos procesos de planificación. • Apatía de la población generada por esfuerzos o experiencias anteriores
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Visión integral del desarrollo (no solo priorizado en los elementos económicos). • Presencia de la cooperación internacional al desarrollo en los procesos de planificación estratégica territorial. • Posibilidad de conexión con estrategias nacionales y regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnerabilidad de los territorios a partir de fenómenos medioambientales: terremotos y huracanes. • Disminución de la Cooperación Internacional y ayuda al Desarrollo. • Violencia y agudización de fenómenos provenientes de la migración: maras y pandillas.

Fuente: Elaboración propia

BLOQUE III: APLICACIÓN

PRÁCTICA

Capítulo 7: Propuesta metodológica de planificación estratégica territorial

Capítulo 8: Aplicación al caso de Zacatecoluca

-8.1 Diagnóstico territorial del municipio de Zacatecoluca

-8.2 Preparación del Plan Estratégico del municipio de Zacatecoluca

Capítulo 9: Conclusiones y valoraciones finales de la investigación

Explicación general del Bloque 3:

Como parte final de esta tesis, se presenta el denominado Bloque 3, donde se proporciona la propuesta metodológica que el doctorando ha realizado, a partir del estudio de un robusto marco teórico conceptual y de las consideraciones en El Salvador. El objetivo es presentar una propuesta sencilla de elementos que faciliten su aplicación, sobre todo en elementos centrados en la implementación, puesta en marcha y control de la estrategia. Se contempla el abordaje de las diferentes dinámicas territoriales desde una perspectiva sistémica; las fases mismas del modelo propuesto y una serie de pasos prácticos, a fin de garantizar un mecanismo sencillo de gestión, seguimiento y retroalimentación. Todos estos aspectos se desarrollan en el capítulo 7.

Respecto al capítulo 8, se efectúa un diagnóstico territorial del municipio de Zacatecoluca en el Departamento de La Paz, donde se realizó el levantamiento de las problemáticas territoriales existentes, dichos hallazgos se realizaron con la cooperación de la municipalidad, habitantes del municipio y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), a través de diversas actividades como talleres, entrevistas y otras fuentes bibliográficas, abordadas para el enriquecimiento de dicho diagnóstico. A partir de la información obtenida se pudo identificar y plasmar las matrices FODA. Con la información recabada en el diagnóstico, se desarrolla una propuesta de plan estratégico territorial al menos en sus primeras etapas, donde se puntualizan estrategias y acciones que fueron construyéndose de forma participativa y consensuada, lo cual se aborda también en este capítulo. El capítulo final, denominado #9, contiene las conclusiones y valoraciones necesarias a tomar en cuenta, luego de haber analizado y comprendido todos los hallazgos y aspectos de interés resultantes de toda la investigación.

CAPÍTULO 7: PROPUESTA METODOLÓGICA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL

A lo largo del documento se han analizado factores que engloban una concepción integrada del territorio, entendiéndose desde el vínculo sistémico de diferentes dimensiones (económica, social, ambiental, etc.). Se pone énfasis en las características primordiales que tiene la planificación estratégica territorial que son necesarias para lograr la apropiación del proyecto mediante la participación ciudadana. Los aspectos que han guiado al doctorado a plantear una nueva propuesta metodológica surgen con el fin de plantear un mecanismo más sencillo de cara a la formulación, implementación y seguimiento de la planificación integral del desarrollo local.

En El Salvador se han podido vislumbrar algunos procesos que se apegan a un determinado marco metodológico de planificación pero que han dejado resultados limitados o que en muchos de los casos aun no pueden considerarse definitivos. No obstante han colaborado en gran medida para la creación de nuevos proyectos que benefician y mejoran las condiciones de municipios en el país. Las referencias se han dado más bien en términos urbanos y se destaca la participación y la organización comunitaria como componentes básicos.

Para poder desarrollar una propuesta teórica que genere valor al contexto que se está interesado en servir, el doctorando planteó un propio marco conceptual en el bloque anterior en donde estipula vinculaciones y elementos necesarios a tomar en cuenta en la construcción de un arquetipo propuesto.

7.1. EL MODELO PROPUESTO

Elaborar una propuesta metodológica de planificación estratégica territorial supone crear una herramienta que permita generar y alcanzar factores esenciales del estado humano, como el mejoramiento de la calidad de la vida y su desarrollo continuo de ella. Debido a que ya existen modelos, pautas y

experiencias de planificación estratégica territorial, aplicados en el país, se ha considerado utilizar la base fundamental de algunas referencias de interés, pero incorporando una mejora sustancial: la simplificación de elementos y el especial énfasis en componentes relacionados a la gestión e implementación de la estrategia. Esta propuesta planteada a continuación surge de la imperiosa necesidad de buscar la forma adecuada de organizar a los territorios, con la finalidad de que estos puedan mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través del correcto aprovechamiento de las potencialidades que cada uno de los habitantes pueda tener. Busca además solventar aquellos problemas que afectan directamente a las personas, y prevenir de manera oportuna aquellos potenciales riesgos a los que están expuestos por falta de una organización adecuada pero con especial énfasis en temas de control y seguimiento estratégico.

Esta propuesta parte de ciertos elementos que han sido explicados anteriormente, y está diseñada en fases que permiten y facilitan su entendimiento para que pueda ser ejecutada con claridad por las instancias que teóricamente deben participar. Estas fases para su aplicación están construidas en base a pasos que se consideran fundamentales. Se pretende que estos sean de carácter flexible, de tal manera que no impidan la continuidad del proceso por falta de herramientas o recursos, siempre y cuando determinado paso no condicione la ejecución del mismo. Las fases que conforman esta propuesta metodológica son las siguientes:

FASE 1: ANÁLISIS DEL ENTORNO

FASE 2: DIAGNOSTICO TERRITORIAL

FASE 3: DESARROLLO DEL PLAN

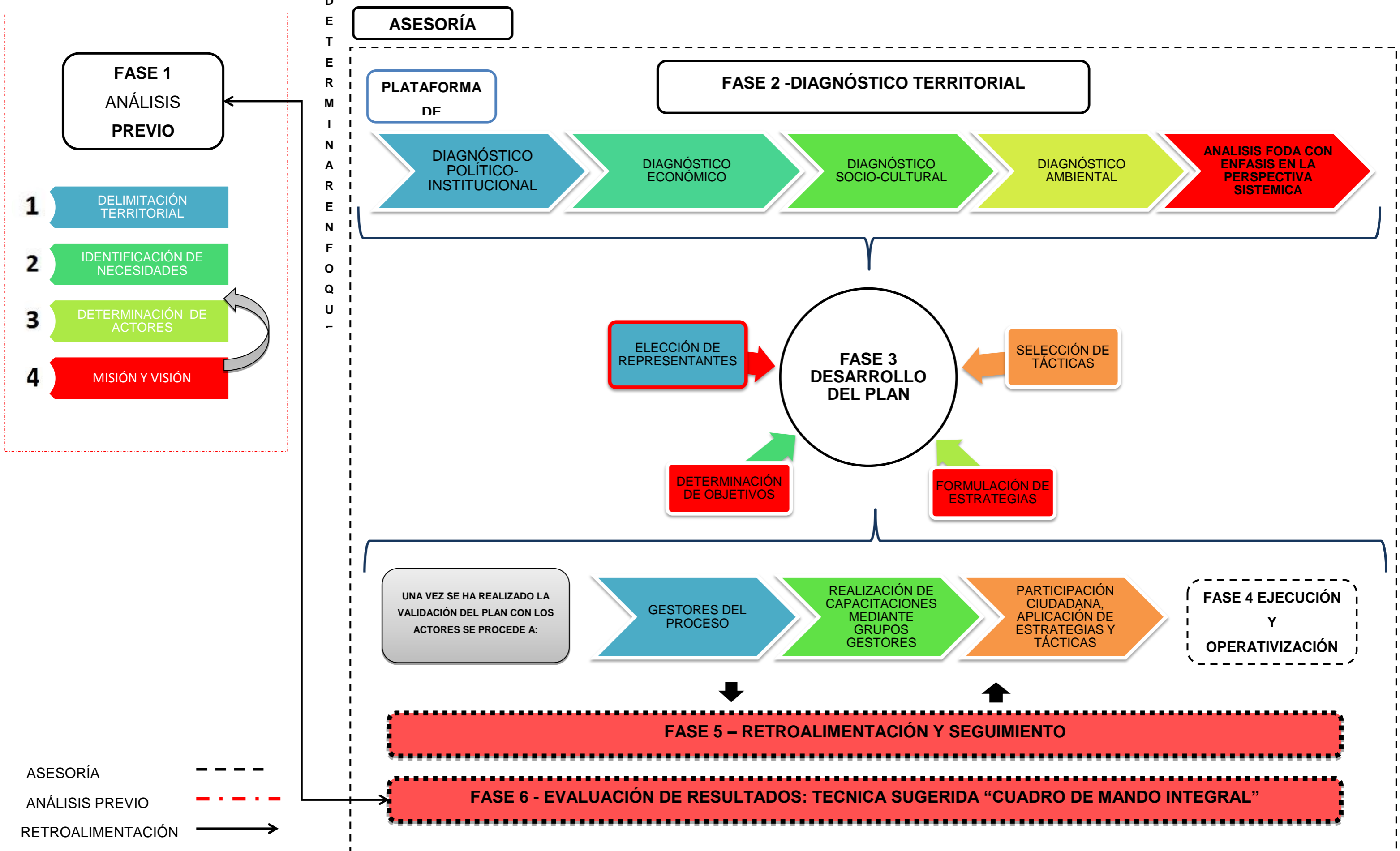
FASE 4: EJECUCIÓN

FASE 5: RETROALIMENTACIÓN

FASE 6: EVALUACIÓN DE RESULTADOS

A continuación se detalla y se presenta la propuesta de forma gráfica:

PROPUESTA GRAFICA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL



A continuación se presenta el desglose respectivo de la propuesta en mención:

FASE 1

ANÁLISIS PREVIO

Lo que se pretende en esta fase es encaminar los esfuerzos venideros, pero a manera de anticiparse en la planificación, tomando en cuenta aspectos territoriales y potencialidades con los que ya se cuentan. Esta visualización de zona se logra a partir de tener un horizonte claro de lo que se quiere, que con la ayuda de un buen mapeo de actores se podrán identificar las diversas áreas de necesidad que presenta el territorio, interacciones, y sus articulaciones con los actores del proceso de desarrollo.

Figura # 12: Fase no. 1 – Análisis del entorno



Fuente: Creación propia

PASO 1: DELIMITACIÓN TERRITORIAL

Es importante tener bien delimitados el/los territorio/s en los que se desea aplicar la propuesta; estos podrán tener características similares pero en

ningún momento podrán considerarse iguales. En la delimitación pueden considerarse aspectos puramente geográficos en una primera instancia, pero lo más importante no es centrarse en una concepción definida por las fronteras estatales, municipales y departamentales.

PASO 2: IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES

Este paso está encaminado a conocer las necesidades territoriales. En esta etapa del proceso se debe de procurar trabajar con la mayor cantidad de sectores, ya que es de mucha importancia conocer de ellos mismos los problemas o situaciones que los agobian con mayor persistencia. Probablemente se procederá a trabajar en algunas ocasiones con entidades pertinentes, pues al final no se trata simplemente de conocer dichas necesidades, sino más bien una vez conocidas determinar la manera en la cual condicionarán o que rumbo indicarán en la elaboración de los pasos posteriores. Las necesidades pueden ser diversas y se trata de priorizar para poder establecer con claridad las directrices del plan estratégico territorial.

PASO 3: DETERMINACIÓN DE ACTORES

Luego de delimitar el territorio, es importante determinar quiénes serán aquellos con quienes se trabajará de manera general en la construcción de objetivos y estrategias. En esta fase, determinar quiénes son los actores es simplemente conocer quienes están de cierta forma organizados, o quienes conforman una estructura que puede de alguna manera representar mayorías o minorías. Esto puede llevarse a cabo con la ayuda de los diversos agentes que colaboran en los esfuerzos de planificación, sean ONG'S, instituciones públicas o privadas. Los actores más representativos en las dinámicas territoriales pasan por tomar en cuenta asociaciones de personas, comités, representantes de sectores geográficos, sector económico, parroquias, empresas privadas situadas en la zona, fundaciones afines, por mencionar algunos ejemplos.

PASO 4: MISIÓN Y VISIÓN

La misión del Plan Estratégico Territorial se constituye como la expresión del propósito o razón de ser. En ella, debe identificarse la necesidad básica de los habitantes que componen el territorios así como la expresión de los diferentes recursos con lo que se cuenta, lo que se debe de potencializar y lo necesario a implementar (Valero, 2011). Además la misión se conforma como un propósito genérico acorde con los valores o expectativas de los “grupos de interés”.

Por otro lado, la visión es el proyecto de futuro o intención estratégica del territorio. Consiste en definir, de la forma más clara posible, el proyecto o modelo con el que se pretende llegar a transformar o cambiar dicho territorio. Además permite identificar las diferencias entre la situación actual y la deseada. Constituye una declaración que guiará al territorio en un contexto interno y en un entorno, que son cambiantes. La visión sirve por lo tanto para diseñar, poner en práctica y evaluar las actividades estratégicas y debe ser una referencia para todas las actuaciones de los habitantes, ya que debe de reflejar un sentido realista en los ámbitos que comprenden las dimensiones territoriales.

FASE 2

DIAGNOSTICO TERRITORIAL

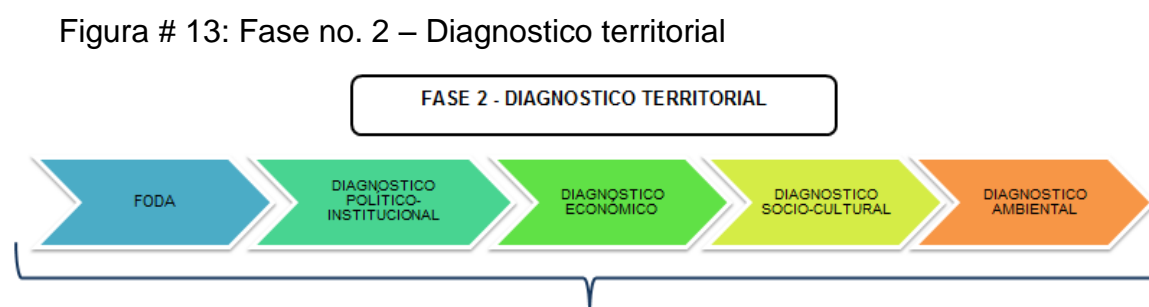
En esta fase se lleva a cabo lo que corresponde al análisis de todos aquellos factores o características que posee cada territorio, el análisis de esas situaciones o cualidades que lo diferencian de otros. Es en esta fase que el análisis debe volverse más profundo, debido a que no se puede ni debe aplicarse formulas estandarizadas de planificación estratégica territorial. Si bien en un determinado momento se posee un modelo o una propuesta de modelo, este debe de poder ajustarse a ciertas características, es por eso que en esta

fase se procede a establecer los fundamentos sobre los que se elaborará el plan estratégico, para conocer de antemano qué debe de incorporarse en él.

Cuando hablamos de diagnóstico territorial, hablamos de un acercamiento organizado y sistemático a la realidad del territorio que se va a planificar, es el equivalente a una radiografía, que permite establecer la situación actual, los problemas que retrasan el desarrollo, los recursos con los que se cuentan y a la vez también permite saber que pasa en el nivel regional, nacional e internacional y que pueda favorecer o perjudicar, el logro de los objetivos de desarrollo planteados.

“El análisis situacional o diagnóstico debe reflejar la situación vigente del ámbito que se explora y sus proyecciones para el futuro más o menos inmediato, bajo ciertas hipótesis de cambios en el desempeño de la economía y de las instituciones sociales. Debe considerar todo tipo de fenómenos y tratar independientemente problemas o carencias y expectativas, con las potencialidades competitivas de los diferentes” (PNUD, Informe sobre la pobreza en América Latina, 2007).

Un buen análisis situacional es preciso, brinda la información necesaria que está directamente vinculada al trabajo que se está realizando, es concreto, participativo y concertado con los principales actores identificados. Mediante la realización de un análisis situacional, de la información recolectada en el proceso, se determina las características físicas, sociales y económicas de la zona. Como bien lo describe el nombre de la fase, es aquí donde prácticamente se realizan los diagnósticos del territorio, tal como se observa a continuación:



Fuente: Creación propia

PASO 1: DIAGNOSTICO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

En esta parte se desglosa la distribución organizativa del territorio, es decir, entender cómo están establecidos los entes y organizaciones que tienen participación. Esto se vuelve una parte vital dentro de la planificación territorial, ya que el éxito solo se logrará mediante el apoyo y compromiso de entidades como las municipalidades y ONG, que pueden garantizar la sostenibilidad. Por ello es necesario detallar las instituciones involucradas en el territorio, sus competencias y las relaciones que se dan en virtud de sus articulaciones/relaciones con otros actores.

PASO 2: DIAGNOSTICO ECONÓMICO

La situación económica es uno de los factores más delicados a realizar dentro de esta fase, ya que es el principal impulsor de los recursos para poder llevar a cabo todos los objetivos planteados por el plan estratégico. Es necesario detallar no solo las características económicas de los individuos y organizaciones que interactúan, sino también considerar el territorio como un todo funcional que tome en cuenta sus principales características, es decir, cómo ha operado la economía dinámicas productivas, potenciales encadenamientos. Dentro de este diagnóstico, se debe de considerar: el nivel de ingreso de la población, el nivel de inversión de la municipalidad, el nivel de inversión de la empresa privada en el territorio, medios de producción disponibles, etc.

PASO 3: DIAGNOSTICO SOCIO CULTURAL

No es posible realizar un diagnóstico preciso sin abordar profundamente como está socialmente estratificado el territorio, es decir qué clases sociales hay en él, y qué otro tipo de datos demográficos, de coberturas de necesidades básicas y otro tipo de información que dibujen un panorama más general.

Dada la amplia gama de escenarios que pueden presentarse, es necesario también considerar aspectos como la cultura. Hay estrategias que en ocasiones no podrán implementarse debido a que los habitantes de un territorio pueden rechazar o tomar a mal ciertas medidas o iniciativas, o ir en contra de sus costumbres, características o principios. Es por lo mismo que en este análisis deben incluirse las religiones que predominan en el territorio, sus costumbres y tradiciones, etc.

PASO 4: DIAGNOSTICO AMBIENTAL

En este paso se analizan las condiciones medioambientales por las que se ve afectado el territorio, ya sea de manera positiva o de manera negativa, a sabiendas que no solo es importante explotar aquellas condiciones que pueden generar beneficio al territorio, sino también aquellas que permitan mitigar la mayor cantidad posible de riesgos. Por lo antes mencionado es necesario elaborar un listado de condiciones o fenómenos naturales que tengan acción e influencia sobre el territorio, clasificándolos de acuerdo al nivel de impacto que tienen sobre el contexto territorial.

Además de los fenómenos naturales se deben de listar y detallar otro tipo de condiciones que puedan aprovecharse para impulsar el territorio, dentro de éstas tenemos: Fauna y flora, tipo de clima, fuentes naturales de agua (ríos, lagos, manantiales, océanos, tipos de suelo disponible, etc.

PASO 5: ANÁLISIS FODA

Una vez conocidas las dimensiones que caracterizan al territorio podemos elaborar de manera más precisa un análisis FODA, en el cual se tomarán en cuenta todos los diagnósticos previamente realizados, por lo que este análisis se convertirá en una pieza vital en la elaboración del plan estratégico, ya que marcará las pautas sobre qué medios posee el territorio que se podrán explotar para impulsar el desarrollo y sobre qué cosas se deben de trabajar para

disminuir los riesgos durante la aplicación y desarrollo del plan estratégico territorial.

FASE 3

DESARROLLO DEL PLAN

Una vez realizados los diferentes diagnósticos dentro del territorio, es importante retomarlos para poder crear las estrategias adecuadas, por medio de objetivos que garanticen la obtención de buenos resultados. Estos esfuerzos deben establecerse, con el propósito de poder aprovechar aquellas potencialidades que posee el territorio a fin de para mejorar aspectos deficientes, según las circunstancias.

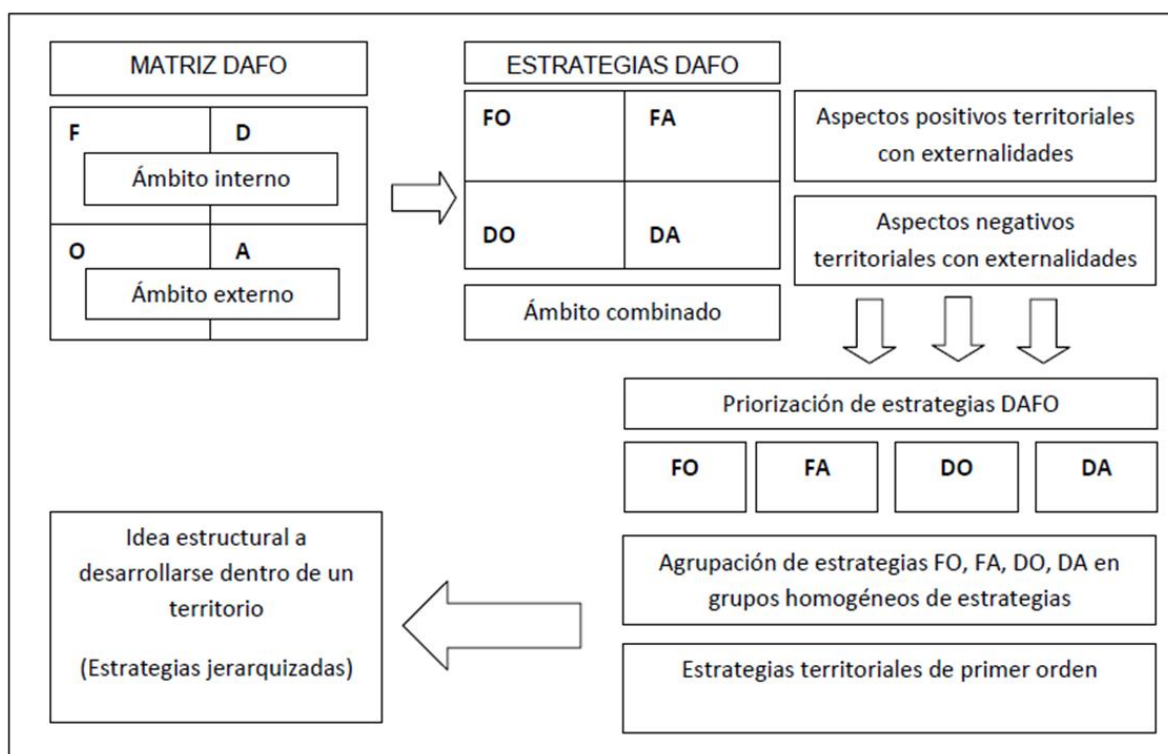
La finalidad del Plan Estratégico es definir los objetivos y las mejores acciones que deben llevarse a cabo para alcanzarlos. Esto genera coherencia entre las acciones que se realizan y las expectativas del municipio, poniendo a la localidad en relación con las necesidades del entorno.

Las líneas estratégicas constituyen los grandes bloques para el desarrollo, identifican los retos estratégicos a los que la localidad se enfrenta, definen su posicionamiento estratégico ante el futuro, permiten profundizar en la misión y ordenar su desarrollo en los cuatro grandes ámbitos: socio-cultural, económico, ambiental y político-institucional. Las estrategias planteadas aseguran la coherencia entre la misión y la visión.

Al respecto, Flores (2010) plantea que aunque algunas de las estrategias se traslapan o pueden ser llevadas a cabo de manera concurrente y de manera concertada, el enfoque estratégico se centrará sobre las interacciones de los cuatro conjuntos siguientes:

“La Estrategia DA pretende minimizar tanto las debilidades como las amenazas. La Estrategia DO intenta minimizar las debilidades y maximizar las oportunidades. La Estrategia FA se basa en las fortalezas que pueden envolver con las amenazas del medio ambiente externo. Su objetivo es maximizar las primeras mientras se minimizan las segundas. La Estrategia FO trata de aprovechar tanto sus fortalezas como sus oportunidades, utilizando los recursos existentes para el logro de los objetivos planteados” (Flores, Trabajo de Fin de Master, 2010)

En este sentido, será necesaria la agrupación de estrategias de estos cuatro grandes apartados, los que definirán el sentido de priorización a ser aplicado dentro de un territorio. No obstante, habría también propuestas interesantes a tomar en consideración, pero con un desarrollo posterior a las necesidades urgentes por trabajar, que sean detectadas por los diferentes FODAS. En la siguiente figura, se presenta el mecanismo por medio del cual se puede desarrollar una idea estructural del diagnóstico situacional mostrado por territorios que serán analizados por esta técnica:



Fuente: Flores, Ricardo 2010

Por otro lado, el plan tiene como finalidad establecer lineamientos generales con el fin de posibilitar una mejor ocupación del territorio, así como también un

adecuado y racional uso de los recursos naturales, la conservación del ambiente y el fomento de las potencialidades del capital social para generar una mayor actividad económica. Para poder obtener un plan vigente y útil en el largo plazo, es necesario tener claro que la planificación es un proceso vivo que exige la participación activa de los agentes que se encuentran en el territorio y que requieren ser reorientados según los cambios que se dan en el entorno.

Cuando se habla de la implementación y puesta en marcha de la estrategia, nos referimos básicamente al concepto de Plan Operativo, hablamos por lo tanto de la puesta en marcha de mecanismos adecuados para el diseño final y la implementación de los proyectos prioritarios para el desarrollo. Es necesario tomar en cuenta que todo proceso a largo plazo corre el riesgo de diluirse en el tiempo, por tanto, para evitar caer en esto, se hace necesario obtener resultados en el medio y corto plazo. De ahí, que la propuesta de líneas estratégicas que se plantean deben presentar soluciones a la problemática más inmediata, sin olvidar ofrecer alternativas a los problemas futuros. Todas las actuaciones propuestas deberán de lograr importantes cambios en materia de la economía local; de la calidad de vida y sustentabilidad de la organización socio-territorial y de vertebración, movilidad y accesibilidad. Lo que realmente busca esta fase de la propuesta, es determinar aquellos aspectos que son necesarios para la elaboración y ejecución idónea, tal como lo muestra la imagen siguiente:

Figura # 14: Fase no. 3 – Desarrollo del plan



Fuente: Creación propia

PASO 1: ELECCIÓN DE REPRESENTANTES

En este paso es donde se identifican y eligen aquellos participantes que fungirán como líderes de la ejecución del plan estratégico. Serán estos los que realmente guiarán y velarán por aquellos acuerdos que en esta misma fase se establezcan y serán los mismos quienes guiarán la labor de todos los que en determinada ocasión sean encomendados en unas tareas específicas. Estos son actores de suma importancia, ya que garantizan de cierta forma la continuidad del proceso. De preferencia deberán ser personas que posean cercanía a la municipalidad o bien técnicos de ONG'S, agencias de cooperación, instituciones públicas, etc.

PASO 2: DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS

Los objetivos son los resultados esperados luego de aplicar las estrategias. Es acá donde deben de ponerse de acuerdo los involucrados para definir de manera conjunta los objetivos por los cuales trabajarán. Estos objetivos deben estar guiados de acuerdo a las directrices que se obtienen del diagnóstico del territorio, se debe de tener cuidado de que estos sean asequibles para todos los actores, ya que estos son los motivadores con los cuales los participantes trabajarán. Estos objetivos deben ser alcanzables y ser congruentes con las necesidades de los habitantes.

PASO 3: FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS

Las estrategias van de la mano con los objetivos, detallando las acciones que se ejecutarán y que facilitarán el logro de los aspectos trazados en el punto anterior. Por lo que aquí deberemos especificar: que acciones se tomarán, quien o quienes las realizarán, con qué recursos se efectuarán, de donde se obtendrán los recursos, etc.

PASO 4: SELECCIÓN DE TÁCTICAS

Las tácticas conforman también el establecimiento de plazos para el cumplimiento de las estrategias, además de determinar las estrategias a seguir para cada objetivo, lo que a su vez nos permite establecer un plazo estimado para la ejecución del plan estratégico. En este paso básicamente definiremos tiempos y esfuerzos para lo propuesto, con la finalidad de hacer un uso racional de todo aquello con lo que contamos dentro del territorio, sea de tipo material, presencial o de conocimiento.

FASE 4

EJECUCIÓN

Esta es la parte en donde ya se aborda la parte de implementación, es decir, es el punto de partida para la ejecución de las acciones descritas en los puntos anteriores. Esta parte de enseñar y capacitar a todos aquellos que participarán en el proceso y que por tanto formarán parte de la ejecución, ya que no todos los actores que formaron parte en la elaboración del plan estratégico territorial participan de manera directa en la implementación del mismo. Durante esta fase es necesario apegarse lo más posible a las líneas estratégicas del plan, suele ser un reto el cumplir a cabalidad con los plazos y recursos definidos. Es necesario estar en sintonía para aumentar las posibilidades de obtener resultados positivos que mejoren la dinámica territorial del contexto sobre el que se están aplicando. La fase número cuatro está compuesta de la siguiente manera:

Figura # 15: Fase no. 4 – Ejecución



Fuente: Creación propia

PASO 1: GESTORES DEL PROCESO

Son aquellos que se convertirán en una guía durante la implementación, son los encargados de mejorar la efectividad del proceso, ya que deben de marcar los pasos y el tiempo durante cada fase. Lo más recomendable es elegir organizaciones ya sea públicas o privadas que ya hayan estado involucradas en un proceso de similares características, que conozcan el territorio y que además generen confianza en la población.

PASO 2: CAPACITACIONES

Este paso es sumamente necesario para el desarrollo efectivo del plan y es que cada uno de los participantes que tendrán actividad en la implementación deben de poseer todos aquellos conocimientos necesarios que se requieren para que el mismo pueda alcanzar los objetivos propuestos.

Esta parte variará o estará condicionada en determinada medida a partir de ciertos factores que se presenten ya que puede sufrir cambios o modificaciones, dependiendo de las características y de los conocimientos que éstos deban poseer.

Algunos de los factores a considerar a la hora de determinar las necesidades de capacitación son:

Complejidad técnica de las acciones: dependiendo de los cambios que busquen realizarse con el plan territorial, puede que se requiera de acciones con un alto grado de dificultad técnica, por lo que en casos como estos es necesario realizar capacitaciones extensivas con los actores, solo si se considera posible que puedan aprender a realizar estas acciones en un periodo establecido, en el caso de que no se pueda y si se poseen los recursos necesarios, habría que contratar a terceros para realizar las acciones más complejas contempladas dentro del plan.

Complejidad del entorno: este caso es lo contrario al anterior, puede presentarse, sobretodo en el caso de ser agentes externos a la dinámica territorial del contexto. Es decir cuando cuentan con el conocimiento técnico pero debido a que es un modelo de carácter participativo, toda acción lleva un elemento de interacción con la población, por lo que se debe trabajar de la mano con los habitantes, es decir, debe capacitarse con respecto a costumbres, tradiciones, formas de trabajo y necesidades de los pobladores para evitar que se desarrollen conflictos entre los actores que puedan retrasar la ejecución del plan.

Disponibilidad de recursos: Para poder brindar los conocimientos a los actores es necesario primero establecer los recursos con los que contamos, como por ejemplo: plazos de tiempo, voluntad de los actores, nivel de disponibilidad financiera, etc. Todo esto para determinar cuánto podemos abarcar, dependiendo de los recursos con los que se cuentan.

PASO 3: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Por tratarse de una propuesta participativa es necesario que la población se involucre, no solo en la parte de planeación y elaboración del plan, sino también en la ejecución del mismo, a fin de garantizar transparencia y que las acciones a realizar sean tomadas en cuenta para mejorar su situación actual, por lo que puede dividirse y organizarse a la población para que participen en cada una de las fases de la ejecución del plan, estableciendo mesas o comités y asignándolos a las diferentes etapas del proceso. Este paso se basa principalmente en buscar las formas para que la ciudadanía participe de manera integral.

FASE 5

RETROALIMENTACIÓN

Cuando prácticamente entramos a la parte de cierre del plan, vamos recolectando la información necesaria que será utilizada posteriormente en la parte de evaluación de los resultados. Por lo que es necesario hacer una recolección extensiva de datos para que la retroalimentación sea la adecuada. Es necesario recordar, que se trata de un análisis de lo realizado hasta el momento, para conocer de esta forma que es lo que tenemos que variar o modificar para que al final los resultados sean los esperados. La retroalimentación a la que nos referimos en este punto es una retroalimentación parcial, y es por ello que esta se debe realizar de manera minuciosa en todas las fases anteriores.

A la hora de recolectar la información y llevar a cabo el proceso de retroalimentación, es necesario recolectar dos tipos: información cualitativa e información cuantitativa. La información cualitativa abarca principalmente las opiniones de todos los actores involucrados, cada tipo de actor nos puede proporcionar información valiosa dependiendo del rol que desempeñe dentro del proceso de planificación territorial. Así por ejemplo se destacan algunos actores y las posibilidades que en cuanto a la retroalimentación pueden proporcionar algunas orientaciones:

La población: Podrá aportar información acerca de los beneficios logrados, si vieron transparencia en el proceso, si tuvieron algún tipo de problemas generados a partir de la ejecución del proyecto, que áreas de su vida cotidiana se vieron afectadas, si sus opiniones y sugerencias fueron tomadas en cuenta a la hora de la creación y ejecución del plan.

Instituciones municipales y estatales: Estos son los encargados de dar validez a la ejecución del proyecto, es decir qué tipo de inconsistencias se encontraron en el manejo de fondos, ya sean fondos públicos o privados y si todas las acciones contempladas dentro del plan están dentro de lo permitido en el marco jurídico-institucional del país.

Organizaciones no gubernamentales: Aportan información respecto al impacto global del proyecto, cómo un agente externo podrá determinar mejor el impacto real que ha tenido el proyecto sobre la dinámica territorial y si ha generado un cambio real.

Por otra parte, la información cuantitativa se refiere a todos los datos que podemos recolectar que pueden ser medibles, estos son usados principalmente para medir la efectividad entre lo que se planeó en las fases iniciales y lo que se logró en la fase de ejecución.

EVALUACIÓN Y CONTROL DE RESULTADOS

En esta parte se reúne toda la información recolectada en la fase de retroalimentación. Esta fase trata de hacer las valoraciones adecuadas respecto a los resultados obtenidos, a partir de compararla con lo que se esperaba obtener. Se propone como técnica sugerida, el cuadro de mando integral, que en sí misma es una herramienta relacionada a la implementación de procesos de planificación estratégica.

Para ello debemos hacer un contraste entre los objetivos trazados al inicio de la elaboración del plan y la manera como se encuentran al momento de realizar la evaluación de resultados; detallar observaciones sobre el desarrollo de las acciones para alcanzar ese objetivo, si se encontró alguna dificultad, si el objetivo no puede realizarse, si se va a replantear dependiendo cual sea la situación (Vogel, 2011).

El Cuadro de Mando Integral es una técnica que ayuda a balancear de una forma integrada la estrategia, suministrando información para la dirección futura, y ayudando a convertir la visión en acción por medio de un conjunto coherente de indicadores, agrupados en cuatro diferentes perspectivas, a través de las cuales se puede traducir la Visión, Misión y Estrategia en un amplio conjunto de medidas de actuación, que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica.

7.2. El CMI como sistema de medición

En los principales artículos de Kaplan y Norton (1992,1993), se hace referencia a la existencia y uso del Cuadro de Mando Integral, conformado básicamente por las limitaciones indicadores financieros como la rentabilidad y márgenes de ganancia. La fuerza de explicitar un modelo y traducirlo en indicadores facilita no sólo la dirección, sino también cómo alcanzarlo. Clarifica

cómo las acciones del día a día afectan a corto plazo y largo plazo (Ripoll, 2003). Una vez el CMI está en marcha, se puede utilizar para comunicar los planes, aunar los esfuerzos en una sola dirección y evitar la dispersión. En este caso, el CMI actúa como un sistema de control por excepción.

A continuación se describe de forma resumida las diferentes etapas que necesita el proceso de Implementación de un cuadro de mando integral¹³:

- a) Revisar las estrategias seleccionadas y posición que ocupa la Municipalidad en su Entorno: Se trata de revisar la Planificación Estratégica, el entorno en que se perciben en los territorios, los objetivos a conseguir, el tipo de usuarios y sus necesidades, la formación del personal, el sistema de retribución, etcétera.
- b) Determinar los objetivos a conseguir y la forma de conseguirlos: Se deben identificar y relacionar los objetivos a conseguir con las cuatro perspectivas anteriores, y además los aspectos más críticos de la gestión territorial que aseguren el éxito.
- c) Determinar las medidas: Explicar a todo el personal municipal involucrado el contenido del Cuadro de Mando Integral. Se debe por lo tanto, explicar el contenido del CMI.
- d) Implantar el CMI: En este caso se deben definir las medidas a utilizar, los informes y la integración del Cuadro de Mando Integral en el resto de sistemas de información existentes.

El objetivo de la propuesta de un Cuadro de Mando Integral para un territorio es ayudar a mejorar el desempeño, identificando las áreas en las cuales las municipalidades pueden mejorar y favorecer la competitividad de las empresas que operan dentro del municipio. Además si se puede cuantificar el

¹³Elaborado a partir de las sugerencias metodológicas del Plan Estratégico de la municipalidad de FRUTILLAR 2012-2014.

objetivo en un indicador. Esto permitirá estimar en que aspectos se trabajó bien o en cuales falló la estrategia, etc. Todo esto con el objetivo de establecer los cambios necesarios para alcanzar los mejores resultados. Además de evaluar los resultados por medio de la verificación de objetivos, también se debe evaluar cómo se ha afectado factores claves de la dinámica territorial.

7.3. A modo de conclusión:

Determinar una propuesta fresca para la elaboración de un plan estratégico es un desafío fundamental, si se cuenta que en El Salvador las capacidades técnicas y de gestión aún son incipientes. Si bien es cierto, existen algunos hitos y casos referentes en lo que respecta a la planificación estratégica territorial; es imprescindible trasladar sin tecnicismos los elementos medulares que se deben conllevar un plan y mientras más sencillo sea mucho más impacto se tendrá.

El autor ha estipulado sus orientaciones metodológicas a partir de su propio marco conceptual y metodológico provenientes de esta investigación; que aunado a su trayectoria profesional en el campo de la Dirección Estratégica dentro de las Universidades Centroamericanas le ha permitido visualizar aciertos y desaciertos de las principales metodologías. Finalmente, se presentan algunas consideraciones metodológicas o valoraciones generales a tomar en cuenta, respecto a esta propuesta teórica, a modo de puntuar algunos elementos de suma trascendencia a la hora de poner en marcha un proceso de estas características:

- El orden de las fases es producto de una consulta general en documentos antes estructurados, de la opinión de expertos en el tema, así como también a los criterios generales y a la comprensión metodológica del autor.
- El orden de los pasos viene dado a partir de lo que se considera necesario y consecuente para el desarrollo del plan.

- El desarrollo de cada uno de los pasos no condiciona al que lo precede, pero si indica un orden lógico de cómo este debe realizarse.
- El proceso se estará auditando durante toda su ejecución.
- No hay un mínimo ni un máximo de gestores ni participantes. La cantidad de estos actores la determinará la complejidad de los objetivos y metas propuestas.
- Entre la fase de análisis previo y la fase de diagnóstico, es necesario e ideal determinar previamente el enfoque que se utilizará.
- La retroalimentación como fase es independiente de la retroalimentación necesaria fase con fase.

CAPÍTULO 8: APLICACIÓN PRÁCTICA AL CASO DE ZACATECOLUCA

Este capítulo está conformado por dos grandes etapas: por un lado se desarrolla un diagnóstico territorial del municipio de Zacatecoluca en el Departamento de La Paz, donde se realizó el levantamiento de las problemáticas territoriales existentes, a través de diversas actividades tales como talleres, entrevistas y otras fuentes bibliográficas abordadas para el enriquecimiento de dicho diagnóstico. A partir de la información obtenida se pudo identificar y plasmar las matrices FODA. Por otro lado, y en un segundo momento, a partir de la información recabada en el diagnóstico se desarrolla una propuesta de plan estratégico territorial, al menos en sus primeras etapas en donde se puntualizan estrategias y acciones que fueron construyéndose de forma participativa y consensuada. Todo ello se desarrolla también en este capítulo.

8.1. DIAGNOSTICO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA

La presente propuesta aborda los aspectos significativos y de tipo situacional de los componentes económicos, socio-culturales, político-institucionales y ambientales del municipio de Zacatecoluca. Se utilizó como guía la propuesta metodológica planteada en el capítulo anterior. Este esfuerzo solo fue posible con la colaboración de diferentes actores en el proceso de consulta. Más allá de considerarse un diagnóstico exhaustivo, se considera que a partir de lo anterior se permiten clarificar algunos elementos estructurales que ayuden a proporcionar un análisis general del municipio en mención.

En esta primera parte del capítulo se desarrolla un análisis situacional del territorio de Zacatecoluca, se pueden evidenciar condicionantes previas que proporcionan un panorama general o perfil de partida del territorio. Estos elementos son características previas que deben leerse con especial cuidado sobre todo cuando existe desactualización en las fuentes secundarias consultadas. En este sentido, cabe destacar que la información oficial del

municipio que se dispone o se consultó, data del año 2007. A partir de esta condición, el doctorado toma la decisión de cotejar información directamente con la municipalidad e instituciones presentes en la zona.

Figura # 16: Escudo del municipio de Zacatecoluca



“Zacatecoluca es uno de los 22 Municipios que forma parte del Departamento de La Paz. Se encuentra ubicado en el Noreste de dicho Departamento. Su área geográfica se extiende desde las corrientes paralelas de los ríos Jiboa y Lempa. Sus puntos límites son: al Norte por el Municipio de Tepetitán, Guadalupe y Tecoluca (departamento de San Vicente), al Sur por los Municipios de Tecoluca y San Luis La Herradura, al Este por el Municipio de Tecoluca y al Oeste por los Municipios de San Luis La Herradura y San Juan Nonualco(COEM-Comisión

de Mitigación, 2004). Posee una extensión territorial de 321.30 km². En idioma náhuatl, Zacatecoluca significa la ciudad de los zacatecolutes, que proviene de zacatecolutes, nombre de una especie de búho” (Tonacatepeque, 2012).

DEPARTAMENTO	LA PAZ
NOMBRE DEL ALCALDE	FRANCISCO SALVADOR HIREZI MORATAYA
GOBIERNO DE TURNO	FMLN
PERÍODO	ACTUAL (2012-2015)
SUPERFICIE TERRITORIAL DEL MUNICIPIO	321.30(Km ²)
HABITANTES	65,826
DENSIDAD POBLACIONAL (hab/km ²)	205
NÚMERO DE CANTONES	44
FIESTAS PATRONALES	DEL 13 AL 27 DE DICIEMBRE
SANTO PATRONO	SANTA LUCÍA Y VIRGEN NUESTRA SEÑORA DE LOS POBRES
USO DEL SUELO	CAFÉ, TERRENOS PRINCIPALMENTE AGRÍCOLA, PERO CON IMPORTANTE ESPACIO DE VEGETACIÓN
IDHM (2005)	0.72

8.1.1. Aspectos Geográficos

Zacatecoluca se encuentra a 201 metros sobre el nivel del mar, en su zona urbana posee los Barrios El Centro, El Calvario, Candelaria, La Cruz, San José, Los Remedios, Santa Lucía, San Sebastián y El Carmen. La Municipalidad ha dividido su zona rural en seis sectores: Marranitos, Los Reyes, Los Nilos, Litoral, Sur Poniente y El Volcán.

Entre sus ríos principales se encuentra Ichanmichen, a 4.8 km al norte de la ciudad, que es utilizado como surtidor de agua. Sus cerros principales son el volcán de San Vicente o Chinchontepec, que está situado a 10.3 km al norte de la ciudad a 2181 metros sobre el nivel del mar; Marroquín, entre el río Nuevo y la quebrada El Capulín, a 3.5 km al norte de la ciudad y a 430 msnm.

8.1.2. División Político-Administrativa

Para su administración local, la alcaldía municipal a través del Área de Promoción Social, ha organizado el municipio en sectores que agrupan a cantones de la zona rural y barrios, colonias, lotificaciones y residenciales de la zona urbana y sub urbana del municipio de Zacatecoluca. El municipio ha sido dividido, por razones de trabajo y atención municipal en 9 territorios como se muestra en el cuadro #4; cada territorio está dividido en cantones y caseríos (área rural); barrios, colonias y residenciales (área urbana).

Cuadro # 4: División del Municipio de Zacatecoluca por sectores territoriales

Sector Territorial	Cantón	Sub-divisiones territoriales
1. Sub Urbano-Oriente	Platanares	Lotificación La Fuente Lotificación La Palmira Colonia San Carlos N°1 Colonia San Carlos N°2 Colonia Almendros N°1 Colonia José Simeón Cañas N°1 Colonia Almendros N°2 Colonia Almendros N°3 Colonia El Pedregal N°1 Colonia El Pedregal N°2 Colonia San José de la Paz Colonia Nilos N°1 Colonia Amate

Sector Territorial	Cantón	Sub-divisiones territoriales
	Piedra Grande	Colonia Somoza N°1 Colonia Somoza N°2
2. Volcán Nor Oriente	Piedra Grande	Quinta Pereza N°1 Quinta Pereza N°2
	Espino	Las Flores Cuesta Elena Los Domínguez La Clínica Los Cernas El Ojo de Agua Los Aparicio Las Quintanillas Zaldívar N°1 Zaldívar N°2 El Espino El Espino Centro El Progreso Colonia La Española Colonia Santa Marta Colonia El Manune Lotificación El Espino Lotificación Santa Juliana Lotificación El Jobo Lotificación Bella Vista
	Pineda	Pineda
	Buena vista Arriba	Buena vista Arriba
	El Copinol	Copinol Colonia 10 de Mayo Lotificación Los Olmos
	El Sincahuite	El Sincahuite
	El Callejón	Lotificación El Amate El Tempisque
	La Joya	La Joya
	San Luis Maneadero	San Luis Maneadero
	3. Nilos	Tierra Blanca
Las Tablas		El Recuerdo El Ojo de Agua La Tapada San Antonio Nuevo Oriente El Milagro Nilo 2
Platanares		Los Platanares
4. Los Reyes	El Socorro	Azmitia
	San Faustino	Las Flores
	La Lucha	El Polvillo Jardines de la Paz
	San Francisco Los Reyes	Las Brisas Las Magdalenas
	Las Tablas	San Antonio las Tablas

Sector Territorial	Cantón	Sub-divisiones territoriales
	Animas Arriba	Animas Arriba
	Hatos de los Reyes	Hatos de los Reyes
	El Despoblado	El Despoblado
	Animas Abajo	Animas Abajo
5. Marranitos	San José de la Montaña	San José Taipe Las Trozas
	Azacualpa	Hacienda Vieja El Guayabo Los Marranitos El Carmen Las Isletas Santa Julia
	El Amate	El Amate El Milagro Agua Zarca
	San Marcos de la Cruz	Palo Galán Borcollón
6. Volcán Nor Oriente	San Antonio Ulupa	Ulupa Arriba Ulupa Abajo
	Amayo	Amayo
	Tepechame de la Cruz	Repéchame El Zapote
	San Lucas	San Lucas Arriba San Lucas Abajo
	Santa Lucía El Carmen	Santa Lucia El Carmen
	Lievano	Lievano Las Flores Santa Catalina
	Piedra Grande	Piedra Grande Arriba
	San Rafael	San Rafael Arriba Los Lotes Lotificación Las Delicias Lotificación San José Lotificación Brisas del Volcán Colonia Santa Marta
	Piedra Grande Abajo	Lotificación Santa Teresa Lotificación Guadalupana Colonia 27 de Marzo
7. Litoral	El Socorro	El Papayo Rio Blanco El Hormiguero El Cristal Los Ángeles San Francisco San Carlos, La Lechera Esperanzas Las Mercedes Colonia Jerusalén
	Espino Abajo	El Renacimiento El Valle del Sol El Carmen San Mauricio El Empalme La Esmeralda Monte Verde
	La Lucha	La Luchita Lucha Apanta La Fortuna La Mayra Paredes

Sector Territorial	Cantón	Sub-divisiones territoriales
		Obrajes San Antonio La Bonanza Campo Verde, La Pradera El Chaparral
8. Sub Urbano Poniente	El Carmen	Huacachala Norte
	Penitente Arriba	Guacachala Sur Punta Dimante El Puente El Callejón Guacachala Colonia El Paraiso Colonia Coliseo Colonia Cosme Spessotto Colonia Jerusalén Colonia Dan José Colonia Ana Bella 1 Colonia Ana Bella 2 Colonia Ana Bella 3 Colonia El Progreso
	San Josecito	Brisas de la Paz Lotificación San Martín Urbanización Brisas de la Paz
	Ulapa Abajo	Santa Rosa 1 Los Claves Santa Rosa 2 Colonia Barcelona
	Lievano Abajo	Colonia La Esperanza 1 Colonia La Esperanza 2 Colonia La Esperanza 3 Colonia Las Victorias
9. Escuintla	Penitente Abajo	La Oreb, La Floresta Santa Irene
	Platanares	Lotificación San Antonio Ichanmichen
	San Josecito	San Josecito San Josecito El Cocal
	Tierra Blanca	La Cuchilla Caja de Fósforo

Fuente: *Inventario de información secundaria, FUNDE 2013.*

El casco urbano está asentado en una zona con una topografía plana y formado por los Barrios: El Centro, El Calvario, Candelaria, La Cruz, San José, Los Remedios, Santa Lucía, San Sebastián y El Carmen. “En la actualidad se ha perdido la continuidad de las calles y avenidas de la ciudad y a medida que la mancha urbana se ha ido expandiendo (colonias, lotificaciones y parcelaciones), las dimensiones de las vías de circulación (tanto vehiculares como peatonales) y dimensiones de parcela han ido disminuyendo, encontrándose además en algunos de estos asentamientos humanos inaccesibilidad a servicios básicos” (Comisión de Mitigración, 2004)

8.1.3. Datos demográficos

8.1.3.1. Población general según el último censo nacional de población y vivienda

Durante el empadronamiento llevado a cabo en el VI Censo de Población y V de Vivienda del 2007, se contabilizó una población de 65,826 habitantes (DIGESTYC, 2007). De los 262 municipios, Zacatecoluca se encuentra ubicado en la posición número 20 ordenados de mayor a menor, es decir es uno de los municipios con mayor número de personas en el país.

Cuadro # 5: Población total del municipio de Zacatecoluca

DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS	POBLACION									IM	% URBANO
	TOTAL			AREA							
				URBANA			RURAL				
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES		
ZACATECOLUCA	65,826	31,343	34,483	42,127	19,680	22,447	23,699	11,663	12,036	90.9	64.0

Fuente: Elaboración propia según VI censo de población y V de vivienda 2007.

8.1.3.2. Distribución de la población en zonas urbana y rural

Los cuadros #6 y #7 junto a los gráficos 3 y 4, aportan datos de la población a nivel municipal, pues presenta la población por sexo y área de residencia, con esta información, aparte de mostrar los distintos volúmenes poblacionales en las zonas urbanas y rurales, se muestran la distribución por género y se obtienen los indicadores de masculinidad (IM) y el porcentaje de población urbana.

Cuadro # 6: Población en zona urbana

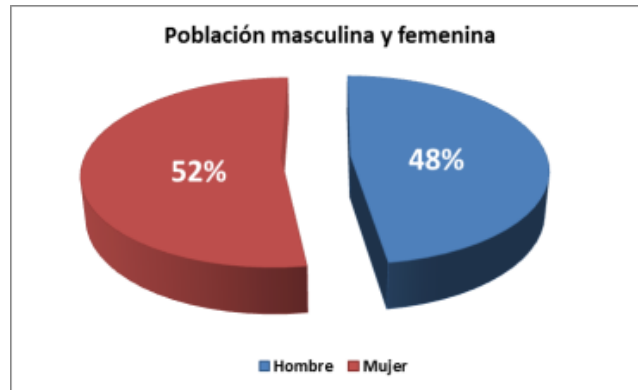
Población en la zona rural			
Edad	Hombre	Mujer	Total
0 - 14	4,849	4,619	9,468
15 - 64	6,186	6,710	12,896
65 +	628	707	1,335
Total	11,663	12,036	23,699

Cuadro # 7: Población en zona rural

Población en la zona urbana			
Edad	Hombre	Mujer	Total
0 - 14	7,198	6,725	13,923
15 - 64	11,158	13,721	24,879
65 +	1,324	2,001	3,325
Total	19,680	22,447	42,127

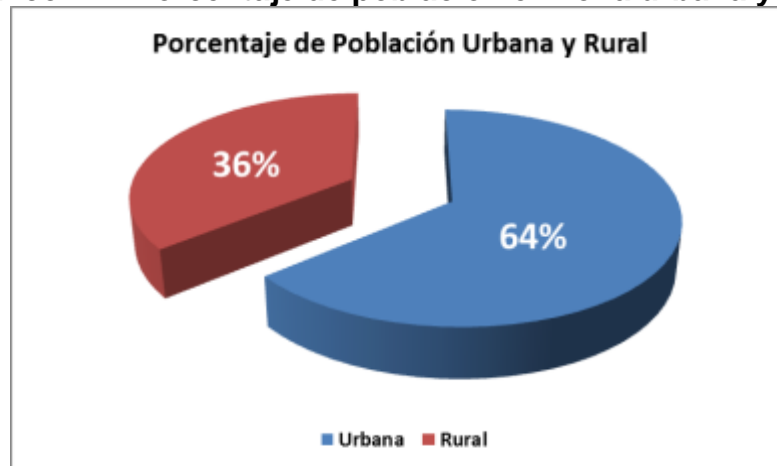
Fuente: Elaboración propia según VI censo de población y V de vivienda 2007.

Gráfico # 3: Población masculina y femenina



Fuente: *Elaboración propia según VI censo de población y V de vivienda 2007.*

Gráfico # 4: Porcentaje de población en zona urbana y rural



Fuente: *Elaboración propia según VI censo de población y V de vivienda 2007.*

8.1.3.3. Pirámide poblacional

La presentación de la población por sexo y edades permite derivar aspectos importantes. En los tres primeros grupos se observa la presencia de un mayor número de hombres que de mujeres, esto va cambiando a partir de los 15 años, en donde comienza a tener preponderancia la población femenina, influye en este comportamiento la migración de salvadoreños al exterior, que tiene mayor significación en los hombres. También en los hombres a partir de los 15 años comienza a cobrar mayor importancia las muertes por distintas razones que en las mujeres; los homicidios, los suicidios, los accidentes

automotores que generan una mortalidad mayor de la población masculina, con respecto a la femenina (DIGESTYC, 2007).

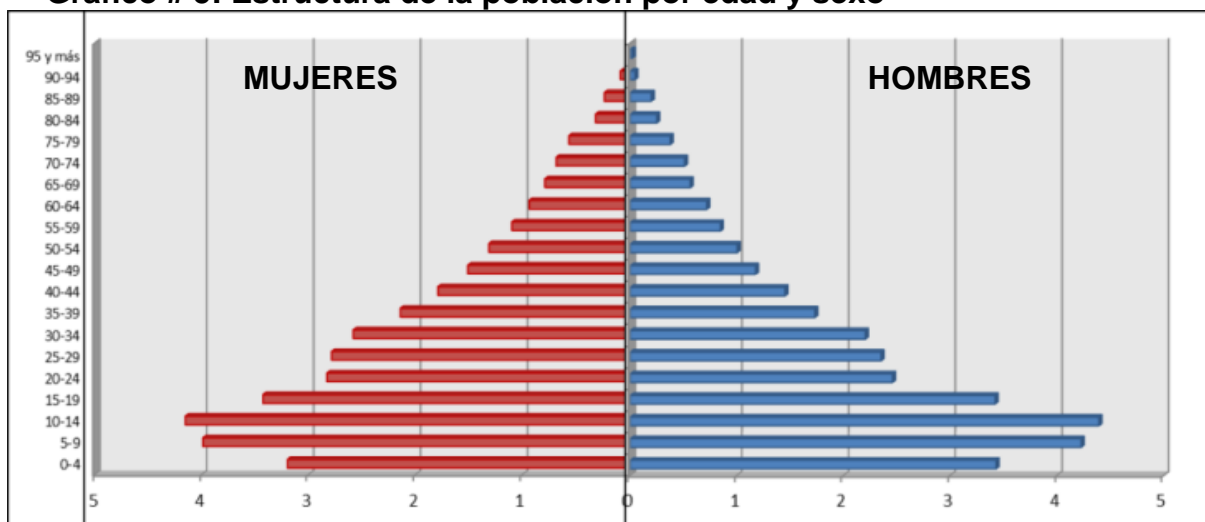
Cuadro # 8: Población en zona urbana

Edad	Hombre	Mujer	Total
0-4	3,428	3,199	6,627
5-9	4,226	3,990	8,216
10-14	4,393	4,155	8,548
15-19	3,419	3,428	6,847
20-24	2,457	2,830	5,287
25-29	2,351	2,786	5,137
30-34	2,203	2,584	4,787
35-39	1,729	2,144	3,873
40-44	1,450	1,792	3,242
45-49	1,174	1,512	2,686
50-54	1,001	1,315	2,316
55-59	844	1,101	1,945
60-64	716	939	1,655
65-69	561	791	1,352
70-74	509	685	1,194
75-79	374	566	940
80-84	248	317	565
85-89	196	234	430
90-94	44	85	129
95 y más	20	30	50
Total	31,343	34,483	65,826

Fuente: *Elaboración propia según VI censo de población y V de vivienda 2007.*

Con los datos por sexo y edades del cuadro anterior, se obtiene la pirámide de población, la cual se muestra a continuación.

Gráfico # 5: Estructura de la población por edad y sexo



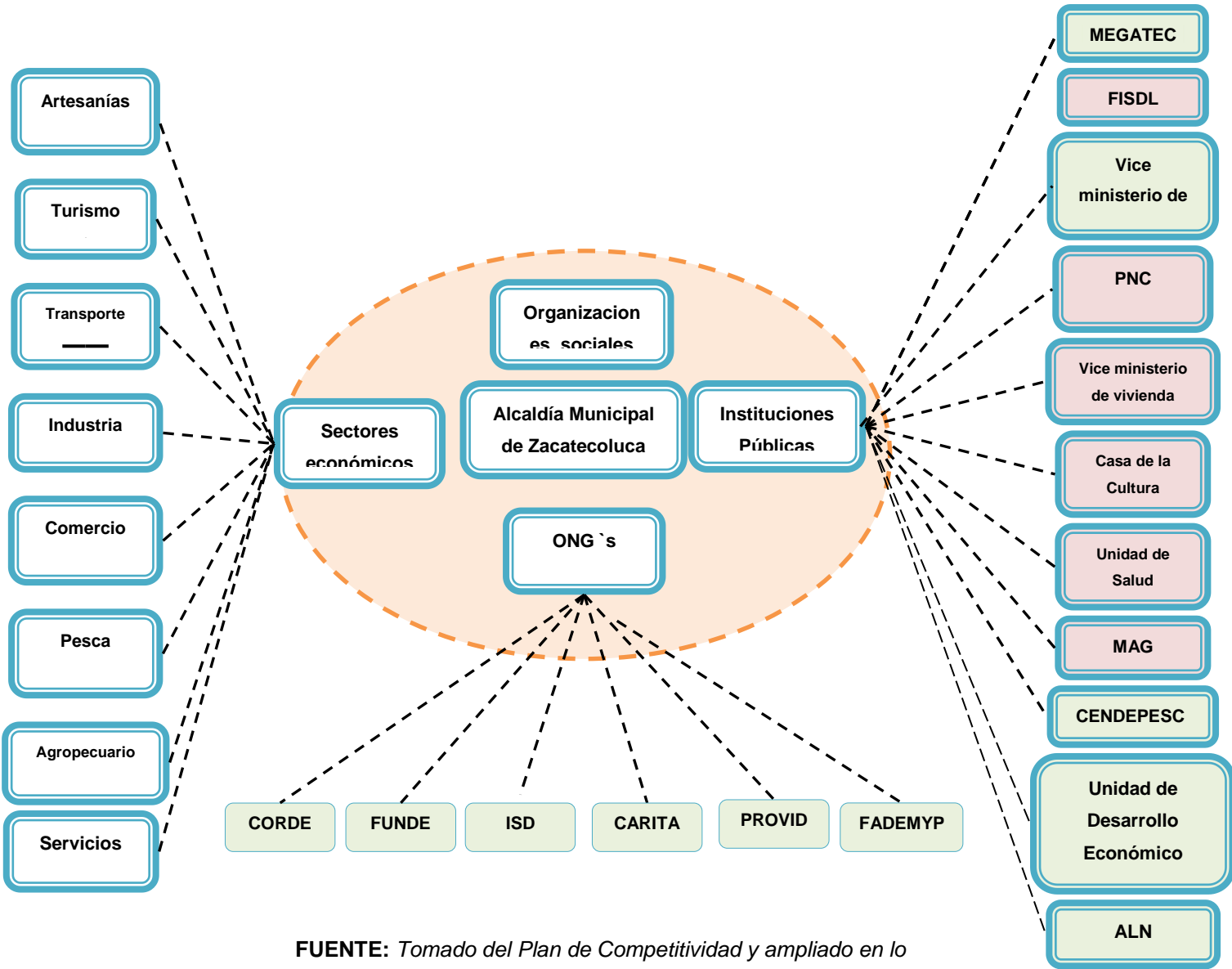
Fuente: *Elaboración propia según VI censo de población y V de vivienda 2007.*

8.1.4. Contexto regional y nacional

La carretera Litoral recorre el borde norte de la planicie costera central: esta planicie es el elemento físico medular de la región. Coincide con los municipios de la vertiente sur de la divisoria montañosa que prolonga la Cordillera del Bálsamo hasta el volcán de San Vicente. La identidad regional se apoya directamente en su pertenencia a la costa y las playas directamente vinculadas a San Salvador, el Aeropuerto Internacional, la difusión de zonas industriales francas desvinculadas de las ciudades, la especialización de la cocina de Olocuilta, etc. Son factores que añaden valor al municipio. En Zacatecoluca participan diferentes actores y agentes de desarrollo, que trabajan en proyectos de mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Después de los terremotos el accionar de las organizaciones de base se ha fortalecido, contribuyendo al aumento de las capacidades de gestión del municipio.

“Zacatecoluca se ubica en las cercanías de la Gran Región Metropolitana Salvadoreña, estructurado por la secuencia de dos importantes carreteras: la autopista de San Salvador, Aeropuerto Internacional y la carretera Litoral hasta el Río Lempa, ambas tienen la singular ventaja de estar duplicadas por un eje de carretera antigua, por el que se accede a las cabeceras municipales más importantes”. (SNET, 2007)

8.1.5. MAPA DE ACTORES DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA



FUENTE: Tomado del Plan de Competitividad y ampliado en lo correspondiente (FUNDE, 2012)

Cuadro # 9: Instituciones y organizaciones que apoyan el desarrollo del municipio

Tipo de Asociaciones	Nº de Asociaciones	Estado de las Asociaciones		
		No legalizadas	Legalizadas	Funcionando
Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO)	167		167	167
Comités de Festejos (barrios, colonias, residenciales)	22	22		22
Asociación de Mujeres Viroleñas (AMUVIS)	1		1	1
ADESINSA	1		1	1
Asociación Nacional de Trabajadores Agropecuarios (ANTA)	1		1	1
Jóvenes Minervas	1	1		1
Iniciativa para el Desarrollo Social (IDES)	1		1	1
APAMUS	1		1	1
Asociación de Jóvenes	1	1		1
Red de Jóvenes Cristianos	1	1		1
Asociación de Empleados	2	2		2

8.1.5.1. Análisis sociocultural

El análisis sociocultural muestra cómo se encuentra el municipio de Zacatecoluca en cuanto a la mayoría de los servicios, por ejemplo la cobertura de agua, electrificación, letrización y servicios de recolección de basura. Según el VI Censo de población y V de Vivienda 2007, Zacatecoluca cuenta con 15,287 viviendas ocupadas, construidas en su mayoría de concreto lámina metálica y adobe, se dispone además de los datos siguientes:

Cuadro # 10: Porcentaje de vivienda y hogar

% VIVIENDA Y HOGAR	
Vivienda con piso de tierra	24
Viviendas con paredes de material no resistente	7.6
Viviendas con techo de material no resistente	1
Hogares con cuarto sólo para cocinar	40.3
Hogares que no disponen de servicio sanitario	6.4
Hogares que disponen inadecuadamente de aguas grises o servidas	64.8
Hogares con agua por cañería dentro de la vivienda o propiedad	44.4
Hogares que no reciben el servicio de agua por cañería diariamente	22.5
Hogares que utilizan como combustible para cocinar materiales no adecuados	37.8
Hogares con servicio de electricidad	85
Hogares que eliminan la basura de forma inadecuada	65.9
Hogares que cuentan con televisor	79.1
Hogares que cuentan con equipo de sonido	48
Hogares que cuentan con computadora	6.3
Hogares con actividad económica dentro de la vivienda	11.8
Hogares con miembros dedicados al cultivo	15.6
Hogares con miembros dedicados a la crianza de animales	17.2
Porcentaje de hogares con déficit habitacional	36.8
Porcentaje de hogares con acceso de servicio de recolección de basura	33.3
Porcentaje de hogares con saneamiento por alcantarillado (ODM)	38.4
Porcentaje de hogares que utilizan leña para cocinar	36.8
Porcentaje de hogares en vivienda sin título de propiedad	25.3
Porcentaje de hogares con servicio de internet (ODM)	1.1
Porcentaje de hogares con servicio teléfono (ODM)	35.2

Fuente: *Elaboración propia según Almanaque 262 (FUNDAUNGO, 2009)*

8.1.5.2. Situación actual en el tema del agua

En el área rural la mayor problemática se encontraba en la deficiencia del servicio de agua. El servicio de agua potable es brindado por la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANANDA), con instalaciones domiciliarias en el casco urbano y con cantareras en los cantones, otro tipo de abastecimiento lo hacen, siempre en el área rural, a través de pozos y almacenamiento de aguas lluvias, con la supervisión de ONG'S que trabajan en este tema (PNUD, Almanaque 262, Estado del desarrollo humano en los Municipios de El Salvador, 2009)

El 44.4% del total de las viviendas poseen agua por cañería dentro de la vivienda o propiedad y el 22.5% no reciben el servicio de agua por cañería diariamente. El área rural es la más afectada con la falta del servicio de agua

por cañería, problema que agudiza la contaminación y las enfermedades gastrointestinales de la población.

Cuadro # 11: Hogares con agua por cañería dentro de la vivienda o propiedad

Indicadores	Total	Urbano	Rural	Masculino	Femenino
Porcentaje de hogares con acceso a agua (dentro de casa) (ODM)	44.4	63.8	8.1	Na	na

Fuente: *Elaboración propia según Almanaque 262, Estado del desarrollo humano en los Municipios de El Salvador 2009.*

8.1.5.3. Situación actual en el tema de saneamiento

“De las 15,287 viviendas ocupadas que tiene Zacatecoluca, el 6.4% no dispone de servicio sanitario, el 64.80% dispone inadecuadamente de aguas grises o servidas, en donde el área rural es la más afectada con la falta de letrización, lo que ocasiona problemas de insalubridad a la población, sobre todo infantil. Con respecto al sistema de saneamiento por alcantarillado, el 38.4% de los hogares poseen este servicio” (Iniciativa social para la democracia (ISD), 2001).

8.1.5.4. Situación actual en energía eléctrica

El servicio de energía eléctrica se encuentra predominantemente en el casco urbano y centros de los cantones, El instalar hacia los caseríos e incluso algunos cantones implica montos muy elevados, lo que vuelve difícil su ejecución. Poco a poco se ha avanzado con el tendido eléctrico, al punto que el 85% de los hogares cuentan con el servicio de energía eléctrica.

Cuadro # 12: Hogares que cuentan con servicio de energía eléctrica

% Indicadores	Total	Urbano	Rural
Porcentaje de hogares con acceso a alumbrado	85	93.4	69.1

Fuente: *Elaboración propia según Almanaque 262, Estado del desarrollo humano en los Municipios de El Salvador 2009.*

8.1.5.5. Situación actual en conectividad vial

Las calles de la ciudad son pavimentadas en su mayoría, pero las vías de acceso a los cantones son de tierra y en general se encuentran en mal estado, volviéndose intransitables en la época de invierno, que ocasiona inundaciones, obligando a la población incluso a abandonar sus viviendas.

El transporte en el casco urbano es brindado por microbuses y buses interdepartamentales de la ruta 133. Hacia los cantones la población se traslada en pick ups, microbuses y algunos buses; sin embargo, la lentitud en la frecuencia del paso entre cada vehículo dificulta la movilización de sus pobladores transporte dificulta el traslado no sólo hacia los trabajos de los pobladores, sino también el traslado de las ventas hacia el mercado municipal por mencionar algunos ejemplos.

8.1.5.6. Situación actual en educación

La tasa de analfabetismo alcanza a un 80.3% de la población en edad de 15 años en adelante. Entre las principales causas del mismo se encuentran los altos costos de matrícula y las largas distancias que deben ser recorridas afectando fundamentalmente a la población rural. La cobertura de población estudiantil de los centros educativos es de los 6 años en adelante, de ahí que exista la necesidad y demanda planteada en torno a la construcción de Centros de Desarrollo Infantil (CDI), que permita brindar la atención a la población menor de 6 años, garantizando el cuidado y el desarrollo formativo, facilitando de esa manera oportunidades laborales para las madres que requieren la prestación de este tipo de servicios. Un elemento importante es la deserción del sistema tradicional de educación, el cual alcanza los 8.8% de la población estudiantil adicionalmente se cuenta con los datos siguientes:

Cuadro # 13: Porcentajes en educación

% EDUCACIÓN	
Cobertura escolar de parvularia (TN)	57.8
Cobertura escolar de primaria (TN)	86.0
Cobertura escolar de tercer ciclo (TN)	80.2
Cobertura escolar de básica (TN)	84.2
Cobertura escolar media (TN)	55.3
Matricula inicial (pública y privada)	23.525
Repitencia en el sistema tradicional de educación (TN)	5.5
Nota promedio de PAES (sector público)	6.6
Nota promedio de PAESITA en matemática (sector público)	5.5
Nota promedio de PAESITA en lenguaje (sector público)	5.7
Inversión Municipal en educación (US\$)	5,084.00

Fuente: *Elaboración propia según Indicadores sociales de Zacatecoluca.*

Cuadro # 14: Otros indicadores de educación

% Indicadores	Total	Urbano	Rural	Masculino	Femenino
Escolaridad promedio (en años)	5.5	6.3	4	5.6	5.3
Tasa de alfabetismo adulto (>de 15 años)	80.3	84.1	72.9	84.7	76.7
Tasa bruta de escolaridad parvularia (ODM)	43.5	44.6	41.9	42.7	44.4
Tasa bruta de escolaridad primaria (ODM)	94.4	97.4	90	94.8	94.1
Tasa bruta de escolaridad media (ODM)	39.6	50	23.4	37.2	41.9

Fuente: *Elaboración propia según Almanaque 262, Estado del desarrollo humano en los Municipios de El Salvador 2009.*

8.1.5.7. Situación actual en salud

El municipio de Zacatecoluca cuenta con un Hospital General, una Unidad de Salud y 4 clínicas comunales. El sector rural enfrenta problemas de contaminación y condiciones de insalubridad, dado la carencia de letrinas y del tratamiento adecuado de la basura, por lo que las enfermedades más comunes son las gastrointestinales y respiratorias. El poco tratamiento de aguas estancadas facilita el desarrollo de plagas de zancudos, provocando, en consecuencia, enfermedades como el dengue. La población de las comunidades rurales se ha organizado, a efecto de implementar campañas de limpieza y fumigación, para lo cual han impulsado gestiones a diferentes entidades privadas y nacionales para obtener los insumos y materiales. Otros datos importantes a considerar son los siguientes:

Cuadro # 15: Porcentajes en el sector salud

% SALUD	
Cobertura de inscripción infantil en menores de 1 año	96.2
Proporción de inscripción en control prenatal en mujeres de 10 a 19 años	51.0

Fuente: *Elaboración propia según Indicadores sociales de Zacatecoluca*

8.1.5.8. Situación actual en seguridad ciudadana

En el área social es importante hacer mención de otros problemas identificados como los problemas de delincuencia, entre ellos se tienen: homicidios, violaciones, secuestros, extorsiones robos y hurtos entre otros.

Comparando los porcentajes de incidencia de los delitos mencionados, se observa una baja considerable entre los años 2011 y 2012, a pesar que dichos datos estaban actualizados a octubre 2012. Para revertir las incidencias, la Policía Nacional Civil ha implementado estratégicamente el apoyo del 911, con unidades que cuentan con GPS, por medio de los cuales se brinda un servicio más inmediato al momento de enviar unidades más próximas a la ubicación donde se reporta el incidente, adicionalmente se ha implementado un plan piloto de Policía Comunitaria, por medio del mapeo de la zona y asignación de elementos fijos por sectores, promoviendo la participación activa de estos elementos en todo lo relacionado con las necesidades de la comunidad sirviendo de enlace con otras entidades para contribuir a su solución. Constituyéndose de esta forma, no solo en sinónimo de seguridad, sino también de apoyo a la comunidad. La tabla 16 muestra un comparativo y la tendencia de los tipos de violencia desde el año 2006 al 2012.

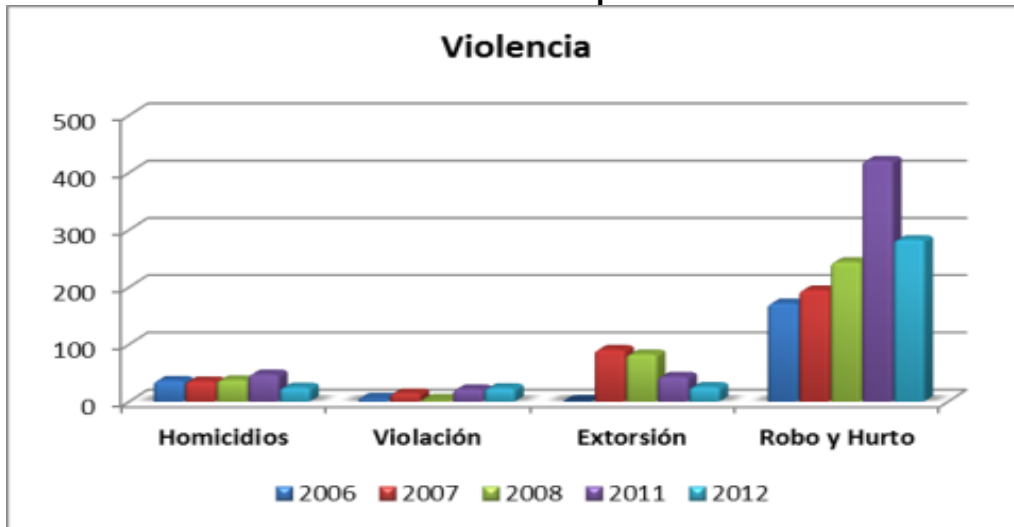
Cuadro # 16: Tendencia de los tipos de violencia 2006-2012*

VIOLENCIA	2006	2007	2008	2011	2012
Homicidios	37	36	38	48	25
Violación	6	15	3	22	24
Extorsión	N/D	91	83	44	26
Robo y Hurto	172	195	244	421	283
TOTAL	215	337	368	535	358

*Nota: El vacío de los años 2009 y 2010, se debe a la falta de información durante ambos años.

Fuente: *Elaboración propia según Indicadores sociales de Zacatecoluca y entrevista con el Inspector, Jefe de la Delegación de Zacatecoluca.*

Gráfico # 6: Tendencia de los tipos de violencia 2006-2012*



Nota: El vacío de los años 2009 y 2010, se debe a la falta de información durante ambos años.

Fuente: *Elaboración propia según Indicadores sociales de Zacatecoluca y entrevista con el Inspector, Jefe de la Delegación de Zacatecoluca.*

A pesar de la baja en la tendencia de todos los tipos de delincuencia, los casos de extorsiones y violaciones suelen tener un margen de error más alto, ya que por el miedo, pena o amenaza a los afectados, este número suele disminuir por la falta de denuncia, por lo que la PNC tiene proyectada reuniones con la comunidad, aprovechando el Plan Policía Comunitaria para motivar a poner la denuncia.

Las limitantes que tienen la Policía Nacional Civil de Zacatecoluca, según el Jefe de la delegación del municipio, se debe en primer lugar a que el dispositivo de seguridad se ve afectado por falta de elementos de la PNC, en lugar de patrullar o cuidar el sector asignado, tienen bajo su responsabilidad el cuidado de detenidos; en segundo lugar tienen problemas con el sector de pandillas, ya que algunos ciudadanos apoyan guardando armas o divulgando información, entre otros.

Para el año 2013 se tuvo como proyecto, expandir el Plan Policía Comunitaria a los demás sectores; la instalación de una oficina de denuncia en

el parque José Simeón Cañas; la implementación del policía escolar, el cual convivirá día con día junto a los alumnos; y la nueva plantilla dentro del departamento de investigación para erradicar las extorsiones.

8.1.5.9. Situación actual en telecomunicaciones

De las 15,287 viviendas ocupadas que tiene Zacatecoluca, se cuenta con más accesos a los servicios telefónicos tanto fijos como celulares, así como también con servicios de comunicación vía internet, según cuadro siguiente:

Cuadro # 17: Porcentaje de telecomunicaciones.

TELECOMUNICACIONES	%
Hogares que cuentan con teléfono fijo	35.2
Hogares que cuentan con teléfono celular	54.7
Hogares que cuentan con servicio de internet	1.1

Fuente: *Elaboración propia según Indicadores sociales de Zacatecoluca*

Situación actual en tradiciones

Las fiestas patronales de Zacatecoluca son del 15 al 31 de diciembre en honor de Santa Lucía denominada también Nuestra Señora de los Pobres. Este municipio es uno de los más antiguos del país, por ello adoptó muchas de las costumbres y danzas de nuestros antepasados como “El tigre y el venado”, “Los toros de ascensión”, “Las palancas de la Santa Cruz” y otras. Entre las comidas típicas que se pueden degustar se encuentra el atole de semilla de marañón. Este atole se prepara desde hace unos 20 años, periodo en el cual se ha venido transmitiendo de generación en generación. (CCSA, 2011)

8.1.5.10. MATRIZ FODA SOCIOCULTURAL

Cuadro # 18: Construcción de FODA sociocultural

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
El 85% de los hogares rurales urbanos cuentan con el servicio de energía eléctrica	Avances tecnológicos en las telecomunicaciones que permiten más fluidez en la comunicación y acceso a la información	Sectores sub-urbanos sin cobertura de agua y electrificación, con poca letrización y recolección de desechos sólidos	Falta de conectividad a cantones y caseríos, la cual se agudiza en época de invierno
Arraigamiento de las costumbres y tradiciones	Incrementar elementos de seguridad del CAM, con el apoyo de la PNC	Poca inversión municipal destinada a la educación y salud	Elevado índice de analfabetismo en el sector rural
Historia y patrimonio cultural	Promoción de valores, familia, escuela, estado	Comunidad las Isletas cuenta con agua contaminada la cual no es apta para el consumo humano	Incidencias de los delitos delincuenciales como: homicidios, extorsiones, hurtos, robos, amenazas y violaciones.
Ordenamiento municipal	Apoyo del 911, con unidades que brindan un servicio más inmediato.	Poca seguridad dentro del mercado y municipio en general	Limitaciones de la comunidad para denunciar por temor
Disminución de los índices de violencia en el último año	Policía Comunitario, asignación de elementos fijos, promoviendo la participación activa de estos elementos en temas de seguridad y otras necesidades de la comunidad.	Dispositivo de seguridad afectado por falta de elementos de la PNC.	Extorsiones
Arraigo histórico y cultural a través del fortalecimiento del sector turismo	Convivencia diaria de Policías escolares junto a los alumnos.	Poca organización en el evento gastronómico, para involucrar a otros sectores	
		Calle interna del turicentro en mal estado	

Fuente: *Elaboración propia según consultas participativas con pobladores de Zacatecoluca*

8.1.6. Análisis económico

En Zacatecoluca algunas de las actividades que generan ingresos son: la elaboración de aceites vegetales, procesamiento de algodón, productos lácteos, fabricación de productos alimenticios, cuchillos y herramientas manuales. En el comercio local existen almacenes, ferreterías, bazares, abarroterías, mercado y tiendas. Su comercialización la realiza con las poblaciones de Tecoluca, San Juan Nonualco y San Rafael Obrajuelo.

“De acuerdo al IV Censo Agropecuario 31, en Zacatecoluca se registraron 5,166 productores agropecuarios. De ellos, 1,456 son productores comerciales – son aquellos que destinan la mayor parte de su producción para la venta; 674 son pequeños productores – son aquellos que consumen la mayor parte de lo que produce y vende el excedente de la producción, con el fin de suplir necesidades de subsistencia; y, se encuentran 3,966 viviendas con producción de patio. Del total de productores, 5,155 son productores agropecuarios individuales sin asociación, son personas naturales; 11 son personas jurídicas, de las cuales 7 son cooperativas y 4 son empresas o corporaciones. Hay 71 productores de caña de azúcar y 132 productores de café. El contar con una estructura de almacenamiento de la producción agrícola le permite al agricultor proteger el producto y es una ventaja que le permite comercializar en el momento oportuno y poder obtener mayores beneficios. Del total de productores, 524 almacenan su producción en silos metálicos, 785 en graneros, 4 en bodegas, 18 en trojas, 3,077 en otra estructura de almacenamiento, 361 usan varios medios y 396 no tienen ninguno. Respecto a la producción agrícola, los principales productos que se cultivan en el municipio son: maíz, maicillo, frijol, arroz, hortalizas y otras especies culinarias, agroindustriales anuales, frutales y caña de azúcar. La producción agrícola, medida en quintales, del municipio y del departamento de La Paz se presenta en la tabla 7, también se presenta la producción de caña de azúcar, medida en toneladas de caña, del municipio y del departamento”. (FUNDE, 2012)

8.1.6.1. Capacidad Financiera

Generalmente las alcaldías en El Salvador, han tenido limitadas estrategias de recaudación impositiva, atribuibles a factores como la falta de autonomía para definir sus propios impuestos, bajos niveles de desarrollo económico y la ausencia de capacidades institucionales para implementar sistemas automatizados que garanticen una gestión efectiva (UFG, 2002).

Sin embargo para poder manejar la información más eficientemente, la alcaldía municipal de Zacatecoluca pretende modernizarse y eso implica adquirir sistemas informáticos que abonen a las necesidades de los mecanismos operacionales. La alcaldía municipal de Zacatecoluca experimenta síntomas de retraso, larga colas de espera y descoordinación de las operaciones; al mecanizar procesos básicos tales como el registro familiar, servicios viales o impuestos, entre otros.

8.1.6.2. Receptores de remesas

La importancia de la relación de los lugareños con los salvadoreños que viven en el exterior se refleja en los datos de las remesas familiares del informe sobre desarrollo humano, El Salvador 2005, que se muestran a continuación:

Cuadro # 19: Remesas en el municipio de Zacatecoluca

ZACATECOLUCA						
Nº hogares	Nº personas	% hogares	% personas	Total remesas familiares mensuales	Remesas por hogar mensual	Remesas por persona mensual
2852	12,555	20%	20%	\$ 410,691.00	\$ 144.00	\$ 32.71

Fuente: *Elaboración propia según Indicadores sociales de Zacatecoluca*

8.1.6.3. Actividades económicas

Parte de la población se dedica a la producción agropecuaria y pesca, así como también a trabajar la tierra en procesos de siembra y cosecha de maíz, frijol, caña de azúcar, cría de aves de corral, porcina, bovina, caprina, equina, etc. Mientras que, por otro lado de la población sobre todo del área urbana labora en hoteles y bancos. Una buena parte de la población rural obtiene sus ingresos como asalariados ya sea público o privado, en zonas francas (maquilas) ubicadas en municipios cercanos, o como pequeños comerciantes formales e informales.

8.1.6.4. Tasa de desempleo

Según datos del FISDL en su publicación "Mapa de pobreza Tomo1" 2005, clasifica a la población de Zacatecoluca en situación de pobreza extrema baja.

La situación de la población se puede describir con los siguientes datos:

8.1.6.5. Descripción de Zacatecoluca

- Tasa de extrema pobreza (hogares): 17.9

- Tasa de pobreza (hogares): 41.60
- Ingreso per-cápita mensual (dólares): 81
- Proporción de hogares en hacinamiento: 44.6
- Población económicamente activa: 24,977
- Escolaridad promedio: 5.5
- Población económicamente inactiva: 37,486
- Total de analfabetismo personas de 10 años en adelante: 8,587
- Jóvenes asalariados de 19 a 25 años con ingreso inferior al salario mínimo urbano: 90.28%
- Jóvenes asalariados de 19 a 25 años con ingreso inferior al salario mínimo rural: 79.32%

8.1.6.6. Viviendas y sus características

Cuadro # 20: Tipo de vivienda según los materiales de construcción.

Municipio	Concreto o mixto	Bahareque	Adobe	Madera	Lamina metálica	Paja, palma u otro vegetal	Desechos	Otro	TOTAL
ZACATECOLUCA	11,212	531	2,155	79	1,057	80	60	113	15,287

Fuente: *Elaboración propia según VI censo de población y V de vivienda 2007*

8.1.6.7. Ubicación de almacenes de reservas y otros objetos comerciales

Existen 3 Supermercados y 2 plantas de agua, 5 gasolineras, 2 almacenes, 1 Hospital y 1 Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI).

8.1.6.8. Vías de transporte

Las carreteras son mayoritariamente pavimentadas, aunque existen áreas adoquinadas y empedradas. Las principales rutas de buses son: la 133 que hace su recorrido de Zacatecoluca a San Salvador y viceversa, a la vez recorrido de Zacatecoluca a San Vicente y viceversa, la ruta de buses 177 y el recorrido de Zacatecoluca a Usulután y viceversa, la ruta de buses 417, también la ruta 92 que realiza su recorrido en el área urbana, periurbana y otros municipios como San Juan Nonualco, San Rafael Obrajuelo y cantones

como Santa Cruz Porrillo, Barrio Nuevo, Espino Arriba. Además existe una ruta de microbuses que hacen prácticamente el mismo recorrido.

8.1.6.9. Puertos, helipuertos y pistas aéreas

Solamente existen dos helipuertos, el primero ubicado en el Hospital Nacional Santa Teresa y el otro en el Banco Agrícola, pero que actualmente no están funcionando y en forma emergente se ha utilizado el estadio municipal.

8.1.6.10. Energía eléctrica local

La generación de energía eléctrica local es proporcionada por la compañía de luz eléctrica Del Sur, existiendo también alumbrado público, con un 94.2% en el sector Urbano.

8.1.6.11. Sistema de telecomunicaciones

Las compañías telefónicas que operan en la zona son TELECOM, TELEMovil, TELEFONICA, DIGICEL y RED. Existe una red de alerta temprana a través de radio con el caserío El Pichiche y el Destacamento Militar No. 9 (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/Unidad Técnica de Desastres/Sistema Básico de Salud Integral de La Paz).

8.1.6.12. Informe sobre la situación del empleo y necesidades de formación para el empleo

La población del municipio de Zacatecoluca, resiente principalmente la delincuencia, la violencia y los bajos niveles de educación, y lo aqueja fuertemente el desempleo. La población desempleada y con bajos niveles de escolaridad busca la manera de cómo conseguir ingresos que le permitan su subsistencia, y han encontrado en el sector comercial informal (ventas callejeras) su mejor solución, y como punto de establecimiento las calles y aceras que conforman el centro histórico del municipio de Zacatecoluca. Esto

ha generado problemas en la ciudad que inciden directamente en su medio ambiente, ornato, salud pública, seguridad vial, etc.

Es por tal situación que la municipalidad de Zacatecoluca implementó en 2010 una consulta popular enfocada a buscar un mandato por parte de sus habitantes que le permitiera ordenar el centro histórico lo cual incluye la reubicación de la ventas callejeras (Alvarez, 2010)

8.1.6.13. Matriz FODA económico

Cuadro # 21: Construcción de FODA económico

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Ingresos generados por diversidad de actividades: Agrícolas, comerciales e industriales	Apoyo permanente de los hermanos lejanos a través de las remesas familiares por hogar, las cuales se consideran como parte de los ingresos por hogar	Débiles mecanismos de recaudación impositiva	Bajo niveles de escolaridad
Infraestructuras optimas del Mercado Municipal	Futura modernización de la municipalidad a través de la adquisición de sistemas informáticos	Falta de autonomía para definir sus propios impuestos	Desempleo
Apoyo de beneficio de la Cooperativa Algodonera	Reactivación de un relleno sanitario que está ubicado en el Departamento de San Vicente	Bajos niveles de desarrollo económico e índice de competitividad municipal	Proporción importante de hogares en hacinamiento
Líneas de desarrollo son aplicables a todas las zonas agrícolas que estan ubicadas dentro de la región geomorfológica de la llanura costera	Dar a conocer los productos que se ofrecen en el mercado 1 y 2	Limitadas capacidades para implementar sistemas de automatización	Poca afluencia de clientes en el mercado 1 y 2
Actividades económicas definidas	Adquisición de vehículos propios lo que generaría una baja en los costos de arrendamiento de vehículos ya que solo se pagaría por mantenimiento y combustible de los mismo.	Falta de coordinación de las operaciones al mecanizar procesos básicos	Desorden, competencia desleal
	Encadenamientos productivos	Los agricultores no son sujetos a créditos bancarios	Falta de capital de trabajo para el sector restaurantero
	Formación y capacitación en emprendedurismo y planes de negocios	Problemas en la comercialización de los productos, con la compra baja que realizan los coyotes con los productores y la venta de ellos a un precio alto	Inseguridad
		Falta de capacidad instalada para la apertura de una planta de tratamiento de desechos sólidos	Crisis económica
		Altos costos en el transporte de desechos sólidos desde Zacatecoluca hacia Usulután, debido a la falta de vehículos propios.	Factores climatográfico
		La Cooperativa no cuenta con capital semilla, para operar	

Fuente: Elaboración propia según talleres participativos realizados con la población de Zacatecoluca.

8.1.7. Análisis ambiental

8.1.7.1. Fuentes de contaminación

El municipio cuenta con 632 establecimientos de riesgo, entre ellos el de contaminación ambiental por quema de los desechos sólidos. En estas comunidades también existe mal manejo de la basura y acumulación de chatarra y otros objetos inservibles, quebradas contaminadas, además de desechos originados de pequeñas granjas de pollos y porquerizas, etc.

8.1.7.2. Zonas de deterioro ambiental

Zona volcánica, comunidades que pueden ser afectadas por deslaves del volcán Chinchontepec.

Cuadro # 22: Comunidades con zona de deterioro ambiental

COMUNIDADES
San Lucas
Santa Lucía
San Rafael
Liévano
Piedra Grande abajo
Piedra Grande arriba
Espino arriba
Espino abajo
Lucha #1
Lucha #2

Fuente: Alcaldía Municipal

8.1.7.3. Zona Costera

Asimismo hay comunidades que son afectadas por las inundaciones por las aguas del río San Pedro y del estero Jaltepec.

Cuadro # 23: Comunidades con zona costera

Comunidad No.32 Palo Galán	Comunidad No.38 Los Ángeles
Comunidad No.33 Agua Zarca	Comunidad No.39 Hacienda Vieja
Comunidad No.34 Las Isletas	Comunidad No.40 Monteverde
Comunidad No.35 El Carmen de Azacualpa	Comunidad No.41 Analquito
Comunidad No.36 Los Marranitos	Comunidad No.42 San José de la Montaña
Comunidad No.37 El Guayabo	Comunidad No.43 El Pichiche
Comunidad No.32 Palo Galán	Comunidad No.44 Las Trosas
Comunidad No.33 Agua Zarca	Comunidad No.45 Animas abajo
Comunidad No.34 Las Isletas	Comunidad No.46 El Despoblado
Comunidad No.35 El Carmen de Azacualpa	Comunidad No.47 Nilo # 1
Comunidad No.36 Los Marranitos	Comunidad No.48 Nilo # 2
Comunidad No.37 El Guayabo	

Fuente: Municipalidad de Zacatecoluca

8.1.7.4. Factores predisponentes o asociados a la magnificación de los daños ante futuros desastres

En el municipio de Zacatecoluca existen áreas definidas, donde se producen inundaciones durante la estación lluviosa, principalmente en los meses de julio, agosto y septiembre, en donde la intensidad de las lluvias se hace sentir. Se debe tener en cuenta que no sólo la intensidad de las aguas contribuye a la vulnerabilidad, sino también otros factores como las pendientes de las cuencas principales, la deforestación, erosión del suelo, la actividad del hombre y el incremento poblacional de las zonas afectadas. (MINSAL, 2010).

8.1.7.4.1. Ríos principales

De acuerdo al Plan de Gobierno de la alcaldía municipal, los ríos principales son:

- Río Ichanmichen, ubicado a 4.8 Km al norte de la ciudad. Es la fuente de agua para las piscinas del turicentro Ichanmichen, principal atractivo turístico del municipio.
- Río San Antonio o El Amate, el cual se conforma de la confluencia de los ríos Apanta y El Callejón, ubicado a 5.4 Km al sur de Zacatecoluca.
- Río Amayo, ubicado a 9 Km al norte de la ciudad, corre en dirección de norte sur y sirve de límite entre este municipio y San Juan Nonualco.

8.1.7.4.2. Cerros principales

- *Volcán de San Vicente o Chinchontepec*: está situado a 10,3 km al norte de la ciudad, a 2,181 msnm
- *Marroquín*: entre el río Nuevo y la quebrada El Capulín, a 3,5 km al norte de la ciudad. A 430 msnm

8.1.7.4.3. Aspectos físicos naturales

8.1.7.4.3.1. Suelos

El municipio de Zacatecoluca, está compuesto por suelos andosoles, litosoles, grumosoles, regosoles, aluviales, halomórficos son los que se encuentran en tierras más bajas cercanas a la línea costera.

El clima predominante es de sabanas tropicales calurosas o tierra templada, cuya elevación varía de 800 a 1200 m y de 1200 a 1700 metros. La temperatura promedio anual máxima es de 34.6° C y la mínima anual es de 21.3° C. El volcán de San Vicente de 2,181.74 m de altura, representa una permanente amenaza para el municipio, debido a los derrumbes en la parte superior y laderas, por los flujos de lodos en las épocas lluviosas, que bajan a la parte sur del municipio.

8.1.7.4.3.2. Vegetación

El tipo de cobertura vegetal es de dos tipos: en la parte alta de las microcuencas hay una densa vegetación y en la parte baja predominan terrenos utilizados para cultivos. La región del Municipio de Zacatecoluca está clasificada según el sistema de zonas de vida de Holdridge, como:

- Bosque húmedo sub-tropical, con temperaturas menores a 24°C, entre el mar y alturas aproximadamente de 200 msnm.
- Bosque húmedo subtropical transición a tropical con temperaturas

mayores a 24°C, aproximadamente entre los 200 a 600 msnm.

- Bosque muy húmedo sub-tropical, con temperaturas del aire medio anuales menores a 24°C, aproximadamente entre 600 o más msnm, en el complejo montañoso.

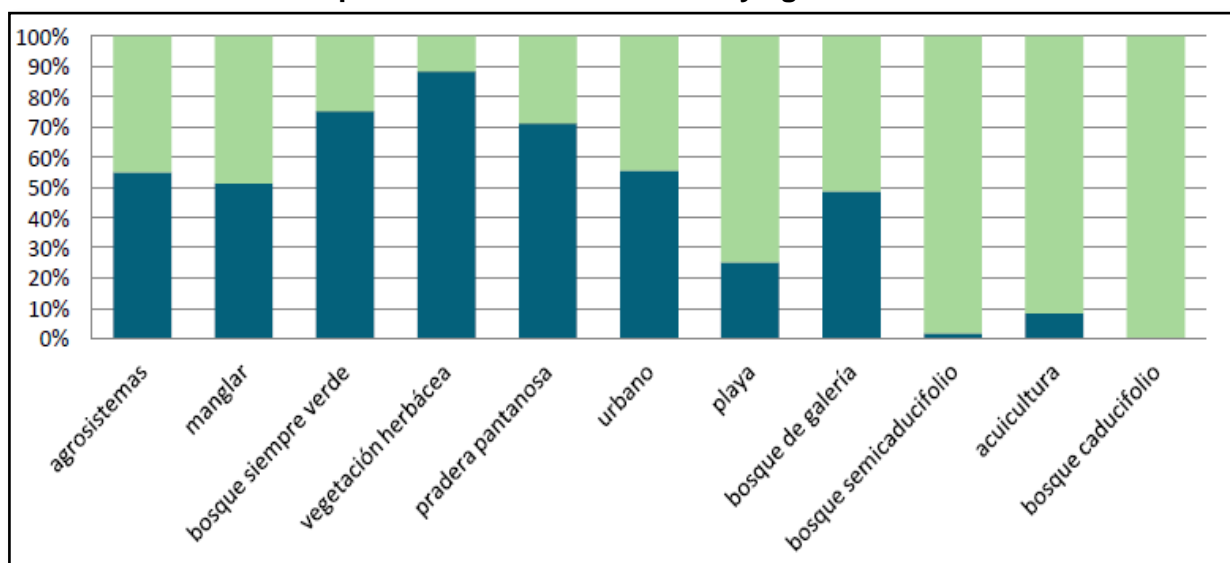
Su flora, hacia el sur está constituida por bosques manglosos húmedos y bosques perennifolios en los márgenes de los ríos sabanas semihúmedas hacia el Norte y el Occidente. Los productos agrícolas más cultivados son el algodón, granos básicos, café, caña de azúcar, frutas cítricas, piñas, bananos, cocoteros, plantas hortenses, yuca, pastos, mangles y palmeras. Hay crianza de ganado vacuno, porcino, equino y caprino.

Sus principales industrias son las cerealistas algodonera, café fábrica de objetos de palma, productos lácteos, panela, implementos agrícolas, objetos de cuero, materiales de construcción, la pesca de manutención, la alfarería, la cestería, la avicultura, la apicultura, la explotación de mangle y la frutícola.

8.1.7.4.3.3. Minas, canteras y otros recursos relevantes

“El tipo de rocas y materiales que se encuentran en la Región de La Paz son explotados principalmente para materiales de construcción, existiendo algunas canteras que explotan gravas y arenas en las riveras de ríos y otras canteras que explotan material pétreo para la construcción”. (SNET, 2008)

Gráfico # 7: Proporción de cada ecosistema y agro ecosistemas



Fuente: Eduardo Rodríguez, Julio 2012, "Documento de diagnóstico del Bajo Lempa"

8.1.7.4.3.4. Tipografía

Zacatecoluca cuenta con estribaciones del volcán San Vicente y los cerros Las Víboras y Zacatecoluca, delineando al norte del municipio se encuentran el cerro Marroquín, situado en el río Nuevo y la quebrada del Capulín.

8.1.7.4.3.5. Precipitación pluvial

Se calcula que cae entre 1,600 a 2,400 mm de agua aproximadamente cada año.

8.1.7.4.3.6. Uso de los suelos

La estructura geológica predominante en Zacatecoluca es la del volcán de San Vicente, cuyas eyecciones han delineado la zona norte del municipio y sus productos de erosión se depositan en las partes bajas, conformando terrenos con vocación agrícola, muy productivos. Los principales grupos litológicos lo forman lavas andesíticas y basálticas, sedimentos volcánicos detríticos con

materiales piro clásticos y corrientes de lava intercaladas y aluviones con intercalaciones de materiales piro clásticos.

8.1.7.5. Situación actual relacionada con agua y ecosistemas estratégicos

La estación lluviosa comienza a finales de mayo y se prolonga a mediados o finales de octubre, esto en condiciones normales; sin embargo, puede existir la presencia de anomalías climáticas como: la presencia de El Niño o de La Niña, que son fenómenos que pueden provocar sequías prolongadas o poca cantidad de lluvia, durante el periodo lluvioso o puede provocar mayor cantidad de lluvia del promedio anual en ciertos años.

La profundidad del manto freático en la microrregión oscila, dependiendo de la época: en invierno varía de 5 a 10 metros de profundidad. Sin embargo se considera regular a contaminada para la producción agropecuaria y en su mayoría es de mala calidad para consumo humano. Además en la zona se tiene la presencia de un nacimiento de agua y diferentes ríos como: Acamunca, Río Blanco, El Zapuyo y Chalagua.

8.1.7.6. Biodiversidad

Según el Jefe de la Unidad de Desarrollo Urbano de la alcaldía de Zacatecoluca, no hay trabajos o proyectos recientes en cuanto a la biodiversidad en el municipio.

8.1.7.7. Desechos sólidos

Este servicio se brinda diariamente en los sectores urbanos y sub urbanos del municipio, a través de 5 camiones recolectores: 4 que trabajan bajo contrato municipal y 1 que es propiedad de la alcaldía municipal. Algunos de sus recorridos son los siguientes:

- Zona norponiente del casco urbano.
- Zona sur poniente.
- Zona centro.
- Zona sur oriente.
- Mercado y barrio Santa Lucía.

Además del servicio de recolección de desechos sólidos, se brinda el de barrido diario a todas las calles residenciales que atiende. Dos factores limitantes que se presentan en cuanto a esta temática, es que a pesar de tener personal idóneo para brindar el servicio en unidades propias, no cuenta con vehículos para poder desarrollarlo en mayor extensión y menores costos; adicional el relleno sanitario al cual se trasladan los desechos está ubicado en Usulután, lo cual incrementa los costos para brindar el servicio.

Según el VI Censo de población y V de Vivienda 2007, el 65.9% de los hogares, eliminan la basura de forma inadecuada y únicamente el 33.3% de los hogares tienen acceso al servicio de recolección de basura.

8.1.7.8. Aguas residuales y dispersión de sustancias peligrosas

En el departamento de Zacatecoluca no existe una planta de tratamiento de agua, la contaminación de aguas llega desde la Puntilla hasta el Estero de La Herradura, siempre en el departamento de la Paz.

8.1.7.9. Alteración del ambiente, suelo y tierras contaminadas

La actividad principal de la Unidad de Medio Ambiente de Zacatecoluca, a través del Ministerio de medio tienen controlados los regantes de riego de cultivos, los agricultores gestionan dos tipos de permisos, primero en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), cancelando los permisos renovándolo anualmente en el ministerio y luego con la alcaldía municipal de Zacatecoluca presentando los permisos cancelados del ministerio que se

necesitan para realizar los permisos en la alcaldía y finalmente hacer las inspecciones en los lugares donde se instalaran los regantes de riego.

8.1.7.10. Gestión de riesgo

En el municipio de Zacatecoluca prevalecen dos tipos de amenazas naturales: La amenaza sísmica y la amenaza por desbordamiento de ríos.

8.1.7.11. Amenazas debidas a la ocurrencia de terremotos

La evaluación de amenaza sísmica. Se realizó un estudio técnico denominado Evaluación de Amenazas Geológicas del Municipio de Zacatecoluca. Se consideran en el estudio la amenaza sísmica debida al movimiento violento del terreno y las amenazas colaterales a consecuencia de la anterior: Susceptibilidad de deslizamientos y licuación.

“La amenaza por movimientos fuertes del terreno durante los terremotos se estableció mediante la clasificación de los tipos de sitio, es decir, los tipos de suelo, presentes en el municipio. Con base en la información geológica del municipio de Zacatecoluca, se emplearon criterios geológicos y topográficos en relación con la expectativa de aceleración máxima del terreno. La susceptibilidad a deslizamientos se caracteriza en tres niveles: alta, moderada, baja” (USAID-IRG-CRUZ ROJA).

La susceptibilidad a licuación también fue evaluada para el municipio de Zacatecoluca. Muestra la susceptibilidad encontrada, la cual existe prácticamente en todo el municipio, con excepción de una parte del territorio hacia el norte. Las amenazas por movimiento severo del terreno, susceptibilidad de deslizamientos y susceptibilidad de licuación permiten definir el panorama completo de amenazas geológicas.

8.1.7.12. Amenazas debidas a desbordamientos de ríos

El municipio en la parte sur es susceptible a inundaciones por desbordamientos de ríos. Para la tormenta tropical Mitch en 1998, muchas comunidades resultaron con severos daños. Principalmente, los sectores cuyos ríos son afluentes al río Lempa por la zona conocida como Los Marranitos.

Aun cuando el Lempa representa la principal amenaza, existen otros ríos que también han causado daños por desbordamientos.

8.1.7.13. Matriz FODA ambiental

Cuadro # 24: Construcción de FODA ambiental

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Suelos profundos y permeables con buena capacidad de retener agua, con alta capacidad de producción	El río Amate el cual se conforma de la confluencia de Ichanmichen, Amayo	Comunidades donde existe mal manejo de la basura, acumulación de chatarra, quebradas contaminadas y otros objetos inservibles	En el Municipio se producen desbordamientos e inundaciones de ríos durante la estación de lluvias
La estructura geológica en Zacatecoluca es la del volcán de San Vicente, sus productos de erosión se depositan en las partes bajas, conformando terrenos con vocación agrícola, muy productivos.	La flora que conforma los bosques y los hace muy húmedos, tierras muy fértiles en diferentes especies de arboles como: Cedro, ceiba, bálsamo, copinol, cortez negro, chichipate, sincahuite, etc	Falta de tratamientos de aguas contaminadas	En el Municipio prevalecen dos tipos de amenazas naturales: 1. La amenaza sísmica y 2. La amenaza por desbordamiento de ríos.
		Uso inadecuados de fertilizantes y productos químicos para la cosecha	Factores Climatológicos
		Limitación por parte de la Alcaldía para controlar las problemáticas medio ambientales desde una perspectiva macroambiental	Alto costo en los insumos agrícolas
		Uso inadecuados de fertilizantes y productos químicos para la cosecha	

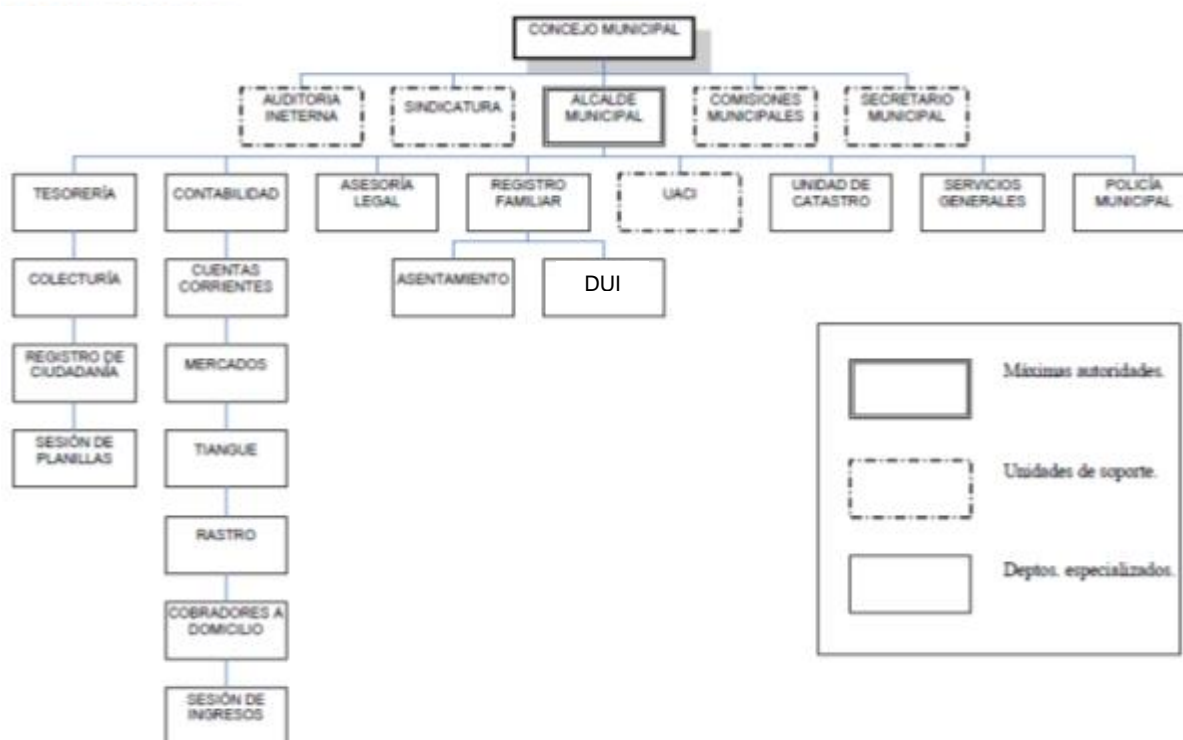
8.1.8. Análisis político-institucional

Se entiende el componente político como una parte de la estructura del sistema de gestión regional, en el cual se configura el espacio de las decisiones político-administrativas de la región. En este espacio confluyen los actores regionales, provinciales y comunales, para organizar y ejecutar los procesos de decisión.

La participación ciudadana es un elemento sustancial de un sistema democrático. Su propósito es fortalecer y construir herramientas que permitan mediante la generación de espacios de participación, la interacción entre la sociedad civil y el Estado. Son mecanismos que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político.

La importancia de investigar sobre la Consulta Popular utilizada como Mecanismo de Participación Ciudadana en Zacatecoluca en el año 2010, radicó en identificar la política de participación ciudadana en dicho municipio, en la cual se dice ha prevalecido el interés de la población sobre el interés individual o de ciertos sectores, a través de mecanismos establecidos por la ley.

8.1.8.1. Organización y funcionamiento administrativo-financiero y de prestación de servicios del gobierno municipal.



8.1.8.1.1. Catastro

En esta unidad se lleva el control y registro de todas las propiedades de Zacatecoluca, en cuanto a datos catastrales se refiere; es decir, se procesan datos como las medidas que poseen una propiedad, el alumbrado eléctrico, etc. En este departamento se establecen los impuestos que se adjudicarán a los ciudadanos cuando realicen modificaciones a sus terrenos o cuando se lleven a cabo construcciones de casas o edificios, además se establecen los impuestos que pagaran del tren de aseo, alumbrado y el impuesto de la propiedad en sí (Marco teórico Zacatecoluca, 2003-2004).

8.1.8.1.2. Impuestos

Son tributos que los ciudadanos tienen la obligación de cancelar por diferentes servicios que la alcaldía presta, existe una diversidad de impuestos

como por ejemplo: impuestos sobre la propiedad, por uso de tren de aseo, alumbrado eléctrico y la vialidad entre otros.

8.1.8.1.3. Registro Familiar

El registro familiar es de las unidades o departamento más frecuentado por parte de los habitantes, pues en esta se extienden todo tipo de asentamientos, como por ejemplo: partida de nacimiento, de defunción, actas de matrimonio, de adopción, etc. aquí se encuentran registrados todos los ciudadanos viroleños, es decir toda la población de Zacatecoluca, la cual oscila entre 65,826 personas, según información obtenida por el VI Censo Poblacional 2007. “Además el personal que atiende este servicio está en contacto permanente con el usuario representando esto un compromiso mayor ya que de ellos depende la buena o mala opinión que los usuarios perciban del servicio que la institución les brinda” (Gavidia, 2005).

8.1.8.1.4. Tesorería

Este municipio tiene como función el manejo del efectivo de la alcaldía, este sector tiene varias dependencias tales como: colectoría, ingresos, egresos, planillas y vialidades.

8.1.8.1.5. Vialidad

Este es un impuesto o más bien una licencia que permite realizar diferentes operaciones, con esta el ciudadano está colaborando a mejorar los servicios que presta la alcaldía como tal, las vialidades son una obligación y se deben cancelar por lo menos una vez al año, dicho documento sirve para todo el año en el cual sea extendida, su uso puede ser en diferentes áreas, desde el permiso para talar un árbol, hasta la construcción de un edificio. No se omite mencionar que existen 3 tipos de vialidades y por supuesto con diferentes costos.

8.1.8.1.6. Área de cuentas corrientes

Son las cuentas que tienen todos los ciudadanos que cancelan impuestos por uso del tren de aseo y el alumbrado eléctrico, estas cuentas funcionan como el registro de cada viroleño; es decir, que funcionan para verificar que el ciudadano se encuentra actualizado con sus pagos tributarios hacia la alcaldía.

8.1.8.2. Matriz FODA político institucional

Cuadro # 25: Construcción de FODA político institucional

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Buenas relaciones en forma vertical y horizontal	Mejores posibilidades de obtener participación ciudadana	Falta de un programa de capacitación permanente al personal, en las diferentes disciplinas necesarias a la administración municipal.	Creciente contaminación de las calles, por el incremento de ventas callejeras.
Pronta atención a la demanda de los vecinos, Despacho municipal con política de puertas abiertas	Existencia en el municipio de profesionales y técnicos capacitados que pueden contratarse para desarrollar proyectos.	No existen controles estadísticos actualizados.	Elevado índice de crecimiento poblacional, el cual no se puede controlar. Limita a la municipalidad para satisfacer necesidades colectivas.
Implementación de nuevos programas	Ofrecimiento de apoyo técnico y financiero de varias entidades.	No se encuentra conformado un cuerpo municipal de tránsito.	Irregularidad en el servicio de energía eléctrica, que puede ocasionar serio deterioro de los equipos de cómputo
Estabilidad laboral, especialmente de los funcionarios.	Instalación de una oficina de denuncia en el parque José Simeón Cañas.	Falta de apoyo municipal a catastro, para la regularización y legalización de tierras.	Reducción de las transferencias del gobierno central que afectan el presupuesto municipal
Personal joven, con buena preparación académica y disposición para el cambio.	Buscar apoyo para la elaboración de personería jurídica del sector restaurantero	Inexistencia de una planta telecomunicaciones	Exigencias por parte de Oficina de Planificación Gestión y Control del Territorio (OPLAGES) ya que esta pidiendo rigurosos permisos de construcción para el sector restaurantero
Instalaciones adecuadas	Conexión con grandes infraestructuras como MEGATEC, CONAMYPE y otros	Falta de legalización de tierras	
Integración del concejo, no obstante siendo de diferentes partidos políticos.			
Descentralización del servicio de agua potable.			
Los proyectos se presentan a tiempo.			
Existencia de reglamentación para normar las actividades de la municipalidad.			
Se cuentan un Departamento de Unidad de Desarrollo Local			

Fuente: *Elaboración propia según talleres realizados con la población de Zacatecoluca.*

8.1.9. A MODO DE CONCLUSIÓN (LUEGO DE HABER REALIZADO EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO)

El objetivo no fue elaborar un documento exhaustivo, sino al menos, evidenciar los problemas estructurales o que en su mayoría representan claras restricciones territoriales. Luego de realizar este ejercicio de consulta y de compilar la información por dimensiones, se realiza un análisis FODA, a través del cual aparecen elementos que se pueden potenciar y otros que aún no se resuelven pero que se pueden prevenir.

Existen condiciones que merecen más trabajo de discusión, como por ejemplo la temporalidad en cuanto alcance y recursos por buscar. El resumen general de factores se centra en poner especial cuidado a la delincuencia, competencia desleal y crimen organizado para el caso de las debilidades; actividades agrícolas, infraestructura óptima y potencial turístico para el tema de las fortalezas. Estos elementos constituyen factores de naturaleza endógena o que pueden ser controlables por el territorio.

Por otro lado, los factores exógenos se refieren más bien a elementos como el fortalecimiento de capacidades a través de mecanismos de participación ciudadana, conformación de nuevos mandos en materia de planificación, conexión con grandes infraestructuras educativas, encadenamientos productivos, etc. Finalmente la contaminación, la crisis económica y la presencia de pandillas, extorsiones e inseguridad se consideran amenazas o aspectos que el territorio claramente no puede controlar. Los aspectos antes mencionados, son repetitivos en los procesos de consulta, entrevistas y talleres de participación.

Como se dijo anteriormente, más allá de ser un documento monográfico que trate sobre datos e indicadores de la situación de Zacatecoluca, esta información es de vital importancia en lo relativo a la conformación de estrategias territoriales y acciones a través de las cuales se puedan desarrollar mejoras sustanciales en el corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, la

información recabada merece especial tratamiento, al ser uno de los pilares a través de los cuales se comienza a reflexionar en la situación de partida del municipio en mención; Estos componentes son claves en lo que respecta a las estructuras previas de un documento de plan estratégico, componente que se presenta en el siguiente capítulo.

8.2. PREPARACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA

La puesta en marcha de un proceso de planificación estratégica territorial es un objetivo ambicioso desde cualquier perspectiva, en lo que se refiere al testado de una metodología propuesta en el marco de una investigación como lo es una tesis doctoral. Al saber que son plazos diferentes, con términos y plazos distintos, lo que se plantea es básicamente la etapa de formulación de los elementos estratégicos o al menos las etapas previas de la construcción metodológica, es decir en sus primeras fases.

La presente propuesta aborda fundamentalmente algunos aspectos y consideraciones provenientes del marco general del autor, tanto desde su conocimiento empírico como de su entender, en lo que respecta al marco conceptual. Es por ello que hay un especial interés en mecanismos de control y seguimiento de lo planteado, pues una cosa es formular un plan y otra muy diferente llevarlo a la marcha y evaluarlo.

Al constituirse en esfuerzos prospectivos y de largo plazo, será fundamental enfatizar la coherencia entre objetivos y estrategias; aspecto que, garantizará una eficaz formulación de indicadores y metas, a efecto de trasladar una efectiva implementación.

Con esta experiencia práctica, se logró otro de los objetivos de la investigación a través de la prueba de la metodología, pero también a colaborar en el proceso de consulta, análisis de la participación, análisis general de las alternativas, etc. Todo esto con la aspiración de colaborar con el desarrollo del municipio objeto de estudio. A continuación se presentan los elementos medulares del Plan Estratégico del municipio de Zacatecoluca. A sabiendas que esto constituye una mirada de las fases iniciales, se presentan rutas para el corto, mediano y largo plazo que el territorio de Zacatecoluca ha definido seguir en su conjunto:



8.2.1. MISIÓN

Planificar e implementar proyectos de mejora en beneficio del pueblo de Zacatecoluca, impulsando el desarrollo económico, social, ambiental e institucional; propiciando la participación ciudadana y de los actores del municipio, para brindar un servicio público y privado eficiente, con el fin de mejorar el nivel de vida de los habitantes de Zacatecoluca.



8.2.2. VISIÓN

Zacatecoluca es un municipio en el que sus habitantes cuentan con bienestar y calidad de vida, con un gobierno local democrático, transparente y eficiente, con una sociedad organizada, participativa y activa, con un desarrollo productivo sustentable, y donde se preservan los recursos naturales. Donde se da atención especial a los grupos poblacionales históricamente excluidos de los beneficios del desarrollo, por razón de su ubicación social, género y edad.

8.2.3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Para el planteamiento de los objetivos estratégicos, se realizaron los pasos siguientes: La elaboración de un FODA del municipio repartido en cuatro dimensiones: FODA Ambiental, FODA Sociocultural, FODA Económico y FODA Político Institucional, partiendo de un diagnóstico realizado en dicho municipio, en el cual participaron 21 sectores, a través de la consulta ciudadana participativa.

Se analizó cuidadosamente la misión, la visión y el FODA institucional, del municipio de Zacatecoluca. Revisándose también el material histórico institucional a fin de identificar los ejes estratégicos de la alcaldía del municipio de Zacatecoluca. Finalmente, se desagregó la visión en extractos, a fin de establecer e integrar de mejor manera los ejes estratégicos del municipio de Zacatecoluca, identificados en el paso anterior. A partir de la secuencia de componentes antes mencionados, se plantearon y validaron los objetivos estratégicos que integran el plan estratégico del municipio de Zacatecoluca.

Objetivo Estratégico 1 (Dimensión Sociocultural): Contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas del municipio, expresada en la tenencia de una vivienda digna, con acceso a los servicios básicos, a la salud, educación y a la seguridad social.

Objetivo Estratégico 2 (Dimensión Económica): Contar en el municipio con las condiciones favorables para el desarrollo económico sustentable en un marco de sana competencia, en términos de asociatividad, productividad, comercialización, empleo local y accesibilidad a créditos que fortalezcan el micro, pequeña y mediana empresa.

Objetivo Estratégico 3 (Dimensión Ambiental): Lograr que el municipio tenga un medio ambiente agradable, limpio, sano y una población sensibilizada en temas ambientales, para el uso racional de los recursos naturales

Objetivo Estratégico 4 (Dimensión Político institucional): Contar con un gobierno municipal que promueva la participación ciudadana en la gestión pública, que sea transparente y eficiente en su administración, y esté en constante armonía con la sociedad organizada.

8.2.4. ESTRATEGIAS O EJES ESTRATÉGICOS

Las estrategias son los medios por los cuales se logran los objetivos estratégicos: es decir, las acciones potenciales que requieren la toma de decisiones por parte de la dirección, así como la óptima asignación de recursos, que garanticen la consecución de los objetivos planteados de forma efectiva, a partir de esta consideración se toman en cuenta también programas y proyectos que contribuyan a estos objetivos.

Para el diseño de las estrategias se siguió este proceso: Se analizó y evaluó detalladamente el FODA territorial, también se analizaron y evaluaron cuidadosamente los objetivos estratégicos planteados en la etapa anterior.

Fue a partir del proceso antes mencionado que se plantearon, analizaron, y validaron las estrategias que integran el plan estratégico del municipio de Zacatecoluca. Las acciones estratégicas son las que materializan la consecución de la estrategia, es decir, establecen cómo se ejecutará o desarrollará la estrategia.

Como se puede observar en las siguientes tablas, hay una serie de programas y proyectos desde las cuatro dimensiones del desarrollo logrando así tener una mejor prospectiva de lo que se pretende lograr con la aplicación. De la misma forma es imprescindible el control y seguimiento de estos elementos estratégicos a partir de la propuesta de aplicación al Cuadro de Mando Integral para el territorio de Zacatecoluca.

CUADRO # 26: ÁMBITO SOCIOCULTURAL

Ejes estratégicos	Programas	Proyectos
Conectividad vial	Mejoramiento de la infraestructura vial en la zona rural y suburbana	Construcción de puentes, pavimentación, reparación, empedrado, fraguado, cunetas de calles rurales y urbanas.
Servicios básicos	Ampliación en la cobertura y mejora de la calidad de agua domiciliar potable Ampliación y mejora de la cobertura de energía eléctrica	Introducción, mejoramiento y ampliación de la cobertura del servicio; construcción de letrinas, perforación de pozos Introducción y Ampliación de servicio de energía eléctrica; introducción y ampliación de alumbrado público
Recreación y deportes	Creación y fortalecimiento de los espacios de recreación y deportes	Compra de terrenos, reparación y construcción de áreas recreativas
Vivienda digna	Generación de oportunidades para la construcción y la tenencia segura de viviendas...	Gestión de proyectos habitacionales
Educación	Mejoramiento de la calidad, cobertura y acceso a la educación	Construcción de aulas, remodelación de infraestructura, muros de contención y perimetrales, creación de bachillerato y universidad, Escuela de educación inicial, alfabetización para adultos
Salud	Mejoramiento de calidad, cobertura y acceso a los servicios de salud	Construcción de clínicas, equipamiento a clínicas y o casas de salud
Seguridad ciudadana	Fortalecimiento de los espacios de prevención de la violencia y promoción de la cultura de paz	Atención a la niñez, adolescencia y juventud; plan municipal de seguridad, prevención de violencia y cultura de paz

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO # 27: ÁMBITO ECONÓMICO

Ejes estratégicos	Programas	Proyectos
Empleo	<p>Generación de espacios para el fomento de habilidades laborales</p> <p>Establecimiento de alianzas con la empresa privada en la gestión del primer empleo.</p>	<p>Talleres vocacionales para generar habilidades, emprendedurismo juvenil</p> <p>Ferias de empleo</p>
Oferta de servicio financiero y no financiero	<p>Promoción y fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa</p> <p>Generación de espacios para la asesoría y capacitación en relación a la asociatividad, productividad y comercialización.</p>	<p>Financiamiento para iniciativas económicas, ideas de negocios, emprendedurismo juvenil, pequeño comercio, cooperativas de agricultores y mercado.</p> <p>Asesorías y capacitaciones a jóvenes emprendedores, cooperativas y otras iniciativas económicas</p>
Producción y comercialización	<p>Generación de mecanismos y espacios para la comercialización del producto local</p> <p>Gestión de la producción orgánica amigable con el medio ambiente</p>	<p>Generación de espacios y mecanismos para la comercialización de productos</p> <p>Producción y elaboración de productos orgánicos</p>
Transporte	Regulación y ordenamiento de la demanda y oferta del transporte público	Ordenamiento y regulación de rutas.
Turismo	<p>Mejoramiento de la infraestructura y vías de acceso a los lugares con potencial turístico</p> <p>Promoción y gestión para apoyar el turismo local</p>	<p>Mejoramiento de calles e infraestructura de centros turísticos</p> <p>Festivales gastronómicos e iniciativas turísticas</p>
Tejido productivo	<p>Generación de mecanismos que fortalezcan la asociatividad productiva y comercial</p> <p>Conformación y constitución de cámara de comercio que aglutina el sector empresarial</p>	<p>Generación mecanismos de asociatividad y fortalecimiento de las organizaciones productivas</p> <p>Facilitación de obtención de escrituras de terrenos</p> <p>Creación de cámara de comercio</p>

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO # 28: ÁMBITO AMBIENTAL

Ejes estratégicos	Programas	Proyectos
Gestión del riesgo	Promoción y fortalecimiento de la educación ambiental	Educación y sensibilización ambiental
	Construcción de obras de mitigación y conservación del suelo	Construcción de muros, bordas, drenados, bóvedas, mitigación de zonas de inundación y deslizamiento, reforestación, regulación de Lotificaciones
	Arborización de áreas deforestadas y con potencial acuífero	Arborización, reforestación y protección de zonas verdes y fuentes de agua
Contaminación de ríos y tierras	Control y prevención de la contaminación ambiental	Rregulación de químicos madurantes, mantenimiento de quebradas, elaboración de materiales orgánicos, creación de ordenanzas que regulen la contaminación
	Tratamiento, manejo y disposición de las excretas, aguas grises y desechos sólidos	Instalación de sistemas de drenaje de aguas negras y grises

Fuente: Elaboración propia

CUADRO # 29: ÁMBITO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Ejes estratégicos	Programas	Proyectos
Administración, finanzas y servicios municipales	Fortalecimiento de la gestión municipal	Mejoramiento de la estructura administrativa y su funcionamiento
Fortalecimiento institucional de la ciudadanía	Fortalecimiento de la participación ciudadana y tejido organizativo	Capacitaciones a ADESCOS e intercomunales, construcción de casas comunales

Fuente: Elaboración propia

8.2.5. PROPUESTA DE OPERATIVIZACIÓN Y SEGUIMIENTO: LINEAMIENTOS PARA LA PUESTA EN MARCHA DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN EL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA

Las municipalidades demandan un sistema de gestión y de control para operativizar las estrategias planteadas, con el objeto de permitirles manejar la potencialidad de conflictos de interés de sus actores claves. El Cuadro de Mando Integral parte de la clarificación de los objetivos estratégicos, la estrategia y visión de largo plazo son el eje central para el desarrollo de las medidas, las cuales se agrupan las perspectivas (Rueda, 2006). La metodología original plantea el desarrollo de cuatro dimensiones: financiera, clientes, procesos internos y crecimiento-aprendizaje.

Lo importante de esta técnica, radica en que a partir de su aplicación, se ayuda a la implementación de la estrategia en términos más operativos. De acuerdo a la metodología anterior pretende adecuarse esta propuesta al municipio de Zacatecoluca, de manera que permita desarrollar un Cuadro de Mando Integral. Esta propuesta se consideró a partir de la necesidad de un sistema de control y gestión para el cumplimiento de los objetivos planteados.

En términos simples, el concepto tiene como principal función promover una visión amplia del territorio y de los proyectos del municipio, tomando en cuenta el contexto en el que se desempeña. Se busca que los representantes de cada uno de los proyectos presentados respondan a las demandas de todos los grupos de interés.

Como se dijo anteriormente, el objetivo de la propuesta de un Cuadro de Mando Integral para la municipalidad es ayudar a mejorar el desempeño del gobierno local y del sector privado, identificando las áreas en las cuales las municipalidades pueden mejorar y que favorece la competitividad.

A continuación, se puntualizan tales observaciones:

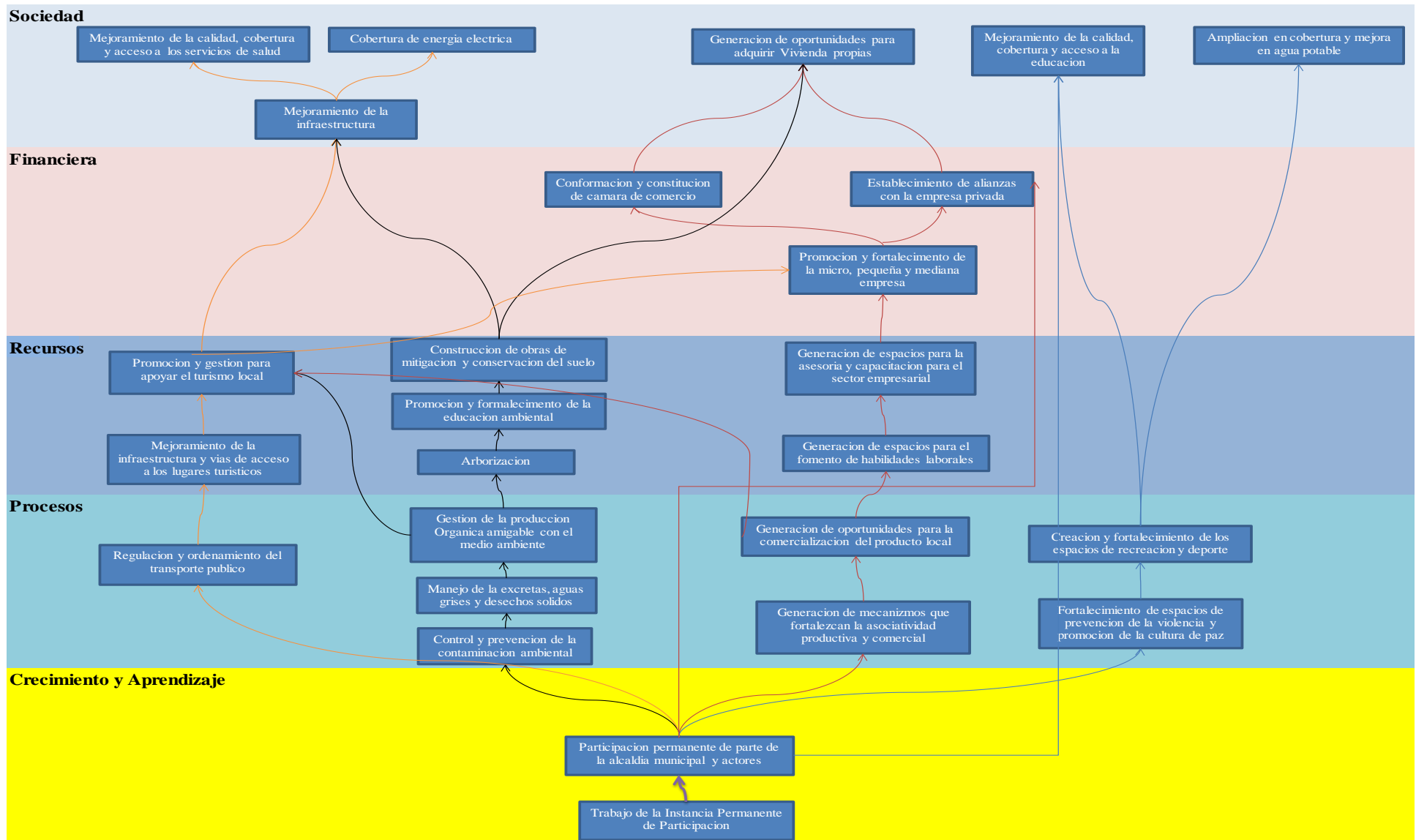
- 1) Se incorporara una perspectiva llamada Crecimiento y Aprendizaje: que involucra agentes y actores sectoriales, políticos, organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación, estado, municipalidad, iglesias en algunos casos, organizaciones sociales, se hace referencia a todas las entidades relacionadas o a las que contribuyen directamente a la operativización del Plan Estratégico, así como a los habitantes de dicho territorio. La colaboración de dichos involucrados permite llevar a cabo la estrategia, quiere decir, que las personas tienen la capacidad de aprender y desarrollarse para que esto se concierta en un valor agregado del municipio, poniéndolo al servicio de la comunidad, generando así un beneficio para todos los habitantes del mismo. Además incorpora a las personas que llevan a cabo los procesos que están encargadas del seguimiento y control, que permiten potenciar y alcanzar la visión del Plan Estratégico Participativo.
- 2) La perspectiva financiera no busca rentabilidad, sino más bien la utilización eficiente de los recursos existentes en el municipio como ayuda a programas de desarrollo local por parte de agencias de cooperación, lo que significa utilizar de una manera eficiente los recursos económicos que ingresan a los proyectos del Plan Estratégico Participativo.
- 3) La perspectiva de procesos, que se mantiene con la metodología expuesta, busca eficacia para poder potenciar las condiciones del territorio y poder alcanzar una mejora en las condiciones de los individuos. Busca el tipo de procesos necesarios para lograr mejoras en las condiciones de vida ya mencionadas.
- 4) La perspectiva llamada recursos con que cuenta el territorio, es adaptada: personas en concreto, recursos ambientales, tecnología, sobre todo los diferentes aspectos que constituyen la planificación

integral del desarrollo local, se deben tener en cuenta para que el territorio sepa usar los recursos adecuadamente.

- 5) La perspectiva Sociedad, se refiere a quienes resultan favorecidos en el desarrollo territorial del municipio, como lo son los habitantes y las empresas que forman parte del municipio locales o no locales, que brindan servicios públicos o privados de los diferentes sectores o rubros de la industria, ya que al generarse un desarrollo local o territorial los habitantes de las diferentes comunidades resultaran beneficiados y tendrán una mejor calidad de vida y esto hará que con el desarrollo de la población se genere más comercio, y sobre todo el municipio de Zacatecoluca será fuente de inversión generando un valor para todos los que son parte de dicho municipio desde el comercio informal, industria, agricultura, pesca hasta grandes comercios formales.

Esquema # 9: Mapa Estratégico para su aplicación en el Plan Estratégico del Municipio de Zacatecoluca

VISION ZACATECOLUCA 2014-2023



8.2.6. Tablero de Control del Cuadro de Mando Integral para su aplicación en el Plan Estratégico del Municipio de Zacatecoluca

Para la elaboración del Tablero de Control se cuenta con un conjunto de indicadores cuyo seguimiento permitirá contar con un mayor conocimiento de la situación de un proceso, ya de sea de una empresa o en este caso, de un sector en particular. A continuación se detalla una propuesta de tablero de control para el Cuadro de Mando Integral del Plan Estratégico Participativo del Municipio de Zacatecoluca, que tiene como fin, lograr contar con indicadores que generen un panorama de cómo se está controlando y ejecutando la estrategia.

Para la elaboración del tablero de control se planteó la metodología llamada “Semáforo”, la cual consiste en verificar el cumplimiento de las metas de los indicadores establecidos con anterioridad, indicando según los colores de un semáforo tradicional, en qué etapa se encuentra el proyecto. Esta técnica ayuda con la medición y análisis de los proyectos a desarrollar.

A continuación se detalla la forma cómo funciona esta técnica:

- Se establecen indicadores que ayudan al mejoramiento del proceso.
- Se establecen metas que su función principal es medir los indicadores.
- Luego, se ponen ciertos parámetros para la medición de los indicadores.
- Según los colores del semáforo, se va midiendo la mejora o déficit en cuanto a las metas e indicadores

Para tener más claro la técnica del semáforo, se dará un ejemplo de cómo funcionaría si los indicadores se cumplieran.

Perspectiva	Objetivos Estratégicos	Metas	Indicador	Rangos			Puntaje Asignado
				Baja	Media	Alta	
Procesos	Contar con un gobierno municipal que promueva la participación ciudadana en la gestión pública, que sea transparente y eficiente en su administración, y esté en constante armonía con la sociedad organizada.	17 Capacitaciones institucionales.	25 capacitaciones para la participación ciudadana.			X	El mayor rango tiene el puntaje más alto; el menor rango tiene el puntaje más bajo

**PROPUESTA DE TABLERO DE
CONTROL DEL CUADRO DE MANDO
INTEGRAL (CMI) PARA EL
MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA**

8.2.7. Propuesta de aplicación del Cuadro de Mando Integral (CMI) para la alcaldía de Zacatecoluca sobre el Plan Estratégico Participativo.

Cuadro # 30: Tablero de Control

Perspectiva	Objetivos Estratégicos	Metas	Indicador	Rangos			Puntaje Asignado
				Baja	Media	Alta	
Sociedad	Contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas del municipio, expresada en la tenencia de una vivienda digna, con acceso a los servicios básicos, a la salud, educación y a la seguridad social.	Construcción de Puentes, Pavimentación, reparación, empedrado.	Cuantos puentes serán construidos, número de calles pavimentadas y número de reparaciones de empedrados.				El puntaje mayor se asigna al proyecto que presenta el mayor número de aportes que la población indicó, el menor número de aportes tiene el menor puntaje
		Construcción de letrinas y perforación de pozos.	Número de letrinas construidas y cantidad de pozos perforados.				
		Ampliación de alumbrado eléctrico.	Cuantos kilómetros de alumbrado eléctrico poseerán en las zonas afectadas				
		Construcción de aulas, remodelación de infraestructura.	Número de aulas construidas y cantidad de remodelación en la infraestructura.				
		Construcción de clínicas, equipamiento a clínicas y/o casas de salud.	Número de clínicas construidas				
		Prevención de violencia, plan municipal de seguridad.	Número de charlas y talleres sobre la prevención de la violencia.				
Financiera	Contar en el municipio con las condiciones favorables para el desarrollo económico sustentable en un marco de sana competencia, en términos de asociatividad, productividad, comercialización, empleo local y accesibilidad a créditos que fortalezcan la micro, pequeña y mediana empresa.	Talleres vocacionales, ferias de empleo	Número de talleres vocacionales y ferias de empleo realizadas por año.				El puntaje mayor se asigna al proyecto que ya cuenta con financiamiento asegurado; el menor al que no lo tiene
		Asesorías y capacitaciones a jóvenes emprendedores.	Número de capacitaciones por año para jóvenes emprendedores				
		Generación de espacios y mecanismos para la comercialización de productos, Producción y Elaboración de productos orgánicos.	Número de espacios para la comercialización				
		Ordenamiento y regulación de rutas.	Demuestras que tan grande es la demandan de transporte en la zona				

		Mejoramiento de calles e infraestructura de centros turísticos.	Cantidad de vías de acceso a los lugares con potencial turístico				
Recursos	Lograr que el municipio tenga un medio ambiente agradable, limpio, sano y una población sensibilizada en temas ambientales, para el uso racional de los recursos naturales.	Construcción de muros, bordas, drenados, bóvedas, mitigación de zonas de inundación y deslizamiento.	Número de obras de mitigación y cantidad de charlas para la conservación del suelo				El puntaje en este caso es binario, tiene o no tiene viabilidad técnica.
		Arborización y reforestación de las zonas verdes.	Número de árboles plantados para su reforestación.				
		Mantenimiento de quebradas, elaboración de materiales orgánicos, creación de ordenanzas que regulen la contaminación.	Número de capacitaciones por período para el mantenimiento y prevención de la contaminación ambiental.				
		Instalación de sistemas de drenaje de aguas negras y grises.	Número de instalaciones de drenajes de aguas negras y grises durante el período.				
Procesos	Contar con un gobierno municipal que promueva la participación ciudadana en la gestión pública, que sea transparente y eficiente en su administración, y esté en constante armonía con la sociedad organizada.	Mejoramiento de la infraestructura administrativa y su fortalecimiento.	Cuantificar el fortalecimiento que tiene la gestión municipal.				El mayor rango tiene el puntaje más alto; el menor rango tiene el puntaje más bajo
		Capacitaciones institucionales, Construcción de casas comunales.	Número de capacitaciones para la participación ciudadana.				
Desarrollo Local	Generar un mayor nivel de apropiación y corresponsabilidad de la ejecución del plan, por parte de la población y el gobierno municipal.	Capacitaciones para la buena ejecución del plan, Charlas para la población sobre dicha ejecución	Número de capacitaciones durante el desarrollo y ejecución del Plan Estratégico.				El mayor rango tiene el puntaje más alto; el menor rango tiene el puntaje más bajo

8.2.8. A modo de conclusión (Luego de haber realizado la parte práctica):

La puesta en marcha de un proceso de planificación, es un esfuerzo que debe de realizarse desde el trabajo compartido y que implica plasmar la opinión de diferentes actores del desarrollo en un documento general que sirva para llevar a cabo tales aspiraciones. Al existir dentro de un territorio intereses diferentes, el diálogo y entendimiento mutuo son componentes que no deben faltar en estas dinámicas.

Más allá de un documento escrito, que puede llamarse plan estratégico, de lo que se trata es saber aprovechar las relaciones que se dan. De la misma manera el proceso implica una riqueza sustancial, al menos en haber reflexionado de manera crítica y responsable en un espacio compartido de trabajo, ya sea desde la alcaldía o de cualquier lugar que haya servido como espacio de reunión.

Al hacer una evaluación preliminar de la praxis, claramente se observa que un proceso de planificación debe ser flexible; pues aunque se llevara una propuesta concreta para su aplicación, siempre hay condicionantes o factores que se desarrollan de manera autónoma en el municipio; estos pueden venir, desde sugerir alternativas adicionales a la metodología, o bien prescindir de algunos elementos de la misma. Por otro lado, el autor pudo evidenciar que la presencia de tecnicismos en el lenguaje, en muchos casos puede complicar el desarrollo, sobre todo en las dinámicas de tipo más rural.

Otro factor determinante, surgió al momento de reflexionar sobre los temas económicos y sociales; pues en buena medida siempre los factores exógenos plantean consideraciones sobre las que deben reflexionarse de mejor manera: delincuencia, crimen organizado, competencia desleal. No obstante, al comenzar a tratar esta serie de problemáticas comunes, todos los participantes de las etapas realizadas han coincidido en tratar de establecer una propuesta que vaya orientada a reducir tales adversidades.

En algunas partes del proceso daba la impresión que se aprobaban temas más por el cansancio mismo de los participantes y por el hecho de pasar a la etapa venidera que por llegar a un consenso definitivo, respecto a la evaluación de estrategias y objetivos. En todo caso, siempre había un sentir colectivo que independientemente de la solución, ya estaban estipuladas al menos líneas de abordaje para revertir la situación.

Considerar el tiempo en relación al análisis de la participación debe ser esencial, en la medida que las personas pueden participar y tener la motivación de formar parte, pero esto implica dejar de lado jornadas laborales completas; en donde muchos líderes comunales o cantonales dejan de lado sus economías de subsistencia, pudiendo dejar entonces el mero ejercicio de planificación del desarrollo en un componente más secundario.

Temas como el ordenamiento territorial y elementos que se relacionan a factores culturales y del patrimonio histórico, son aspectos que ya vienen desarrollándose con anterioridad en ejercicios de planificación. Parecería que ya hay algunos ejes que la población asume como suyos y en donde les interesaría participar. Esto es un aspecto positivo, pues aunque no de forma clara, hay algunos indicios que en las dinámicas territoriales hay voluntad de seguir desarrollando o formar parte de grandes estrategias de desarrollo.

Finalmente, el control, la evaluación y seguimiento siempre serán temas de vital importancia. Al concluir la etapa de formulación hubo un sentido de logro al terminar las etapas sugeridas, pero se trata de que con el correr del tiempo estos esfuerzos no se diluyan. El empoderamiento, la retroalimentación, una comunicación efectiva y la rendición de cuentas, serán aspectos determinantes para dar continuidad a lo planificado.

CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES Y VALORACIONES FINALES DE LA INVESTIGACIÓN

Conclusión # 1

A partir de los diferentes modelos de desarrollo y prescripciones dictaminadas por los enfoques centrados en el crecimiento económico, se llega a la conclusión que la exclusiva orientación hacia parámetros economicistas no han creado ni generado las condiciones básicas para la gran mayoría de habitantes en los países del Sur. Todos estos aspectos se han originado a raíz de ir formulando las perspectivas desde lo global y desde la lógica que la aplicación económica es homogénea para todas las regiones. Como respuesta a estos elementos, surge desde el desarrollo local, un enfoque alternativo para enfrentar el desarrollo de los países menos favorecidos frente a la globalización.

Se reconoce al territorio independiente de la escala pero enraizándolo desde una categoría sistémica fundamental, que parte de comprender diferentes dimensiones vinculadas entre sí (hablamos de temas económicos, sociales, culturales, políticos, institucionales y ambientales). Al ser estas variables de naturaleza compartida, proporciona un especial interés para la praxis, de temas que necesariamente deben estudiarse en su conjunto.

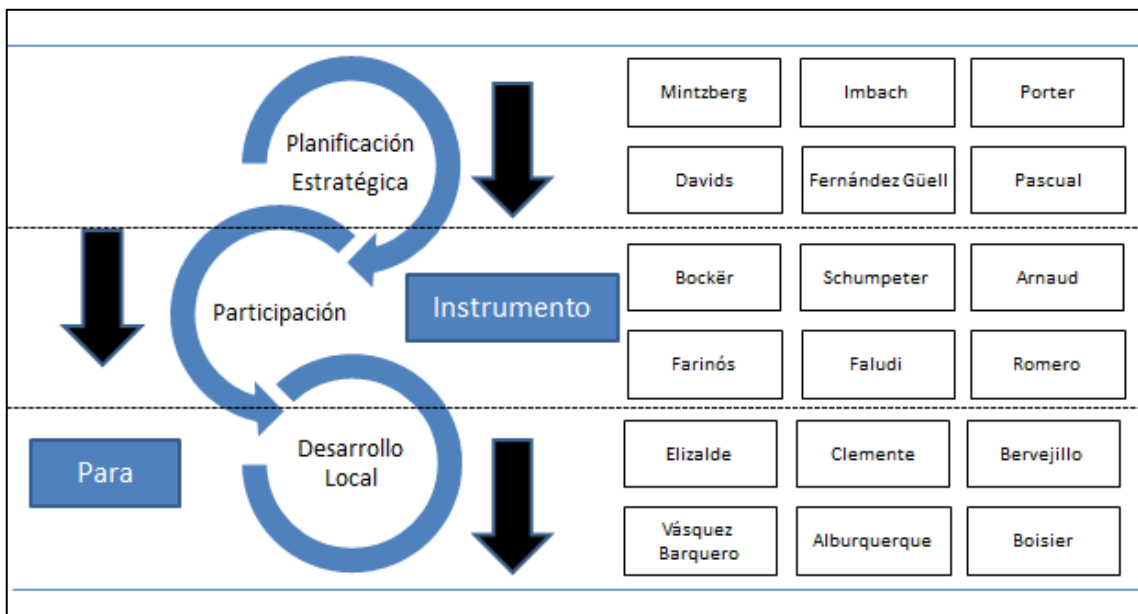
Luego de haber analizado una serie amplia de documentos y referencias variadas que se relacionan directamente al encuadre teórico-conceptual, se pudo ratificar la vinculación que hay entre los conceptos: desarrollo local, gobernanza, participación ciudadana y planificación estratégica.

Indistintamente del marco que se analice, siempre hay pautas relacionadas a la participación, el nuevo estilo de gobernar y la exploración de factores exógenos y endógenos. Lo anterior, representa el común denominador de temas que se comenzaron a estudiar con más profundidad.

Se ha optado en un primer momento en comprender la evaluación histórica del desarrollo, para posteriormente analizar el surgimiento de la teoría del desarrollo local como una propuesta alternativa, que necesariamente debe partir de procesos en donde se enfatiza la participación. El autor sostiene que la planificación estratégica puede ser un instrumento aconsejable y útil para poder desarrollar estos componentes.

A sabiendas que la terminología es amplia, se ha estudiado un robusto marco conceptual, alineándose con especial énfasis al trabajo realizado por una serie de referentes significativos para el doctorando, en torno al objeto de estudio. Principalmente el análisis de estos componentes que han conformado el encuadre conceptual de la investigación gira en torno a los planteamientos de un selecto grupo de teóricos y académicos que se agrupan en diferentes áreas del conocimiento (Ver cuadro final).

Figura final: Vinculaciones teóricas y referentes significativos para el doctorando



Fuente: Elaboración propia

Se realiza por lo tanto un claro hallazgo en relación a la importancia de la visión compartida, participación ciudadana y nuevas formas de gobernar

mediante el estudio de las propuestas teóricas diseñadas por esta primera muestra de autores indistintamente del contexto geográfico o de la formación de estos principales referentes en estudio; se llega por lo tanto a encontrar temáticas vinculadas.

Lo anterior genera un importante debate, en torno a la lógica compartida de estos temas, indistintamente de la disciplina o formación. La planificación por lo tanto no es unívoca y se da la posibilidad de abordajes compartidos entre diferentes disciplinas o escuelas de pensamiento.

En este sentido, algunas valoraciones y comentarios generales, a partir del encuadre conceptual, se sitúan en torno a las siguientes consideraciones a manera de hacer un punteo general de dos ideas que se enfatizan en la literatura: Interés genuino en aprovechar de forma responsablemente los recursos por limitados que sean y el logro de objetivos concretos.

También hay una fuerte tendencia en promover un nuevo estilo de gobernar; más en la modalidad de red, de modo que sea más participativo e incluyente y donde las instituciones y actores participen, cooperando en el diseño y formulación de propuestas concretas. En términos generales se puede mencionar que el elemento más importante y decisivo es la participación de la población y los actores locales.

El dar solución a cuestiones y problemas estructurales, desde la lógica participativa, es un ejercicio complejo al existir conjuntos plurales con muchos roles sociales en los territorios y sobre todo al reflexionar de antemano en torno a quiénes deben participar, por qué deben participar, en qué momento, etc. Se habla de un nuevo rol del Estado, más gestor, capacitador y facilitador de la coordinación de nuevos mecanismos de cooperación. Desde esta lógica no solo interesan los proyectos detonadores, sino también las relaciones y los procesos resultantes de la reflexión común.

Finalmente, se reafirma el hecho de haber encontrado elementos relacionados que muestran contundentemente que los encuadres teóricos conceptuales relacionados a los procesos de planificación estratégica territorial sí tienen vinculaciones con los elementos troncales del desarrollo local y la participación ciudadana. Por lo tanto, el objetivo de la investigación, orientado a conocer diferentes encuadres teóricos-conceptuales relacionados con la planificación estratégica territorial para entender el objeto de estudio y mostrar las diferentes vinculaciones de los elementos relacionados a estos temas, se cumple a plenitud.

Conclusión # 2

El concepto de planificación estratégica en El Salvador no es un tema nuevo. A partir de la década de los años cincuenta ya hay indicios generales de esfuerzos y formas de planificación territorial aunque con perspectivas más urbanas. En relación al estado actual, también es importante aclarar una situación muy particular y que tiene que ver con las concepciones prácticas de la planificación; el doctorando pudo percibir que a cualquier tipo de planificación se le ha llamado “de tipo estratégica” aunque sean componentes monográficos de una tan sola dimensión del territorio: como por ejemplo hablar exclusivamente de estrategias para el despliegue económico, planes de ordenamiento territorial, por mencionar algunos ejemplos.

Con la elaboración de esfuerzos salvadoreños investigados, el autor pudo situar una línea del tiempo en lo que respecta a la planificación, donde hay indicios que se ha venido caminando hacia procesos abiertos y participativos, enraizados también a cuestiones centradas en la planificación integral del desarrollo territorial (desde las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales). Ejemplos de ello son los Planes Estratégicos Participativos y los Planes de Competitividad, planteados en el último quinquenio para el caso salvadoreño.

Anteriormente, estos esfuerzos se hacían desde enfoques elaborados a partir de visiones técnicas o rígidas, caracterizados por ser procesos poco participativos. No obstante, lo anterior se ha evolucionado en la forma de planificar, situándose en un plano más flexible y de acuerdo al territorio en donde se ejecute. También es importante mencionar que la proliferación de metodologías es un hecho, que en algunos casos suele confundir a los actores participantes, pues se puede perder el horizonte al centrarse únicamente a la redacción del documento o en los tecnicismos que puedan derivar de una propuesta concreta.

Desde la mirada del autor, la planificación estratégica territorial se entiende en El Salvador como una herramienta que facilita el traslado de las ideas y aspiraciones compartidas de los actores de un territorio, en un documento concreto. Se trata de un instrumento que debe recoger todos los insumos obtenidos en el proceso de reflexión común, en el debate y la participación. Por medio de este documento se pueden definir las potencialidades de un territorio, así como también ejes de trabajo en el corto, mediano y largo plazo.

Aunque las evidencias no son tan concretas, sí existen esfuerzos incipientes en que se puede aplicar la planificación estratégica territorial a todo tipo de gobiernos y administraciones, independientemente del territorio en que se ejecute. Los casos que refuerzan esto, es la evidencia encontrada en una muestra de lo urbano y rural del territorio de El Salvador, tales como los primeras tendencias que se comienzan a derivar de los casos provenientes del Área Metropolitana de San Salvador o la Región de Los Nonualcos.

Se presentan a continuación algunas ideas que concluyen la conformación de elementos que describen en un primer esbozo el estado actual de la planificación estratégica territorial en El Salvador, visto desde la práctica, enfatizando retos y desafíos a tomar en cuenta, a modo de tener un abordaje más amplio del objeto de estudio.

Ventajas de la planificación estratégica territorial en El Salvador

Una vez el doctorando analiza y comprende las temáticas relacionadas a la planificación territorial, realiza un diálogo con expertos y referentes en el tema, estudiando casos concretos de interés. A partir de lo anterior y como resultado final de la investigación, se plantean algunas valoraciones propias para entender el caminar de estos conceptos en la práctica salvadoreña.

Sobre las ventajas de la realización de procesos de planificación estratégica territorial, se puede decir que:

- Al incorporar una visión participativa y estratégica, se tiene un diagnóstico territorial más robusto y con diferentes perspectivas más amplias y diversas. Esto se traduce en una reducción paulatina de la incertidumbre, que a su vez conduce a priorizar inversiones y ejes de acción desde la lógica de la visión común.
- Aunque lo ejecutado no se logre desarrollar según lo planificado, se trata de un instrumento que está enfocado a mejorar la calidad de vida de la población. Implica poner en contacto a los actores de un territorio y ponerlos a discutir, debatir y reflexionar sobre la lógica de objetivos comunes. Esto conlleva a que los actores de un territorio puedan construir una visión de futuro, antes de encontrar líneas y acciones estratégicas.
- Solo el hecho de reunir y dialogar el diseño de un plan ya es un hecho formidable. La conformación de una relación entre diferentes actores y el poder observar problemas emergentes es un tema crucial a fin de poder enrumbar un territorio.
- Al ser la planificación un proceso que abre posibilidades de diálogo, se pueden limar asperezas en diferentes entornos politizados. De hecho, la

idea de un plan estratégico territorial es que los actores discutan y prioricen ideas tomadas desde la reflexión común.

De las Instituciones responsables en El Salvador para llevar a cabo estos esfuerzos

Las instituciones responsables para guiar o acompañar un esfuerzo de planificación dependerán previamente del nivel en que ésta se encuentre. Así podemos tener procesos nacionales, supramunicipales o locales. A partir de ello, intervendrían unas u otras instituciones tales como ONG, agencias de cooperación e incluso universidades. Sin embargo, es de tener claro que el Estado es el ente rector de la planificación estratégica territorial, pero no debe trabajar sin la ayuda y participación de los otros actores para mantener una línea del trabajo compartida en las zonas de actuación. En todo caso, las instituciones que deben ser las responsables son aquellas que tengan la mirada en un trabajo compartido. Para lograr este objetivo se debe partir de una visión supra territorial y que vaya más allá del gobierno de turno o de las tendencias políticas partidarias

¿Factores clave del éxito o retos a tomar en cuenta en El Salvador?

Principalmente existen algunos factores clave del éxito que en la medida se cumplen, resultan patrones orientados a la eficacia. El componente medular se centra en la participación ciudadana. Por lo tanto, un plan estratégico territorial sí puede ser un instrumento de participación ciudadana siempre y cuando vaya orientado a la solución de problemas comunes mediante la participación. Como componente previo es fundamental hacer un buen mapeo de actores del territorio, tratando de vislumbrar las relaciones de poder que existen dentro de él. Esto permitirá diseñar una estrategia adecuada para garantizar la asistencia a la participación; y esta puede garantizarse, solamente tomando en cuenta un ejercicio más pluralista, en donde estén representados todos los actores y agentes del territorio.

Por otro lado, es importante hablar de un cambio de paradigmas al considerar la planificación desde una lógica basada en el enfoque de oportunidades, incluyendo el hecho de trazarse metas cortas o plazos cortos , con el objeto de para que las personas comiencen a ver frutos de ese plazo territorial. De lo que se trata también es del proceso mismo de movilización, participación y organización más allá de la redacción de un documento. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el factor humano, el aspecto monetario y los materiales disponibles para desarrollar esfuerzos de planificación son elementos claves; sin el adecuado estudio de estos elementos la planificación sería solamente retórica y no se despegaría a potenciar ningún proceso de desarrollo. En este sentido, el financiamiento mismo de un plan estratégico puede ser otro factor decisivo. La conformación de una estrategia implica la búsqueda de fondos para proyectos y las lógicas territoriales funcionan donde los recursos son escasos y limitados.

La voluntad política es otro factor fundamental, pues muchas veces se truncan los procesos comenzados anteriormente o sencillamente no se les da continuidad. Esto puede poner en riesgo los acuerdos y procesos desarrollados previamente y trasladar un sentido de indiferencia o frustración en los esfuerzos venideros. Y sobre todo al existir una polarización política tan marcada dentro del territorio salvadoreño.

Con el objetivo de mostrar una situación inicial del entender la planificación desde una lógica situacional, el doctorando ha optado por presentar una matriz DAFO del comportamiento actual (ver cuadro #33). Situando desde una visión muy particular el estado actual de la planificación en El Salvador. Estos elementos se resumen a continuación:

Cuadro # 31: Matriz final: Análisis situacional de la planificación estratégica territorial en El Salvador

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Extensión territorial de El Salvador: Por ser un territorio pequeño de aproximadamente 20 mil kilómetros cuadrados, existiría en principio menos dificultad en cuanto a la planificación. • Experiencia previa en procesos de planificación (más desde la praxis de territorios que por iniciativa de ONG o agencias de cooperación, se fueron desarrollando esfuerzos previos de planificación). • Aumento de la participación ciudadana a partir de nuevas tendencias de la planificación en sugerir esfuerzos más plurales y participativos. • Capacidades técnicas y de gestión por personal clave de ONG y Agencias de Cooperación, las que suelen acompañar procesos y dinámicas de planificación. • Trayectoria en experiencias asociativas y de carácter supramunicipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco legal aún en construcción y traslape de competencias de carteras de Estado en relación a la planificación. • Falta una estructura del estado que coordine y acopie todo lo relacionado a la planificación, planes, estrategias, y esfuerzos supramunicipales o de carácter asociativo. (Anteriormente existió el Ministerio de Planificación). • Cambio de autoridades o gobiernos que provocan falta de continuidad en los proyectos establecidos. • Polarización política. • Limitadas propuestas de formación a partir de propuestas provenientes desde la academia y/o institutos especializados. • Falta de sostenibilidad económica de algunos procesos de planificación. • Apatía de la población generada por esfuerzos o experiencias anteriores
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Visión integral del desarrollo (no solo priorizado en los elementos económicos). • Presencia de la cooperación internacional en el desarrollo en los procesos de planificación estratégica territorial. • Posibilidad de conexión con estrategias nacionales y regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vulnerabilidad de los territorios a partir de fenómenos medioambientales: terremotos y huracanes. • Disminución de la Cooperación Internacional y ayuda al Desarrollo. • Violencia y agudización de fenómenos provenientes de la migración: maras y pandillas.

Fuente: Elaboración propia

Una consideración o desafío final puede venir desde la academia: preparar nuevos profesionales expertos en la materia no es precisamente lo que se está haciendo en El Salvador. Es importante capacitar a nuevos cuadros y líderes desde paradigmas más prácticos y menos retórico-discursivos; pues desde la óptica que se analice, todo proceso de planificación es similar y con características homogéneas en lo elementos que se abordan, diferenciándose

en concreto de la escala que se utilice y de las particularidades territoriales. Sin embargo, el éxito de un proceso eficiente y efectivo de planificación, no solo depende de tener un nivel académico alto o de adaptar el modelo de vanguardia, sino más bien del liderazgo de actores claves y de la voluntad que se tenga para hacer las cosas.

Por lo tanto, el objetivo de indagar en el estado actual de la planificación estratégica territorial salvadoreña se cumple en su totalidad; y esto también se considera una novedad en relación a la generación del conocimiento salvadoreño; por un lado se muestra un análisis situacional o fotografía salvadoreña a partir de estos temas, y por el otro se puede realizar un estudio documental de casos de interés, analizando a profundidad las opiniones de expertos e instituciones referentes mediante un diálogo amplio y robusto. Lo anterior permite reafirmar la idea en que desde la práctica sí existe una amplitud de factores adicionales que suponen importantes desafíos a tomar en cuenta para el caso salvadoreño.

Conclusión # 3

En El Salvador existen experiencias referentes en relación a los procesos de planificación estratégica territorial. Hay dos regiones en concreto que destacan por su trayectoria en esfuerzos de asociatividad municipal y experiencia en planificación, tal es el caso del Área Metropolitana de San Salvador compuesta por 14 municipios y la Región de Los Nonualcos conformada por 16 municipios, respectivamente.

Al estudiar en detalle estas experiencias, conviene destacar la creación de mecanismos “ad-hoc” para dar fuerza a la implementación de las iniciativas estratégicas de éstos territorios, tales como la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y la Asociación Los Nonualcos (ALN). Como comentario general, es importante mencionar que las directrices con las que estos mecanismos trabajan responden a una visión compartida conformada con anterioridad, y que se ha venido dando el seguimiento

respectivo, indistintamente de preferencias político-partidario de las municipalidades que conformen ambas regiones.

Al analizar los planes en su conjunto, también se pudo observar una semejanza general en cuestiones de estructura y abordaje. Se enfocan estos esfuerzos en propuestas relacionadas centradas a instrumentos de desarrollo territorial, planificación participativa y planes de competitividad. Sus instrumentos contemplan estructuras similares en cuanto a terminologías y orientaciones metodológicas. En estas regiones los procesos han sido participativos, desde su formulación y construcción. Realmente se comienza a observar una cultura incipiente de planificación en estas regiones, a modo que ya se habla de una nueva forma de gobernar más en red y desde la participación.

Parte del éxito de estos procesos es que se analizan los intereses de los actores y se estudian en detalle las relaciones de poder existentes dentro del territorio. El rol de los consultores fue también determinante en estas experiencias en el sentido que se clarifica mediante instrumentos el manejo de la información y la generación de aprendizaje. De la misma forma, especial énfasis ha tomado la cooperación internacional al haber apoyado estos procesos; tomando como ejemplo la Junta de Municipios de Andalucía en España para el área metropolitana de San Salvador y la Oficina Alemana de Cooperación para la Región de Los Nonualcos.

La experiencia analizada de estos casos muestra una clara orientación hacia el enfoque económico, indistintamente del territorio que se analice o del instrumento de planificación con el que se trabaje; así sean planes de desarrollo, estratégico o de competitividad.

Es una prioridad dentro de la práctica salvadoreña buscar respuestas contundentes a problemáticas actuales tales como la productividad, competitividad, desarrollo económico. Esta situación se da en más del 90% de los planes analizados. Respecto al tema ambiental, el uso sostenible del suelo

y la conservación y protección de los recursos naturales también resaltan con especial énfasis en las dos regiones. Finalmente, otro elemento que se concluye es que ambas zonas estudiadas, buscan de manera decidida potenciar las capacidades institucionales así como también incidir en elementos relacionados al ordenamiento territorial.

Por otra parte, se restringió el acceso a documentos e informaciones relacionadas a los instrumentos de planificación, y por ello al no ser público, se obstruyó el conocimiento. Muchas municipalidades incluso no tenían conocimiento de los procesos de planificación realizados en el presente o en el pasado. De la misma forma, se percibe una dispersión general de estos documentos, pues no hay una instancia gubernamental que se encargue de recopilar estos planes existentes, dificultando la relación y comunicación entre el Estado y el Gobierno local. De igual forma, la ciudadanía puede contar con muy poca información sobre la visión y los ejes prioritarios del territorio.

Si bien hay voluntad política para llevar a cabo estos procesos de planificación, el perfil en cuanto a formación y/o desarrollo de capacidades es realmente bajo. Esto se evidencia más en la Región de Los Nonualcos que en el Área Metropolitana de San Salvador. Se observan necesidades claras de formación en estos temas, aunque se tenga la voluntad y liderazgo local. La falta de presupuesto y la implementación misma de las estrategias son componentes que complican el seguimiento y el control interno. Pareciera que en muchos casos, hacer un plan estratégico es cumplir únicamente con un requisito.

Aunque el tema es incipiente, en El Salvador sí existen experiencias referentes en el campo de la planificación territorial. A partir de lo anterior se refuerza la idea de que en estos ejemplos sugeridos, vendrían asociados a territorios que presentan una clara visión de asociatividad, experiencia en el trabajo compartido e incluso la creación de mecanismos orientados a la implementación de elementos estratégicos. Aunque sí se pudo determinar una primera tipología, aún es muy prematuro sacar conclusiones al respecto; sobre

todo porque los planes analizados están prácticamente en etapa de implementación.

Por lo tanto el objetivo propuesto, aunque no se cumple en su totalidad, si permite analizar de forma comparativa las regiones estudiadas, para poder mostrar una panorámica referencial de estos esfuerzos con el objetivo de encontrar indicios generales, estructuras, alcances y consideraciones previas para la planificación.

Conclusión # 4

Uno de las aspiraciones y fines perseguidos por el doctorando en la realización de esta tesis, ha sido básicamente el probar una propuesta metodológica que parte de las motivaciones previas al programa de formación que se estudia. Ya con anterioridad, desde el Máster Oficial en Cooperación al Desarrollo, se ha venido reflexionando sobre la situación salvadoreña y de la motivación de poder trasladar una propuesta sencilla y concreta que permita potenciar un proceso de planificación estratégica. Se trata por lo tanto de un real interés en validar en campo una propuesta en la que a partir de un proceso de planificación se pueda identificar el potencial territorial.

Esto no ha sido tarea fácil, puesto que desde la práctica hay varios elementos que se observan y pueden representar componentes más riesgosos que hacer solamente una propuesta retórica. Como componentes previos, el autor pudo determinar algunos ajustes metodológicos a su propuesta, luego de haber analizado el encuadre conceptual, revisado el material y estudiado casos de referencias en El Salvador.

Una vez terminada esta parte se presentan algunos hallazgos o evidencias obtenidas, luego de haber probado la aplicación de las primeras fases del proceso de planificación y sobre todo aquellas que tienen que ver con la consecución de un modelo compartido de territorio y prospectivo. Se presenta

desde la praxis, los siguientes planteamientos del autor en torno al abordaje empírico:

Flexibilidad de la propuesta: Aunque se llevaban estructuradas algunas fases y pasos metodológicos, el proceso de planificación nunca fue rígido. De hecho en la medida se encontraban nuevas formas de proceder o metodologías que permitieran llegar al mismo puerto, los actores participantes manifestaban su motivación e interés en tomar en cuenta nuevas ideas.

Importancia en el proceso y no tanto en el documento: Si bien es cierto, había un interés genuino en poder construir un documento en donde se expresara la opinión de diferentes sectores, lo enriquecedor más bien fue el proceso mismo. Lograr espacios de entendimiento mutuo, compartir problemáticas y expectativas indistintamente de condiciones o preferencias políticas fue un tema que al final del proceso se percibe como un avance significativo. En este sentido, fue clave el aporte de los técnicos responsables de la municipalidad y de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), los que se encargaron de crear y mantener un clima de confianza y camaradería constantemente. Este aspecto fue un factor determinante sobre todo al discutir fibras sensibles tales como el análisis propio de los fenómenos derivados de la violencia, desempleo, la situación actual de la tenencia de la tierra, acompañamiento en iniciativas productivas, falta de acceso al crédito, etc.

Hay una diferencia entre integrarse en una estrategia de desarrollo ya diseñada, y construirla. Luego del abordaje contextual y del ejercicio práctico, se concluye que no existe una cultura de planificación. Tanto por parte de los pobladores como de algunas instancias organizativas. Los pobladores consideraban novedoso el hecho de pensar en un “futuro deseado” y con horizonte de largo plazo, pero en ocasiones parecería irreal desde la opinión de algunos actores; enfocándose más bien en temas situacionales y problemáticas actuales de muy corto plazo, desaprovechando la oportunidad de poder encausar estos a una visión territorial compartida.

Aunque se percibe un conocimiento general de estrategias regionales o supramunicipales que datan sobre el despliegue económico y el ordenamiento territorial, propuestas descritas ya sea en un plan nacional de ordenamiento territorial o estrategias orientadas al desarrollo local. Las capacidades aún son limitadas y hay mucho que hacer respecto a trasladar competencias fundamentales para la planificación. En buena medida, existe confusión en la terminología y los alcances mismos de estos ejercicios; pero al contar con un apoyo o referente técnico, el proceso pareciera aclararse o mejorarse. Sin embargo, puede existir una limitación en relación a los tiempos. El hecho de trabajar bajo presión de calendario, hizo que en algunos momentos se enfocara más bien en los tiempos que en los resultados.

En lo que respecta al análisis situacional y para construir un buen diagnóstico, el barrido de información secundaria ha sido también una tarea difícil. Los datos oficiales datan solamente del año 2007; por lo que, al preguntar directamente a la municipalidad se proporcionaban a veces más insumos para los responsables del territorio que respuestas hacia el investigador. En este sentido, el autor ha proyectado, mediante técnicas estadísticas básicas, el comportamiento de la serie hasta el período analizado, a fin de establecer una tendencia general de elementos de interés general.

Por experiencias anteriores o malas prácticas efectuadas por organismos o instituciones presentes en la zona, se puede percibir una sensación de desánimo o escepticismo a metodologías nuevas, pensando que las mismas no resuelven el problema, son costosas y difíciles de entender. En todo caso, la flexibilidad y sencillez son componentes que deben quedar claros de antemano, así como también los alcances y objetivos que se pretenden.

Un plan estratégico puede ser instrumento de participación, siempre y cuando esté enfocado a resolver temáticas que sean de interés común para la mayoría de participantes, concretas desde lo propositivo pero también desde lo realista. Esto pasa por analizar algunos componentes que actualmente afectan a la población y que pueden comenzar a ser parte de un acuerdo colectivo que

estipule cursos de acción y mediciones. En Zacatecoluca se tiene claridad de los problemas estructurales que están afectando el desarrollo territorial. Se ratifica en el proceso encontrar demandas colectivas relacionadas a los siguientes problemas: delincuencia y crimen organizado, competencia desleal, ordenamiento territorial y tenencia de la tierra. Por lo tanto, el poder encontrar problemas estructurales que afectan negativamente la realidad, es otra brújula importante de cualquier proceso de planificación, pues no se trata de apegarse únicamente a proyectos cosméticos o superficiales.

En algunos momentos, ya sea por el cansancio de la población, o lo extenuante de las jornadas, parecía que se consensuaba más bien un tema por terminar el punto que por ser realmente un aspecto estratégico a considerar. Indistintamente, lo importante vuelve a ser el proceso, más allá del documento.

En el municipio de Zacatecoluca, se percibió desde la óptica del autor, un sentido de logro luego de haber alcanzado las primeras etapas del plan; y sobretodo, aquellas relacionadas a la construcción de visión, objetivos y estrategias. Sin embargo queda una preocupación latente por el financiamiento de las estrategias sugeridas por donde el plan transitará, pudiendo incluso ser peligroso para las expectativas locales, al ser un documento que quede en buenas intenciones.

El autor enfatiza en la importancia del control y seguimiento de lo planificado, pues una cosa es formular la estrategia y otra muy distinta ponerla en marcha, medirla y monitorearla. A partir de la experiencia académica y profesional del doctorando muchos de los problemas de la gestión estratégica provienen de una deficiente implementación. Al ser plazos tan largos los que se disponen para alcanzar los objetivos, se necesitan de metas cortas y realistas, que concretamente puedan ser medibles. En este sentido, el tipo de control no necesariamente es posterior, sino también se trata de garantizar elementos preventivos y concurrentes en cuanto al seguimiento de la estrategia.

Operativizar un plan estratégico es poner en marcha una serie de acciones y esfuerzos que deben tener en claro la visión territorial como punto de llegada. Esto implica tener claro lo que se quiere, de lo contrario cualquier esfuerzo se puede diluir. En la práctica, el no contar con responsabilidades concretas o mediciones en plazos establecidos puede ser un problema concreto para el municipio de Zacatecoluca, por lo que la técnica del cuadro de mando integral puede ser de utilidad si lo que se desea es tener un mecanismo que oriente el desarrollo y puesta en marcha.

Finalmente, es importante destacar el objetivo propuesto por el doctorando, en relación a construir una propuesta metodológica de planificación estratégica en un municipio salvadoreño, a través de una dinámica que permita priorizar e identificar las potencialidades territoriales, para analizar críticamente desde la práctica, si se cumple, aunque de manera parcial; pues lo que se desarrolla es básicamente una propuesta enfocada en las primeras fases y las condiciones generales en la formulación.

Evidentemente la temporalidad de una propuesta de planificación es de largo plazo; y el poder evaluar estos componentes se sale del horizonte de tiempo previsto por el doctorando, con lo cual es difícil demostrar que un plan estratégico territorial sí puede favorecer el potencial territorial a partir de la planificación, el establecimiento de objetivos comunes o el interés de buscar una nueva forma de gobernar. Al menos en este trabajo de tesis, no se pudo comprobar en su totalidad; y tampoco hay evidencias tan contundentes. Sin embargo sí hay argumentos robustos para poder considerar que un plan estratégico puede constituirse en un instrumento de participación ciudadana que impacte de manera directa el desarrollo de los territorios.

EL POTENCIAL DE COMUNICACIÓN Y POSIBILIDADES DE LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN

El extrapolar esta metodología hacia otros espacios salvadoreños y centroamericanos podría ser una experiencia inicial que fomente la

coordinación entre algunas instituciones académicas de la región. Con ello se pueden analizar nuevas experiencias y aplicar de forma empírica estos arquetipos y propuestas teóricas, a modo de extraer resultados para el análisis y la reflexión. Se visualiza como prioritario, el poder potenciar claros esfuerzos, originados desde visiones comunes y de integración.

Inicialmente se puede comenzar a través del establecimiento y discusión de líneas académicas de investigación o trabajo compartido de instituciones y municipalidades que tengan relaciones históricas o acuerdos previos; de tal suerte de formar un espacio de reflexión común, que no necesariamente debe derivar en procesos o documentos de planes estratégicos, sino también la creación de espacios de análisis de naturaleza compartida, tales como jornadas de reflexión o creación de líneas o grupos de investigación. En este sentido, la posibilidad de lograr trascender y potenciar dichas relaciones, supone un reto imprescindible no solo a cada institución dentro de su contexto. Más bien, se parte de que el planteamiento de desafíos en el istmo, solo pueden definirse a través de la actuación desde estructuras con visión de sinergia y de integración, hacia territorios y realidades que comparten características muy similares.

El análisis del territorio a través de una propuesta sencilla y efectiva de planificación estratégica territorial puede ser una línea inicial de aplicación para los municipios centroamericanos menos favorecidos, o bien aquellos que se sitúan por ejemplo en dinámicas rurales; pues pareciera que las unidades territoriales de carácter rural son espacios más fáciles de gestionar, tanto por la extensión territorial, como por la cantidad de sus actores. Esta investigación y la continuidad que pudiera tener, se adecua completamente al espíritu mismo de la planificación; garantizar reflexiones y abordajes compartidos de la realidad, a fin de potenciar la cooperación y el intercambio de conocimiento.

Estudiar los componentes de la planificación estratégica efectiva, nuevas propuestas metodológicas, el análisis comparativo y el estudio de casos referentes de planificación podrían ser pasos derivados de este trabajo de tesis

en planteamientos similares a los expresados y trabajados por el autor los cuales pueden ser aplicables a diferentes territorios de América Central, mediante la conformación de círculos de investigación; o bien de propuestas en donde referentes y homólogos puedan poner en perspectiva sus cercanías conceptuales sería un aspecto formidable. Es por ello, que fortalecer grupos de investigación centroamericanos, supondría la creación de espacios para la divulgación del conocimiento en temas vinculados a investigaciones conjuntas en a través de publicaciones, simposios, conferencias, seminarios entre otros tipo de eventos.

Finalmente, se propone también como esencial el poder aplicar esta metodología a territorios tan similares, como son los municipios centroamericanos; por compartir realidades y problemáticas comunes. Se trata por lo tanto de crear espacios que faciliten el análisis integral de la planificación estratégica territorial, con diferentes actores a través de la puesta en marcha de investigación en temas relacionados y que abonen a otras cuestiones a la reflexión, tales como el estudio de la cooperación al desarrollo, codesarrollo y migraciones, desarrollo territorial, políticas públicas, gobernanza, etc. En definitiva, una serie de ejes que suponen posibilidades de trabajo conjunto, en el corto, mediano y largo plazo en donde la planificación estratégica territorial es básicamente un instrumento que puede ser útil para favorecer tales esfuerzos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, F. S. (2008). *Modelo de gerencia por procesos para el servicio de infectología del Hospital de niños de la ciudad de Quito*. Tesis de Magister, Universidad de Quito, Quito, Ecuador.
- Albuquerque, F. (2003). Teoría y práctica del desarrollo local . *Instituto de Economía y Geografía*, 5-20.
- Alvarez, K. (2010). “*La consulta popular utilizada como mecanismo de participación ciudadana en el Municipio de Zacatecoluca en el año 2010*”,. Universidad de El Salvador, Departamento de Ciencias Jurídicas. San Salvador: Editorial UES.
- Andalucía, J. d. (2005). *Cuadro de mando integral para los ayuntamientos de 50.0000*. Sevilla.
- Argueta, P. (2000). *El ordenamiento territorial en El Salvador*. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Aristizábal, A. B. (2010). LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *CUADERNOS DE COOPERACIÓN*, 16-23.
- Arocena, J. (2004). La tensión actor sistema en los procesos contemporáneos del desarrollo. *La agenda del desarrollo en América Latina. Balances y perspectivas*, (págs. 4-9). Montevideo, Uruguay.
- Arroyo, D. (2002). Desarrollo local: El puente entre la economía y la inclusión social. *FLACSO*.
- Barquero, V. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: una aproximación al marco conceptual. *CEPAL*.
- Bervejillo, F. (1995) Nuevos procesos y estrategias de desarrollo: territorios en la globalización (Universidad de Uruguay), *PRISMA*, 4.
- Birafello, M. (2008). Sin calidad institucional no hay cohesión social. *Cohesión Social y Gobernanza Democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas*, (págs. 4-11). Barcelona.
- Blanco, I. (2006). Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos para un nuevo paradigma. *Revista Política de Ciencias Sociales*, 24-45.
- Blind, A. (1 de 2008). *Repensar la gobernanza local*. Recuperado el 2012, de <http://www.world-governance.org/article117.html?lang=zh>.

- Boisier, S. (1999). *Desarrollo Local: ¿De qué estamos hablando?* Cámara de Comercio de Manizalez .
- Bonifacio, J. A. (2006). La función pública en el buen gobierno. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 50-51.
- BRUTTI, F. (2002). *Resumen PLAMADUR AMSSA: Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de San Salvador*. San Salvador: Funda Ungo.
- Camagni, R. (2004). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales*, 31-57.
- Camou, A. (2001). Los desafíos de la gobernabilidad. (págs. 15-32). San José, Costa Rica: FLACSO.
- Carrenzo, S. (2007). Territorio, identidades y consumo: reflexiones en torno a la construcción de nuevos paradigmas en el desarrollo. Cuadernos de antropología social.
- Castells, M. (1998), La era de la información. Economía, sociedad y cultura. 400-495.
- Catalá, J. P. (2004). La revalorización de lo local. *Revista Gobernanza*, 27.
- CCSA. (2011). *Zacatecoluca Histórico*. Recuperado el 2012 de Octubre, de <http://zacatecolucahistorico.blogspot.com/>.
- CEPAL. (1990). Transformación productiva con equidad. *Revista Comercio Exterior*, 649-652.
- CODENOL. (2004). Estrategia de Desarrollo Económico Local de la Región de Los Nonualcos. (G. (. Salvador), Ed.)
- COEM-Zacatecoluca. (2004). *Comisión de Mitigación*. San Vicente.
- Comisión de Mitigación. (2004). *Plan de mitigación y uso de suelos en Zacatecoluca*. Zacatecoluca.
- Cummings, A. (2014). Capacidades de gestión, innovación y desarrollo territorial. *Maestría en Desarrollo Territorial*. San Salvador: CONECTADEL.
- Davids, F. (2013). *Administración Estratégica* (14 edición ed.). Ciudad de México, México: Pearson.

- Epypsa-MOP-MAG. (2004). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. San Salvador.
- Estela, O. (agosto de 2008). Planes estratégicos de segunda generación. *Estrategias de ciudades en el siglo XXI*. (D. d. Barcelona, Ed.) San Sebastián, España.
- Esteva, G. (2001). *Diccionario del Desarrollo*. Perú: PRATEC.
- Ezequiel, A. E. (2002). *Introducción a la planificación* (16 ed.). Buenos Aires: Lumen.
- Farinós. (2005). Planes Estratégicos de Carácter Supramunicipal. *Boletín de Geógrafos Españoles*, 117-146.
- Farinós, J. (2004). Cohesión Territorial desde el ámbito local. *Banco de Buenas prácticas en Geografía*, 50-62.
- Farinós, J. (2005). La estrategia territorial europea en el nuevo paradigma de la territorialidad. *Boletín de la AGE*, 47-49.
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 11-32.
- Ferrufino, C. (2013). *Estudio exploratorio de las capacidades de planificación territorial*. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Departamento de Organización del Espacio y Maestría en Desarrollo Local. San Salvador: UCA, Fondo de investigación.
- Ferrufino, C. (2013). Material de Ordenamiento Territorial. En F. DEMUCA. San José, Costa Rica.
- Flores, R. (2010). *El modelo SET como propuesta a la planificación estratégica territorial*. Valencia, España: Universidad de Valencia.
- Flores, R. (2013). Apuntes de clase de Dirección Estratégica Territorial. *Estado Actual de la planificación estratégica territorial en El Salvador*, (págs. 10-32). San Salvador.
- Flores, R. (2013). Observación y planificación del territorio. En FUNDEMUCA, *Buenas prácticas de desarrollo local* (págs. 5-30). San José, Costa Rica: FUNDEMUCA-AECID.
- Friedman, J. (1987). Planninf in the public dpmain: from knowledge to activo. *Princeton University Press*, 200-229.

- Fuentes, T. (2011). *Análisis de tres modelos de planificación estratégica bajo cinco principios de pensamiento complejo*. Universidad Nacional "Antonio José de Sucre".
- FUNDAUNGO. (2009). *Almanaque 262: Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador*. San Salvador: PNUD.
- FUNDE. (2012). *Plan de competitividad de Zacatecoluca*. San Salvador: USAID/RTI.
- García, L. A. (s.f.). *Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI*. Habana, Cuba: Universidad de Holguín.
- GOES. (2004). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. San Salvador.
- González, M.B. (2000). *Planificación Estratégica e Instrumentos de Desarrollo Local: Aplicación al ámbito onubense*. Huelva: Diputación de la Provincia de Huelva.
- Goma, I. B. (2006). Globalización y democracia: Nuevas formas de gobernanr en Red. *Revista de Ciencias Sociales POLITIKA*, 10-23.
- Gómez, M. (2010). *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo (8a edición ed.)*. Madrid, España: CIDEAL.
- Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 31-52.
- Güell, J. M. (2006). Planificación Estratégica de Ciudades. *Estudios Universitarios de Arquitectura*, 282-301.
- Güell, J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica en ciudades. *Ciudad y territorios: Estudios Territoriales*, 621-637.
- Infante, R. J. (2002). *Introducción a la planificación estratégica*. Santiago: Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnologías.
- Iniciativa social para la democracia (ISD). (2001). *Diagnóstico Participativo del municipio de Zacatecoluca*. Zacatecoluca.
- Junta de Andalucía. (2004). *Cuadro de Mando Integral para los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes*. Andalucía, España: Consejería de Gobernación.

- Kay, C. (1991). Teorías latinoamericanas del desarrollo. *Revista Nueva sociedad*, 101-103.
- Lara, B. R. (2011). *PROYECTO UTOPIA GENERADOR DE BIODESARROLLO*. Tesis de Maestría para optar por el título de Magíster en Estudios y Gestión Del, UNIVERSIDAD DE LA SALLE, Departamento de Ciencias Económicas, Bogotá, Colombia.
- Lira, P.F. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas regionales en América y El Caribe. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 7-51.
- Listeri, J. (2007). Competitividad y desarrollo económico local. Nuevas oportunidades operativas. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de desarrollo sostenible. 8-14.
- Maidana, A. (2010). *Gobernanza y Democracia*. Argentina: Enlace Digital.
- Martínez, A. (2004). Planificación estratégica e imagen de la ciudad. *Congreso de citymarketing*. Elche: 5-9.
- Matus, C. (1987). *Estrategia y plan: planificación de situaciones*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Mayntz, R. (1998). New Challenges to governance Theory. *European Institute*, 148-168.
- Mesa, A.M. (2008). *Planificación Estratégica Territorial: Estudios metodológicos* (Primera edición). Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- METROPLAN. (1980).
- MINSAL. (2010). *Sistema Básico de Salud Integral de La Paz*. Zacatecoluca: Gobierno de El Salvador.
- Mintzberg, H. (1998). *Strategy Safari: A guided Tour (Edición en Español)*. Buenos Aires, Argentina: Perason.
- Monti, M. d. (2013). "El desarrollo económico local como redes de políticas y obernanza territorial: algunas reflexiones acerca de la industria del mueble de la ciudad de Cañada de Gómez en el período 2003 – 2012". *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores*, (págs. 10-21). Provincia de Santa Fé.

- Morata, F. (2002). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 8-11). Lisboa.
- Najera Castro, J. (2013). *Exploración de las Prácticas de Planificación, Ordenamiento y Desarrollo del Territorio en el caso de las Microrregiones Amuvasan, Amusdeli, Región Los Nonualcos y AMSS. Tesina para grado académico de arquitecto, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"*.
- Natera, M. H. (2009). *Enfoque estratégico aplicado al distrito capital de Caracas*. Caracas: Universidad República Bolivariana de Venezuela.
- Navarro, C. (2008). *Planificación Estratégica Territorial*. En A. M. Mesa. Sevilla, Andalucía, España: Universidad Pablo de Ollavide.
- Nonualcos, A. L. (2004). *Estrategia de desarrollo económico local de la región de los Nonualcos*. Departamento de La Paz: Asociación Los Nonualcos.
- OPAMSS. (1997). *Esquema Director, Diagnostico Territorial* .
- OPAMSS. (2010). *Oficina de Planificación del área metropolitana de San Salvador*. Obtenido de <http://www.opamss.org.sv/Politica%20de%20Desarrollo%20Urbano%20y>
- Pascual, J. M. (2001). *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- PNUD. (2004). *Directorio de Análisis y Agrupamiento Municipales en El Salvador*. San Salvador.
- PNUD. (2007). *Informe sobre la pobreza en América Latina*.
- PNUD. (2009). *Almanaque 262, Estado del desarrollo humano en los Municipios de El Salvador*. San Salvador.
- Real Academia Española. (2000). *Diccionario de la Real Academia*. España.
- Reese, E. (1999). *Planes Estratégicos: limitaciones y oportunidades. Nuevas modalidades de planificación y gestión de ciudades*. Rosario.
- Ripoll, V. (2003). *Una aproximación a las implicaciones del cuadro de mando integral en las organizaciones del sector público*.

- Rodríguez, P. G. (2004). Antropología del desarrollo comunitario. Historia y vigencia del desarrollo. *XI Congreso Argentino de Antropología Social*, (págs. 18-19). Rosario, Argentina.
- Romero, J. F. (2003). Política territorial y gobierno del territorio. *El futuro de los valencianos: estrategias y políticas*, 3-19.
- Romero, J. F. (2007). *El reto de una planificación territorial efectiva para poder afrontar los grandes desafíos territoriales de Europa*. Documento de discusión presentado a los grandes desafíos territoriales de Europa.
- Rosa, J. J. (2009). *Capital social y participación ciudadana en políticas sociales*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- RTI-FUNDE-SACDEL. (2011). *Planes de Competitividad*. San Salvador.
- Rueda, E. (2006). “DISEÑO DE ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO DEL CANTÓN ARAJUNO”. Ecuador.
- SACDEL. (2003). La Ciudad de San Salvador: Unidades Territoriales de Análisis. *Sistema de asesoría y capacitación para el desarrollo local*, 2-6.
- Salvador, O. d. (1997). *Esquema director y diagnóstico territorial*. San Salvador.
- Salvador, P. E. (2004). *Directorio de análisis y agrupamientos municipales en El Salvador*. San Salvador.
- Sanahuja, J. A. (2013). Hacia una gobernanza mundial. “*Hacia una nueva gobernanza mundial*”. Banco de Desarrollo de América Latina-CAF.
- Secretaría de Educación Pública de México. (2009). *Metodología para la planeación institucional*. Ciudad de México.
- Sepúlveda, S. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo local*. San José, Costa Rica: Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Sepúlveda, S. (2008). *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación*. San José: IICA.
- SNET. (2007). Región de La Paz. Ministerio de Agricultura y Recursos Naturales.

- SNET. (2008). Servicio Nacional de Estudios Territoriales. *Riesgos de la Región Aeropuerto-Zacatecoluca*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Stamer, M. &. (1996). Competitividad Sistémica Territorial. *Revista de la CEPAL*(59), 39-52.
- TDR. (2011). *Tesis doctorales en red*. Obtenido de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8809/TESIS3marcoteorico.pdf?sequence=6>
- Territorial, S. d. (2011). *Pautas para la planificación estratégica participativa* (Primera ed.). San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Thompson, A. (2013). *Strategic Management: concepts and cases* (13 edición ed.). México: McGraw Hill.
- Tonacatepeque, A. d. (2012). *Mi pueblo y su gente*. Recuperado el 21 de 2012 de 2012, de <http://www.mipuebloysugente.com>
- TORRES, L. (1990). Metroplan 2000: Análisis Crítico. San Salvador.
- UFG. (2002). Capítulo II: Marco Teórico. *Tesis de grado para optar a título Universidad Francisco Gavidia*, 12-20.
- Urquijo, M. (2007). *EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN : ALCANCE Y LÍMITES*. Valencia, España: Universidad de Valencia.
- USAID-IRG-CRUZ ROJA. (s.f.). *Mapas y aspectos generales del municipio de Zacatecoluca*.
- Valcárcel, M. (1996). *GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO Y ENFOQUES SOBRE EL DESARROLLO*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Lima, junio 2006.
- Valcárcel, M. (2006). *GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO Y ENFOQUES SOBRE EL DESARROLLO*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Varela, A. L. (2000). *La planificación estratégica en la gerencia social*. Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador, San Salvador.
- Vogel, M. (2011). Club tablero de comando. Buenos Aires, Argentina: Universidad de las Américas del Perú.

- Williamson, J. (1989). ¿A qué se refiere Washington por reforma política? (I. d. Internacional, Ed.)
- Zavaro, R. B. (2005). *Desarrollo, planificación estratégica y cooperativismo rural*. Tesis doctoral, Universidad Rovira Virgili, Facultad de ciencias económicas y empresariales, Argentina.

ANEXOS

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (ANTIGUO CUSCATLÁN)

NIVEL DE ELABORACIÓN	Técnico
NOMBRE	"Plan de Competitividad Municipal del Municipio de Antigua Cuscatlán, La Libertad"
TIPO DEL PLAN	Competitivo
METODOLOGÍA	Diagnóstico, formulación y ejecución participativa de actores involucrados en el plan
JURISDICCIÓN	Antigua Cuscatlán, San Salvador
ROL	Implementadores y seguidores del plan
ESCALA	Municipal
PERIODO	2012-2016
PLAZO	Largo plazo
ELABORADO POR	Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL)
SOLICITADO POR	José Luis Trigueros Director – Proyecto de USAID para la Competitividad Municipal y Alcaldía de Antigua Cuscatlán.
TIPO DE LIDERAZGO	Liderazgo proactivo y económico.
ACTORES PARTICIPANTES	Municipalidad y Sector privado (Empresarios, Emprendedores y artesanos) y sociedad civil
FINANCIADO POR	USAID Y Gobierno Local
ETAPA DEL PROCESO	Implementación y seguimiento
MONTO DEL PLAN	No se encontró dato

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (APOPA)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL APOPA
TIPO DEL PLAN	COMPETITIVO
METODOLOGÍA	Líneas estratégicas de acción
JURISDICCIÓN	ANTIGUO CUSCATLÁN
ROL	Ejecutores
ESCALA	Municipal
PERIODO	2012-2016
PLAZO	De 1 a 5 años
ELABORADO POR	Fundación nacional para el desarrollo(FUNDE)
SOLICITADO POR	José Luis Trigueros Director.
TIPO DE LIDERAZGO	Publico
ACTORES PARTICIPANTES	Actores locales, instituciones, públicas, privadas, ONGS, empresarios y Gobierno Local, con el apoyo técnico del Proyecto USAID para la Competitividad Municipal, y sus socios locales FUNDE, RTI.
FINANCIADO POR	USAID Y Municipalidad
ETAPA DEL PROCESO	Implementación
MONTO DEL PLAN	No se obtuvo el dato

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (CIUDAD DELGADO)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN ESTRATÉGICO MUNICIPAL
TIPO DEL PLAN	PARTICIPATIVO
METODOLOGÍA	EJECUCIÓN INTEGRADA DE ESTRATEGIAS
JURISDICCIÓN	CIUDAD DELGADO
ROL	EJECUTORES ACOMPAÑANTES
ESCALA	MUNICIPAL
PERIODO	2012-2022
PLAZO	LARGO PLAZO
ELABORADO POR	ALCALDÍA MUNICIPAL DE CIUDAD DELGADO
SOLICITADO POR	MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DELGADO
TIPO DE LIDERAZGO	PÚBLICO
ACTORES PARTICIPANTES	FUNCIONARIOS, MUNICIPALES, CONCEJALES, LIDERES COMUNITARIOS
FINANCIADO POR	FONDOS FODES
ETAPA DEL PROCESO	
MONTO DEL PLAN	

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (SAN MARTIN)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL DE SAN MARTÍN
TIPO DEL PLAN	COMPETITIVO
METODOLOGÍA	Líneas estratégicas de acción
JURISDICCIÓN	SAN MARTÍN
ROL	Ejecutores
ESCALA	Municipal
PERIODO	2012-2016
PLAZO	De 1 a 5 años
ELABORADO POR	Fundación nacional para el desarrollo(FUNDE)
SOLICITADO POR	José Luis Trigueros Director.
TIPO DE LIDERAZGO	Publico
ACTORES PARTICIPANTES	USAID (del pueblo de los estados americanos- FUNDE (fundación nacional para el desarrollo) gobierno local y sector privado.
FINANCIADO POR	USAID Y Municipalidad
ETAPA DEL PROCESO	Implementación
MONTO DEL PLAN	No se obtuvo el dato

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (SAN SALVADOR)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN ESTRATÉGICO DE SAN SALVADOR
TIPO DEL PLAN	COMPETITIVO
METODOLOGÍA	EJECUCIÓN DE ESTRATEGIAS
JURISDICCIÓN	SAN SALVADOR
ROL	FORMULADORES
ESCALA	MUNICIPAL
PERIODO	2010-2020
PLAZO	MEDIANO PLAZO
ELABORADO POR	ALCALDÍA DE SAN SALVADOR
SOLICITADO POR	MUNICIPAL DE SAN SALVADOR
TIPO DE LIDERAZGO	PÚBLICO MUNICIPAL REGIONAL
ACTORES PARTICIPANTES	MUNICIPALIDADES
FINANCIADO POR	FONDOS FODES
ETAPA DEL PROCESO	IMPLEMENTACIÓN
MONTO DEL PLAN	

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (SANTA TECLA)

NIVEL DE ELABORACIÓN	Técnico
NOMBRE	" Plan Estratégico Participativo de Santa Tecla"
TIPO DEL PLAN	Participativo
METODOLOGÍA	Proceso Participativo de Desarrollo del plan municipal.
JURISDICCIÓN	Santa Tecla
ROL	Gestores de las estrategias y monitoreo de las acciones
ESCALA	Municipal
PERIODO	2003
PLAZO	Mediano, Largo Plazo
ELABORADO POR	Municipalidad
SOLICITADO POR	La municipalidad local
TIPO DE LIDERAZGO	Liderazgo participativo
ACTORES PARTICIPANTES	Municipalidad, Sector empresarial, sociedad civil y comunidad local.
FINANCIADO POR	RTI y Municipalidad.
ETAPA DEL PROCESO	Caducado e implementado
MONTO DEL PLAN	\$47, 442 ,500.

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (TONACATEPEQUE)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL DE TONACATEPEQUE
TIPO DEL PLAN	COMPETITIVIDAD
METODOLOGÍA	Líneas estratégicas de acción
JURISDICCIÓN	TONACATEPEQUE
ROL	Ejecutores
ESCALA	Municipal
PERIODO	2012-2016
PLAZO	De 1 a 5 años
ELABORADO POR	Fundación nacional para el desarrollo(FUNDE)
SOLICITADO POR	José Luis Trigueros Director.
TIPO DE LIDERAZGO	Publico
ACTORES PARTICIPANTES	Actores locales, instituciones, públicas, privadas, ONGS, empresarios y Gobierno Local, con el apoyo técnico del Proyecto USAID para la Competitividad Municipal, y sus socios locales FUNDE, RTI.
FINANCIADO POR	USAID Y Municipalidad
ETAPA DEL PROCESO	Implementación
MONTO DEL PLAN	No se obtuvo el dato

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (SAN ANTONIO MASAHUAT)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO PARA EL DESARROLLO LOCAL
TIPO DEL PLAN	PARTICIPATIVO
METODOLOGÍA	ESTRATEGIA CONCERTADA
JURISDICCIÓN	SAN ANTONIO MASAHUAT
ROL	EJECUTORES Y ACOMPAÑANTES
ESCALA	MUNICIPAL
PERIODO	2011-2017
PLAZO	MEDIANO PLAZO
ELABORADO POR	EQUIPO DE ASESORES Y TÉCNICOS DE ALCALDÍA
SOLICITADO POR	COMUNIDAD DE SAN ANTONIO MASAHUAT
TIPO DE LIDERAZGO	PÚBLICO MUNICIPAL
ACTORES PARTICIPANTES	INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES, NO GUBERNAMENTALES, Y GOBIERNOS MUNICIPALES
FINANCIADO POR	ALCALDÍA Y COMUNIDAD DE SAN ANTONIO MASAHUAT Y ORG NO GUBERNAMENTALES
ETAPA DEL PROCESO	
MONTO DEL PLAN	

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (SAN LUIS TALPA)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL S L T
TIPO DEL PLAN	COMPETITIVO
METODOLOGÍA	EJECUCIÓN ESTRATEG. INTEGR.
JURISDICCIÓN	SAN LUIS TALPA
ROL	PÚBLICOS Y PRIVADOS, EJECUTORES Y ACOMPAÑANTES
ESCALA	MUNICIPAL
PERIODO	2012-2016
PLAZO	MEDIANO
ELABORADO POR	RTI FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO FUNDE
SOLICITADO POR	MUNICIPALIDAD
TIPO DE LIDERAZGO	PÚBLICOS
ACTORES PARTICIPANTES	MUNICIPIO Y SECTOR PRIVADO
FINANCIADO POR	USAID, GOB. LOCAL, SECTOR EMPRESAS,
ETAPA DEL PROCESO	
MONTO DEL PLAN	

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (SANTA MARÍA OSTUMA)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN COMPETITIVIDAD MUNICIPAL S M O
TIPO DEL PLAN	COMPETITIVIDAD
METODOLOGÍA	EJECUCIÓN ESTRATEG. INTEGRADA.
JURISDICCIÓN	SANTA MARÍA OSTUMA
ROL	Seguimiento para el monitoreo y evaluación del plan.
ESCALA	Municipal
PERIODO	2012-2016
PLAZO	Largo plazo
ELABORADO POR	Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE
SOLICITADO POR	Director de Proyecto de USAID Y Municipalidad.
TIPO DE LIDERAZGO	Liderazgo participativo
ACTORES PARTICIPANTES	Asociaciones de Productores y floricultores, Asociaciones de Artesanos y de carpinteros, Sociedad Civil, sector privado y Municipalidad.
FINANCIADO POR	USAID Y Municipalidad y otros
ETAPA DEL PROCESO	Seguimiento y monitoreo de acciones.
MONTO DEL PLAN	No se obtuvo el dato

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (SAN PEDRO MASAHUAT)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO PARA EL DESARROLLO LOCAL
TIPO DEL PLAN	PARTICIPATIVO
METODOLOGÍA	ESTRATEGIA DESARROLLO PARTICIPATIVO
JURISDICCIÓN	SAN ANTONIO MASAHUAT
ROL	EJECUTORES
ESCALA	MUNICIPALIDADES ONG'S CONSULTORES, FUNDACIONES, SOCIEDAD CIVIL
PERIODO	2011-2017
PLAZO	MEDIANO PLAZO
ELABORADO POR	CONSULTOR E INGENIERO COORDINADOR DEL PROYECTO
SOLICITADO POR	ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN PEDRO MASAHUAT
TIPO DE LIDERAZGO	PÚBLICO MUNICIPAL
ACTORES PARTICIPANTES	MUNICIPALIDADES ONG'S CONSULTORES, FUNDACIONES, SOCIEDAD CIVIL
FINANCIADO POR	INTERAMERICAN FOUNDATION IAFALCALDIA Y COMUNIDAD
ETAPA DEL PROCESO	
MONTO DEL PLAN	\$14,909

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (OLOCUILTA)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN DE COMPETITIVIDAD MUNICIPIO DE OLOCUILTA
TIPO DEL PLAN	COMPETITIVO
METODOLOGÍA	Líneas estratégicas de acción
JURISDICCIÓN	OLOCUILTA
ROL	Ejecutores
ESCALA	Municipal
PERIODO	2012-2016
PLAZO	De 1 a 5 años
ELABORADO POR	Fundación nacional para el desarrollo(FUNDE)
SOLICITADO POR	José Luis Trigueros Director.
TIPO DE LIDERAZGO	Publico
ACTORES PARTICIPANTES	USAID(del pueblo de los estados americanos) FUNDE (fundación nacional para el desarrollo) gobierno local y sector privado
FINANCIADO POR	USAID(del pueblo de los estados americanos) y la municipalidad
ETAPA DEL PROCESO	Ejecución
MONTO DEL PLAN	No se obtuvo el dato

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (TAPALHUACA)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO PARA EL DESARROLLO DE LA VILLA DE TAPALHUACA
TIPO DEL PLAN	PARTICIPATIVO
METODOLOGÍA	Estrategias de desarrollo local
JURISDICCIÓN	TAPALHUACA
ROL	Ejecutores
ESCALA	Municipal
PERIODO	2003-2006
PLAZO	De 1 a 5 años
ELABORADO POR	Municipalidad de Tapalhuaca
SOLICITADO POR	Municipalidad de Tapalhuaca
TIPO DE LIDERAZGO	publico
ACTORES PARTICIPANTES	La municipalidad y los ciudadanos de Tapalhuaca
FINANCIADO POR	Municipalidad de Tapalhuaca
ETAPA DEL PROCESO	Finalizado
MONTO DEL PLAN	\$1,332,130.8

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (TECOLUCA)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN ESTRATÉGICO DESARROLLO MUNICIPAL DE TECOLUCA
TIPO DEL PLAN	PARTICIPATIVO
METODOLOGÍA	Proceso de planificación estratégica por medio del FODA
JURISDICCIÓN	TECOLUCA
ROL	Dirigir evaluar y controlar el cumplimiento del plan trazado.
ESCALA	Municipal
PERIODO	2008-2013
PLAZO	Largo plazo
ELABORADO POR	Comisión de Planificación de la Alcaldía de Tecoluca, ISDEM, CIDEP
SOLICITADO POR	Comunidad de Tecoluca
TIPO DE LIDERAZGO	Liderazgo participativo
ACTORES PARTICIPANTES	Sector comunal, organizaciones municipales, ONGS, Sector público y municipalidad.
FINANCIADO POR	FUNDE, Fondos FODES y otros
ETAPA DEL PROCESO	Implementado
MONTO DEL PLAN	\$31,495,000.00

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (ZACATECOLUCA)

NIVEL DE ELABORACIÓN	TÉCNICO
NOMBRE	PLAN DE COMPETITIVIDAD DE MUNICIPAL DE TECOLUCA
TIPO DEL PLAN	COMPETITIVIDAD
METODOLOGÍA	Gestión participativa de estrategias
JURISDICCIÓN	TECOLUCA
ROL	Seguimiento para el monitoreo y evaluación del plan.
ESCALA	Municipal
PERIODO	2012-2016
PLAZO	LARGO PLAZO
ELABORADO POR	Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE
SOLICITADO POR	Director del proyecto USAID y por la municipalidad
TIPO DE LIDERAZGO	Liderazgo participativo
ACTORES PARTICIPANTES	Sector público, Cooperativas, Gremiales, Sociedad Civil y Municipalidades
FINANCIADO POR	USAID Municipalidad y otros.
ETAPA DEL PROCESO	Seguimiento y monitoreo de acciones
MONTO DEL PLAN	No se obtuvo el dato

Presentación de resultados obtenidos



**MEMORIA DE
PRESENTACION DE
PROYECTO DE LA
UCA PARA EL
MUNICIPIO DE
ZACATECOLUCA
VISITA REALIZADA
EL 18 DE OCTUBRE
DE 2012
LUGAR: DISTRITO 2
DE LA ALCALDIA
MUNICIPAL DE
ZACATECOLUCA**

PRESENTACIÓN DE PROYECTO DE “PROPUESTA DE APLICACIÓN DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL AL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA”

ASISTENTES POR PARTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

- Dr. Francisco Hirezi, Alcalde
- Lic. Mauricio Villatoro, Asistente del Alcalde
- Lic. Otto García, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico y Local

ASISTENTES

- Lic. Ricardo Flores
- Nora Rivas
- Violeta Bermúdez

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

El Licenciado Flores presentó formalmente al grupo de tesis y habló sobre las competencias del equipo, la importancia del proyecto tanto para la Alcaldía de Zacatecoluca como para las alumnas de la Universidad, contando con el apoyo de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA.

El Licenciado Villatoro, Asistente del Alcalde, hizo énfasis en que el trabajo tendrá mucho que ver con el área rural, mencionó que el Plan de Gobierno está enfocado al desarrollo rural, y que ha estado abandonado durante mucho tiempo. Hablo acerca de que es prioridad para dicho plan la incorporación y la creación de cadenas productivas; la construcción de nuevos mercados; y el mejoramiento de las calles, pero que gracias al apoyo del Ministerio de Obras pública ya están encaminados en el tema. Están seguros que por medio de la unión de estos componentes las posibilidades de dinamización en la economía son más viables y factibles, lo que conlleva a la generación de nuevos empleos, que vendrán a generar y a aportar mayores riquezas al Municipio de Zacatecoluca.

El Doctor Hirezi mencionó que para crear una cadena de producción, se necesitan caminos o calles en buen estado, se necesitan locales donde se puedan distribuir y comercializar dichos productos, que surgirán al desarrollar y apoyar el agro. Además mencionó la importancia de saber insertar ventajosamente a los que producen de todo para que provean en los mercados de Zacatecoluca, ya sea de granos básicos, de lácteos, de frutas, etc., todo esto mediante la innovación y el emprendedurismo. Lo anterior permitirá satisfacer las necesidades de abastecimiento en los mercados del Municipio de Zacatecoluca.

El Doctor Hirezi, está muy claro de que no se puede desarrollar el sector rural sin una idea clara de lo que se quiere hacer; y en base a esas ideas claras se estarán realizando las obras para cumplir la visión, la metas, y lograr los objetivos planteados. Además recalcó que es ahí donde se vincula la academia, y los demás actores, que vendrán a ayudar en el comienzo de la generación del crecimiento en el Municipio de Zacatecoluca.

Sin dejar de lado el cooperativismo que tiene mucho que ver en el desarrollo del Municipio. Ya existe una cooperativa denominada ACACCOMEZA de R.L, la cual cuenta con su personería jurídica; y está conformada por los comerciantes informales, quienes están en proceso de convertirse en

comerciantes formales, apoyados por ISAFOCOP. La visión es que estas cooperativas de mercados se puedan vincular a las cooperativas de producción en el sector rural, para poder abastecerse de ellas y de esa forma los comerciantes no tendrían que ir hasta San Salvador a Comprar legumbres o frutas que vienen de Guatemala, Nicaragua, u otros países, si no que se comenzaría a consumir lo que se produce en las zonas rurales del Municipio de Zacatecoluca, ganando así ambas partes productores del agro y comerciantes.

El Municipio cuentan con una fuerte granja de camarones de la cual no existía el vínculo con los mercados de Zacatecoluca, por lo que no se aprovechaba ese recurso, sin embargo ya se está en pláticas para incorporarse, y así proveer de camarón a los mercados del Municipio de Zacatecoluca, todos trabajando en una misma cadena productiva.

Hizo mención que las obras van caminando, pero les falta organizarse, tomando en cuenta la falta de organización que existe en el momento han visto la necesidad de la colaboración de un grupo de tesis.

Se hizo un recorrido por el parque de Zacatecoluca y uno de los mercados que actualmente se está construyendo, el Doctor Hirezi mencionaba, que parte de los mercados aún están en las calles, y otra parte de ellos los tienen en los mercados I y II y que en la infraestructura que están terminando de construir van a albergar a las cocinas; a las ventas de lácteos; y a las carnes.

El Doctor Hirezi, se hace las preguntas; ¿Cómo ir más allá de la recuperación infraestructural?; ¿Cómo generar nuevos modelos de desarrollo?; ¿Cómo hacer una transformación productiva?; y ¿Cómo combinar el recurso humano e institucional para combatir la pobreza y generar el crecimiento y el desarrollo del Municipio de Zacatecoluca?

El considera que al momento los mercados se conciben como rurales; insalubres e inseguros; donde la gente que vende no gana y donde el que llega a comprar arriesga su vida. ¿Cómo cambiar esto? Se tiene pensado generar

una nueva modalidad en términos de planeación estratégica territorial; están convencidos que el enfoque territorial es fundamental, es necesario partir viendo desde ¿Dónde están?; ¿Dónde quieren llegar?; ¿Cuáles son esas transformaciones que es necesario hacer?; ¿Cómo tener la visión de cadena una productiva?

El Licenciado Flores, menciona que el espíritu del documento está enfocado precisamente en el sentir del Alcalde, sostiene que por años se ha observado que tradicionalmente los esfuerzos de investigación quedan en las bibliotecas, por lo que se quiere que el proceso de graduación sea aplicarlo a una realidad en concreta y del conocimiento salvadoreño, queremos hacer algo más apegado a la realidad del país para utilidad del Municipio de Zacatecoluca; por otro lado se realizarán evaluaciones de campo por medio de las integrantes del equipo, la investigación no estará basada solamente en libros que nos vienen de otros países. El enfoque del departamento está en volver a tomar el planteamiento.

El Licenciado Flores hablo sobre la formación de las estudiantes, que está basado en el ámbito de administración de empresas donde se ven las materias de emprendedurismo; la formación de nuevos negocios; la formulación de proyectos. Aquí se ve la planificación estratégica territorial como aquel instrumento que también llega a acotar y fomentar iniciativas productivas. Mencionó que incluso el tema territorial puede ser más amplio abordado desde los sociólogos, que estudian el componente social, desde los ingenieros, desde los ecologistas, pero todo puede encajar perfectamente, de acuerdo a la visión que el Alcalde comentaba; incluyendo el tema de la productividad y la generación de empleo.

El Doctor Hirezi comentaba que en la Alcaldía están ya por generar la Gerencia de Desarrollo Económico Local. Actualmente el Licenciado Otto García es el Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico y Local. Asimismo mencionó que la Alcaldía se tomó con dificultades, pero que ya existe una unidad conformada con sus presupuestos y planes, no así por falta de personal no se ha podido

avanzar, por lo que están muy contentos de la participación del grupo de tesis y están dispuestos a proporcionarnos todo lo que sea necesario, para que ambas entidades podamos beneficiarnos.

El Doctor Hirezi mencionó que se necesita hacer esa sinergia, conjugar los esfuerzos desde todas las perspectivas. Que lo que les corresponde a ellos como Alcaldía es convertirse en motores del desarrollo económico, pero con una perspectiva del respeto medioambiental y de generar las capacidades institucionales.

Por lo que él Licenciado Flores enfatizó que la propuesta metodológica de siempre es estudiar esas 4 partes, la económica, socio cultural, político institucional y también la medio ambiental, además mencionó que se cuenta con redes de diferentes universidades de América latina y universidades españolas; y que actualmente hay un grupo de una universidad española que se ha interesado en estudiar la planificación estratégica rural en América latina y han contactado a la Universidad, ellos tienen experiencia en el tema de los sistemas de espacios geográfico, que lo relacionan con tecnología y han comentado el interés de trabajar en el Municipio de Zacatecoluca.

Como se mencionó en el párrafo anterior, se procedió a realizar un recorrido por las calles centrales de Zacatecoluca, donde actualmente persiste el comercio informal y los negocios se encuentran alrededor del parque, se visitó la plaza restaurada frente a la Iglesia Nuestra Señora de los Pobres; y la infraestructura del nuevo mercado en construcción, obra que finalizará tentativamente el 30 de octubre de 2012, donde se tomaron las imágenes siguientes:

Figura # 17: Infraestructura del nuevo mercado



COMPROMISOS

- ✚ El equipo de investigadores harán visitas según se desarrolle el proyecto de la Propuesta de aplicación de un proceso de planificación, tanto para consulta, evaluaciones, taller o focus group.
- ✚ Se proporcionará al equipo de la UCA la documentación con que cuenta la Alcaldía para enriquecer el proyecto.
- ✚ Se estableció como contacto directo al Lic. Otto García, quien estará de la mano con el equipo de la UCA para desarrollar el proyecto
- ✚ Se intercambiaron teléfonos y correos electrónicos para mantener una comunicación más fluida.



**MEMORIA DE
SEGUNDO
ACERCAMIENTO
PARA INICIAR
PROYECTO DE LA
UCA PARA EL
MUNICIPIO DE
ZACATECOLUCA
VISITA REALIZADA
EL 08 DE
NOVIEMBRE DE 2012
LUGAR: DISTRITO 2
DE LA ALCALDIA
MUNICIPAL DE
ZACATECOLUCA**

SEGUNDO ACERCAMIENTO PARA INICIAR PROYECTO DE “PROPUESTA DE APLICACIÓN DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL AL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA”

ASISTENTES POR PARTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

- Dr. Francisco Hirezi, Alcalde
- Lic. Otto García, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico y Local

ASISTENTES

- Lic. Ricardo Flores
- Nora Cecilia Rivas De León
- Dalila Alexandra Sandoval Navas

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

El Licenciado Ricardo Flores, compartió con el Jefe de la Unidad de Desarrollo Local, propuestas al documento a realizar, basados en experiencias realizadas en otros países como España, Nicaragua. Además de la propuesta metodológica propuesta por el grupo de tesis.

El Licenciado Flores recaló que el documento a entregar por el grupo de tesis en esencia será como los ejemplos propuestos.

El Licenciado Otto García comentó que ellos precisamente el día de hoy 8 de noviembre 2012, comenzaron ya a trabajar en el plan estratégico participativo, apoyándose siempre en el libro “Pautas metodológica”, con el apoyo de ISDEM y FUNDE, y mostro una agenda de visitas de campo en la que nos consultó si estaríamos de acuerdo en participar en ellas, las cuales comenzaban este día por la tarde. Sin embargo por compromisos previos no se pudo participar en la primera visita de campo.

El Licenciado Flores preguntó cómo ISDEM y FUNDE está manejando la metodología y confirmo estar de acuerdo en sumarse a los esfuerzos de ellos. El Licenciado García, comentó que el día martes anterior se tuvo la consulta interna con los Jefes de las Unidades, y con el Consejo Municipal platicando sobre el plan estratégico participativo, las metodologías y las pautas, previamente; desde el mes de agosto se invitó a las comunidades, para comentarles en que consiste dicho plan y que es lo que se quiere alcanzar con ello, y ahora comienzan con el proceso participativo con las comunidades, que dan inicio hoy 8 de noviembre 2012.

El Licenciado Flores, preguntó: ¿En qué tiempo se tiene previsto terminar el proceso participativo?

El Licenciado García, contesto que según la cronología que se lleva comienzan en noviembre y terminan en junio de 2013, pero que el fruto de todo esto se estará viendo en noviembre de 2013, en todo lo que se hace el levantamiento de datos.

El Licenciado Flores, comento que en el tema de la etapa II y la etapa III, podemos colaborar bastante, poniendo a la orden además los esfuerzos de un grupo español, quienes son expertos en procesar datos y correlacionar datos, siendo un apoyo bastante significativo en la investigación; además puso a la orden sus esfuerzos ya que el tema de la planificación estratégica participativa es su área de especialización. Además de que le parece ideal la metodología

que están utilizando porque es muy similar a la que él ha trabajado. Hizo énfasis en las experiencias de otros países como Nicaragua, en la que la UCA ha participado, elaborando un plan donde establecían visiones sectoriales y lineamientos estratégicos, que iban enfocados al fomento de actividades productivas. Le parece muy idóneo sumarnos a sus esfuerzos porque justamente comenzaron en el mes de noviembre.

El Licenciado Otto García, mostró un plan de trabajo, que les ha presentado la FUNDE, además manifestó que el ISDEM hace un concurso para licitar quienes van a trabajar en la elaboración de los planes estratégicos y los planes del Municipio y que en esta oportunidad gana la FUNDE.

El Licenciado Flores, solicitó los contactos de los señores de FUNDE, para sumarnos al esfuerzo de ellos y colaborar con ellos, que nos vean como un apoyo y hacer una sinergia con ellos ya que estamos trabajando para el mismo esfuerzo.

El Licenciado Otto García, explicó cómo será la temática de éste proceso y quienes serán los que estarán colaborando en dicho proceso. Comentó que la dinámica está comisionada, en la cual participará un representante municipal, un concejal y gente de las comunidades ya que se formó un equipo local de apoyo, y que de cada comunidad irá un representante para apoyar a las consultas. Ya que se pretende cubrir los 10 sectores en las que se divide el Municipio. Las consultas serán cubiertas dentro del mes de noviembre y el mes de diciembre.

El Licenciado Flores, solicitó material de apoyo para enriquecer el diagnóstico que el grupo de tesis está realizando, para complementar el tema, para lo cual el Licenciado García comentó que hace tres meses se hizo un levantamiento de información de trece de los tres sectores más productivos, sector Los Reyes, sector los Nilos y sector Los Marranitos, quién se comprometió a enviar dicha información por correo.

El Licenciado Flores, comentó que por nuestra parte hemos estado viendo documentos que hablan más bien sobre el narrativo del Municipio, temas históricos y patrimoniales del Municipio y que hay una condicionante interesante para activar, ahora hay muchas líneas que van apostándole al turismo, pero también al patrimonio cultural y Zacatecoluca puede ser un diamante en bruto en esos temas, ya que tiene mucha historia.

El Licenciado García respondió que por el tema del ordenamiento en el centro de la ciudad, por las ventas en las calles, que se está trabajando en eso; no se ha considerado ese tema en éste momento. Sin embargo está de acuerdo que el Municipio cuenta con un considerable patrimonio cultural el cual se está pensando explotar, como la estación del tren, de hecho una universidad los va a apoyar en crear un museo en la estación del tren, además cuentan con iglesias antiguas, también Analco que significa en Nahuatl al otro lado del río, que hace muchos años iba a ser otro Municipio y que al final se unió con Zacatecoluca.

El Licenciado Flores, agregó que por ser la Cuna de José Simeón Cañas, el libertador de los esclavos, es importante no sólo para el Municipio sino también para todo el país y lo hace un Municipio muy interesante. El Licenciado García comentaba que el tema de los festejos patronales del año pasado fue en nombre de Santa Lucía de Zacatecoluca, porque así fue bautizado el Municipio “Noble y Leal Ciudad de Santa Lucía de Zacatecoluca”, “Majestuosa Ciudad Centenar, Cuna de Libertad y Religiosidad”.

El Licenciado Flores, preguntó con quién se está trabajando en la FUNDE, y cómo se podría tener un acercamiento con ellos, le propuso al Licenciado García si nos presentaba con el contacto para sumarnos a sus esfuerzos y entablar una dinámica de trabajo y de diálogo con ellos, ya que considera que tienen una gran pericia en el tema.

El Licenciado García, proporcionó el nombre del contacto en la FUNDE, quién es el Licenciado Carlos Menjívar.

El Licenciado Flores, preguntó si existen diagnósticos municipales, con la idea de estudiar algunas informaciones sobre el plan estratégico participativo, para conocer los dos alcances urbano y rural del Municipio, lo que servirá para completar el diagnóstico que se ha comenzado a elaborar con el grupo de tesis. Solicitó, temas económicos, socioculturales, ambientales, y temas políticos institucionales, (salud, educación, seguridad, comercio, etc.).

Cuentan con informes realizados por CORDES, que son datos históricos de cómo nació la comunidad, de cómo se dividía en tres sectores, y cuantas comunidades dependen de ellos. Que considera que puede ser un aporte al documento, el cual nos lo puede compartir a la brevedad.

Dalila Sandoval, preguntó cuál es su fuerte en cuanto a cultivos, el Licenciado García contestó que más que todo el fuerte de ellos son los granos básicos. De esa conversación salió a colación la Visita del Alcalde al IICA, y aprovecho el Licenciado García para invitarnos a un conversatorio que se llevará a cabo el viernes 16 de noviembre, en el cual se presentarán productos estrellas de lácteos.

El Licenciado Otto García, proporcionó los contactos del Licenciado Carlos Menjivar, brindándonos una tarjeta de presentación del Licenciado Menjivar, para luego el Licenciado Flores ponerse de acuerdo sobre el tema.

El Licenciado García propuso que hiciéramos un plan de trabajo para que los podamos apoyar en las visitas sobre la consulta popular. Para lo cual el Licenciado Flores estuvo de acuerdo, y prometió acompañarlos en algunas de las visitas a realizar.

A continuación se unió a la reunión el Doctor Hirezi, muy contento y positivo sobre los esfuerzos que el grupo de tesis está desarrollando. El Licenciado Flores, le compartía sobre lo que se había estado hablando con el Licenciado Otto García, y le mostro nuevamente los libros sobre experiencias de otros países como Nicaragua y que es lo que encaja con la metodología que se está

desarrollando. Recalco el tema de la importancia del patrimonio cultural; que hay que tomarle importancia a los elementos históricos y arquitectónicos.

El Doctor Hirezi está muy de acuerdo y que él es partidario de rescatar el patrimonio cultural, y hasta la madera con carcoma y los libros de la biblioteca que de hecho hasta la estantería que se utilizaba en años anteriores con sus libros los ha tenido que rescatar como símbolo de la historia. El Doctor Hirezi, estuvo revisando los documentos propuestos por el Licenciado Flores, y le encantó la propuesta, y los contrastes y matices que posee el documento incluyendo la historia y el patrimonio cultural de los Municipios.

El Doctor Hirezi, comentó que potenciarían un efecto sinérgico importantísimo, entre las ayudas ofrecidas, dijo que la fundamentación de ese estudio de carácter diagnóstico, estudio de carácter interactivo, es un enfoque que busca crear dinamismos urbanos rurales a partir de un conocimiento a profundidad, pero que sean construcciones no surgidas de lo que parece, sino ir a constatar con la gente. Ellos están construyendo un camino a seguir, jamás transitado algo novedoso, que pueda ser puesto en práctica por otros Municipios similares al de Zacatecoluca, desprovisto de cualquier visión sesgada, y también han visto una serie de pasiones que se desatan en torno a este punto, que la violencia, que la asamblea dice otra cosa, y todos esos caminos son erróneos, porque no ir a constatar con la comunidad, con el afán de dar una solución correcta, a partir de conclusiones y premisas correctas. Hacer consultas amplias y bien documentadas.

El Doctor Hirezi, comentó sobre la revista ECA, en donde aparece Zacatecoluca como una ciudad intermedia. Cuando él llegó a la Alcaldía, Zacatecoluca ocupaba el lugar número 99, y ellos pretenden que al final de la gestión para el año 2015 aparecer entre los primeros 10 lugares y surgir como el ave fénix, en el tema de competitividad. La competitividad tiene que ver con temas tangibles pero también intangibles, para el generar clima de competitividad y clima de negocio, con un ambiente como el que tienen actualmente lo ven casi imposible. Sin embargo el día de ayer abrieron una

tienda de PEYLES, y ya las empresas comienzan a apostarle al Municipio. Tienen que crear las oportunidades para eso, que la idea se convierta en estrategia y las estrategias sean logros. Los datos de la ECA se convierten en insumos sobre lo que quieren crear o hacer.

El Ministerio de Hacienda llegará el viernes a evaluar otro espacio Municipal a evaluar otro predio que van a adquirir para levantar nueva infraestructura sólo que de carácter desmontable, un espacio Municipal, con mejores condiciones que la que tienen ahora. La gente evalúa y pregunta donde las van a reubicar y si los espacios serán propiedad de la Alcaldía. Se trata de convencer a la gente que esos puestos son eternos, son del pueblo, que es dinámico y no termina.

El Licenciado Flores comentó lo que la UCA puede ofrecer, desde la perspectiva económico, social, ambiental y además comentó que ahora en la UCA existe una carrera sobre Administración de Agronomía y Negocios, esta gente conoce sobre los tipos de suelo, y propuso llevar a esas personas para evaluar, encontrar hallazgos importantes y que puedan dar sus aportes.

El Doctor Hirezi, comentó que el plan de ellos cuenta con tres ejes fundamentales: 1. Desarrollo de Infraestructura, 2. Desarrollo de Capital Humano, 3. Mejorar el clima de negocios, el objetivo vincular la dinámica urbano-rural ¿a través de qué?, ¿cuál es el proyecto que pueda servir? ¿Cómo aplicar el hilo conductor que encadene las dos cosas?, se hará a través del Mercado Municipal, la infraestructura ya la tienen, capital humano, van a capacitar a la gente que está vendiendo y a la gente que va a producir, y el clima de negocio cómo lo van a mejorar, allá se van a producir las hortalizas, los lácteos, los granos básicos, aquí tiene que ver ya con aspectos logísticos, tiene que ver con aspectos productivos, infraestructurales, pero también tiene que ver con aspectos de planificación y desarrollo de capacidades y competencias, eso es lo diferente que se quiere hacer. Porque de que sirve decirle a la gente usted ya no va a vender aquí, sino que va a vender allá, en qué cambia, allá lo van a comprar en la Tiendona, con el montón de intermediarios, se crean círculos viciosos, implica una respuesta creativa, para

cumplir el axioma de que no podemos esperar resultados diferentes si hacemos siempre lo mismo.

El Doctor hizo la invitación nuevamente al conservatorio del día viernes 16 de noviembre con el IICA.

El Licenciado Flores, hablo de la idea de sumar sus esfuerzos y comenzar con la mesa de trabajo conjunta con la FUNDE, desarrollando sobre las directrices que ya se tienen.

El Doctor Hirezi, recalcó las riquezas con las que el Municipio cuenta. Piensa que la educación cuenta para aportar al desarrollo. Las personas tienen prejuicios a la hora de elegir una carrera, no hay que rechazar o aceptar cosas de formas acríicas. Si se quiere comenzar a cambiar la realidad hay que comenzar a hablar con la gente, para poder hacer un buen diagnóstico de cómo está la situación para poder sugerir una solución al problema. Debemos buscar los elementos para buscar la visión compartida, que es lo que nos va a dar la identidad, cohesión territorial, pero también cohesión social.

El Licenciado Flores, cerro la cesión diciendo que esta es nuestra primera reunión de trabajo, en donde expresó la intención de sumarse a la FUNDE, para lograr el objetivo en común. Además aprovecho para comunicarle al Doctor Hirezi, que sería importante darle énfasis al tema de José Simeón Cañas, de lo cual estuvo muy de acuerdo.

Figura # 18: Fotos primer acercamiento



COMPROMISOS

1. Realizar el diagnóstico del Municipio, actualizado con la información compartida de la Alcaldía y proporcionada por sus diferentes unidades.
2. Participar en algunas visitas de las consultas ciudadanas con los señores de FUNDE.



**MEMORIA DE
ENTREVISTA AL
REPRESENTANTE
DEL SECTOR
TRANSPORTE DE
ZACATECOLUCA
VISITA REALIZADA
EL 29 DE
NOVIEMBRE DE
2012
LUGAR: DISTRITO 1
DE LA ALCALDIA
MUNICIPAL DE
ZACATECOLUCA**

ENTREVISTA AL REPRESENTANTE DEL SECTOR TRANSPORTE DE ZACATECOLUCA

ENTREVISTA CON:

- Sr. Julio Cesar Peña, Representante del Sector Transporte

ASISTENTES POR PARTE DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

- Marcela Cubías, Asistente de Unidad de Desarrollo local
- Lic. Otto García, Jefe de Unidad de Desarrollo Local
- Lic. Flora Blandón (FUNDE)
- Lic. Carlos Menjivar (FUNDE)

ASISTENTES

- Lic. Ricardo Flores
- Nora Cecilia Rivas De León
- Violeta Bermúdez González

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

- ✚ Presentación de los Delegados de FUNDE.
- ✚ Presentación del Equipo de investigadores.
- ✚ Saludo del representante de la Cooperativa Sector Transporte.
- ✚ Explicación por parte del Lic. Carlos Menjivar y la Lic. Flora Blandón, de la temática a seguir en la entrevista.

✚ Participación del Lic. Ricardo Flores y Violeta Bermúdez en el desarrollo de la entrevista.

El representante del Sector Transporte manifestó ser miembro de una Cooperativa, de aprovisionamiento y comercialización en la que se compra y vende repuestos o insumos para automotores pesados, donde se abastecen de negocios que están a lo largo y ancho del país.

El nombre de la Cooperativa es: Asociación Cooperativa de Aprovisionamiento y Comercialización Rutas del Pacífico, abreviado Rutas del Pacífico de R.L., cuenta con 34 asociados, 31 hombre y 3 mujeres, surge el 18 de abril de 1990, amparada en INSAFOCOOP. Su función es servir a los transportistas. La Cooperativa se fundó con 54 miembros.

Como socio de la Cooperativa, hacen uso de los insumos, pero también benefician al público en general, el mismo porcentaje de descuentos es el que le dan a los miembros y público. Manifestó que además de pertenecer a la Cooperativa, también son transportistas.

Tienen el caso de la ruta 177, que actualmente está en la calle, pudiendo estar en la terminal, manifiesta que estas rutas están ahí debido a que las autoridades lo han permitido, lo cual no le trae ningún beneficio al Municipio, al contrario abona al desorden, al igual que los camiones, deberían ser ordenados. La meta para ellos se encuentra en la terminal.

Los buses que van para autopista dan una vuelta innecesaria que causa problemas al usuario y a toda la comunidad, ellos van para San Salvador, no deberían de pasar por el Municipio. La ruta 302 no está autorizada para entrar al Municipio, sin embargo les permiten la entrada hacer uso de las calles sin pagar ningún costo.

Otra de las dificultades que podrían mejorar a largo plazo es el ordenar las rutas como ejemplo el bus de autopista, que salieran en la calle principal donde

van los buses para San Salvador, y los otros buses dirigirlos por calle vieja, dirigirlos por la séptima calle poniente, por la calle Metropolitana a salir por el desvío de Ichanmichen, esto es debido a que las rutas de Usulután hacen competencia de pasajeros, con las rutas del Municipio.

La mesa de transporte agrupa dos rutas y es una de las cosas que tienen dividido el sector transporte. Está de acuerdo que no es problema del Gobierno ya que el problema no es nuevo y considera que el problema principal es el desorden, que bajo un estudio deberían de analizar cuantas unidades caben en las terminales. Las autoridades no han hecho el papel que les corresponde, enfatizando que el problema principal es de desorden.

La ruta 92, 3LP, 5LP, convergen en la misma calle, por lo que se hace desorden, porque todos llevan la misma ruta y todos hacen competencia de pasajeros, no hay paradas de buses establecidas y si hay algunas no se respetan.

Existen también rutas piratas en buses y microbuses, así como hay competencia ilegal, adicional mencionó sobre un decreto que van a aprobar, para un permiso único que le darán a los transportistas, lo considera que va a generar más desorden. Está de acuerdo que trabajen pero cada uno en su rubro, el que es transporte escolar, el que es de transporte de personal, cada quien en su rubro. Le parece que con un permiso a estas unidades el desorden incrementará.

Como cooperativa se consideran como una institución muy ordenada y organizada, el problema es el desorden de las terminales, sobre todo en la terminal del Municipio, no tanto la terminal de San Salvador, donde hacen su parada final.

Considera que un gobierno Municipal debe poner orden, menciona sobre la galera donde ellos pretendían hacer sentido único, pero por falta de apoyo de

la Alcaldía no se logró, además no tienen el apoyo de la PNC, en el tema del orden.

Habló del Departamento de San Vicente, quienes son localistas, y el Municipio de Zacatecoluca permite sus rutas, pudiéndolos sacar.

Existe una Cooperativa Escuintla, en donde han estado molestando a la comunidad, quienes se han ido a quejar pero no han sido escuchados, debido a que el transporte carga y descarga molesta y afecta a la comunidad.

La Cooperativa cuenta con amplio parqueo, están en una zona en donde aún no ha sido invadida por el comercio informal, están frente a la Escuela Metropolitana, en la sexta a venida sur, donde tratan de dar un excelente servicio.

Con el tema de inseguridad, considera que todos pagan la renta hasta la señora que llega con su canasto a vender, sino no trabajan.

Propuestas no hay, se está esperando ver la posibilidad de que cambie el panorama, con respecto al orden en el Municipio, hay rutas de microbuses que se crearon en el área del oriente, poniente, en el caso de la 92, es una ruta que pasa por el centro de la ciudad, todas las rutas convergen en la misma calle, que lo que hace que en lugar de darle beneficio a la comunidad, ha generado desorden.

Habló sobre una terminal que construyeron unos compañeros transportistas, que a su parecer fueron mal asesorados por la ubicación en donde se construyó dicha terminal que actualmente no está en uso, aunque llene todos los requisitos y permisos establecidos.

Se logró compartir diferente tipos de problemas y las posibles soluciones, mismos que se detallan a continuación:

Figura # 19: Entrevista al representante del sector transporte de Zacatecoluca



PROBLEMAS	POSIBLES SOLUCIONES	APORTE SECTORIAL
Rutas como la 177, actualmente tienen estación en la calle	Incluirlos en la terminal y prohibición por parte de las autoridades sobre estar estacionados en calles	Apoyo de la comunidad en tomar las rutas en la terminal
Los buses que van para San Salvador, pasan por las calles al interior del Municipio, causa problemas al usuario y a toda la comunidad	Autoridades deberían prohibir entrar al Municipio y usar la autopista perimetral	Apoyo de la comunidad para seguir el orden establecido
Desorden de las rutas de autopista que pasan por el mismo lugar y genera congestión y competencia por pasajeros	Autoridades podrían ordenar que los buses salieran en la calle principal donde van los buses para San Salvador, y los demás dirigirlos por la calle vieja a salir por el desvío de Ichanmichen	Respetar disposiciones de las autoridades
El problema principal es el desorden, por exceso de unidades, que pasan por la misma ruta	Realizar un estudio para analizar cuantas unidades caben en las terminales	Cumplir los requerimientos y disposiciones de las autoridades
No existen paradas de buses establecidas y si hay algunas no se respetan	Autoridades deberán establecer las paradas de buses autorizadas para el público y sector transporte.	Utilizar y respetar las paradas autorizadas
	Sancionar en casos de uso de paradas no autorizadas	
Rutas piratas en buses y microbuses, competencia ilegal	Sanción por parte de las autoridades	No utilizar rutas piratas
Inseguridad y delincuencia (extorsión)	Mayor apoyo por parte de la PNC, vigilancia constante	Denunciar y proporcionar información oportuna a las autoridades



MEMORIA DE ENTREVISTA CON PERSONAL ENCARGADO DEL ÁREA DE MANEJO INTEGRAL DE DESECHOS SÓLIDOS DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA VISITA REALIZADA EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2012 LUGAR: DISTRITO 2 DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

ENTREVISTA CON PERSONAL ENCARGADO DEL ÁREA DE MANEJO INTEGRAL DE DESECHOS SÓLIDOS DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA

ASISTENTES POR PARTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

•Lic. Fredy Alberto Canales, Gerente de Servicios Municipales Distrito No.2

OTROS ASISTENTES

- Lic. Ricardo Flores
- Violeta Bermúdez
- Nora Cecilia Rivas

DESARROLLO DE LA ENTREVISTA

¿De qué forma se presta el servicio de recolección de desechos sólidos en el Municipio de Zacatecoluca y el tipo de tratamiento que se le dan a los mismos?
En la Municipalidad existe una unidad denominada: “Manejo Integral de Desechos Sólidos”, la unidad es responsable de lo que es el barrido y la recolección de desechos inorgánicos; y los desechos orgánicos que también los transportan pero le dan un tratamiento diferente.



La Municipalidad cubre toda la zona urbana, un alto porcentaje de la zona suburbana y unos puntos específicos del área rural.

Cuentan con cinco vehículos recolectores, cuatro de ellos son privados y uno de ellos es propiedad de la Alcaldía, la Alcaldía paga a empresarios por el servicio de

recolección un monto fijo estipulado en las bases de una Licitación Pública.

La recolección es diaria y la cobertura está segmentada por cinco zonas, dividiéndose en rutas. Las rutas se han clasificado en dos: la primera los días lunes, miércoles y viernes; y la segunda martes, jueves y sábado, el domingo no hay recolección.

Las avenidas principales, mercados y algunos puntos de recolección que son basureros ya zonificados, se cubren con el vehículo propio de la Municipalidad. El personal de barrido es responsable de calles, avenidas y residenciales. El personal de recolección cubre zona urbana, suburbana y parte de la zona rural.

En el Distrito No. 1 se estacionan los vehículos, debido a que los barrenderos hacen el trabajo en horas de la noche y de la madrugada, ya que son áreas de mercados. Luego los otros vehículos salen en ruta, los desechos se depositan en los vehículos sin pasar por las áreas de barrido y al terminar su recorrido se dirigen al relleno sanitario de SUCINOS (Sociedad Intermunicipal Usuluteca por Acciones de Economía Mixta de Capital Variable), ubicado en el Departamento de Usulután. Es un socio de diversas Municipalidades



que está legalmente constituido y con toda su documentación ambiental en orden.

Las unidades hacen punto previo de ruta en el parqueo saliendo a las 6:00 a.m., cubren su zona y ruta, posteriormente se trasladan al relleno sanitario de Usulután, vierten los desechos y a las 3:00 p.m. regresan, para estar listo en el parqueo para hacer su ruta el día siguiente.

La Alcaldía no tiene la capacidad para una planta de tratamiento de desechos, aunque sería ideal contar con una, o al menos tener una como región, para los Nonualcos.

La Municipalidad paga por tonelada métrica por los desechos, cuando llegan al relleno pasan báscula y los pesan, pero el costo más altos es el transporte desde Zacatecoluca hacia Usulután, debido a los costos de combustible.

Una limitante es la falta de vehículos propios, ya que los costos reducirían considerablemente ya que sólo serían los gastos de mantenimiento y combustible para el vehículo, el personal con que cuenta actualmente la Alcaldía se lograría cubrir las rutas.

Los operadores son contratados por la empresa privada, ellos son los responsables de toda la logística, el servicio comprende: la unidad, los operadores, motoristas, recolectores, gasolina, mantenimiento, e incluso uniformar los empleados, quienes andan uniformados similar a los empleados de desechos sólidos.

Uno de los proyectos que se tienen, es trabajar como región en la reactivación de un relleno sanitario que está ubicado en Tecoluca, Departamento de San Vicente, ya que se reduciría la distancia, este se cerró hace algunos años por que no se cumplía con los requisitos establecidos por Medio Ambiente, fue cuando se hizo la prohibición de los botaderos a cielo abierto, por lo que la Municipalidad dejó de depositar ahí y el relleno se encuentra inactivo.

El número de personas que intervienen en el proceso son 57 empleados de la Unidad de manejo Integral de Desechos Sólidos, entre ellos motoristas, encargados, barrenderos y recolectores, todos empleados de la Alcaldía Municipal.

PROBLEMAS	POSIBLES SOLUCIONES	APOYO DEL SECTOR
Falta de capacidad instalada para la apertura de una planta de tratamiento de desechos sólidos	Reactivación de un relleno sanitario que está ubicado en el Departamento de San Vicente	
Altos costos en el transporte de desechos sólidos, desde Zacatecoluca hacia Usulután, debido a la falta de vehículos propios.	Adquisición de vehículos propios, lo que generaría una baja en los costos de arrendamiento de vehículos, ya que solo se pagaría por mantenimiento y combustible de los mismo.	Con el personal que actualmente cuenta la Alcaldía, se lograría cubrir las rutas estipuladas.



MEMORIA DE ENTREVISTA AL INSPECTOR DE LA DELEGACIÓN DE LA PNC DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA VISITA REALIZADA EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2012 LUGAR: DELEGACIÓN DE LA PNC DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA

ENTREVISTA AL INSPECTOR DE LA DELEGACIÓN DE LA PNC DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA

ENTREVISTA CON:

- Inspector Jefe Linares Maravilla

ASISTENTES

- Lic. Ricardo Flores
- Nora Cecilia Rivas De León
- Violeta Bermúdez González

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

La delegación hace evaluaciones mensuales de incidencia. Los delitos más importantes que evalúan son dos: homicidios y extorsiones, además de esos delitos evalúan otros cinco más que están en el top siete o que tienen mayor incidencia a nivel de Departamento, como son los hurtos, robos, amenazas y violaciones.

Se implementó el 911, la cual es una estrategia que ayuda a llegar más rápido al lugar, estos están enlazados digitalmente con el 911 de San Salvador, las patrullas cuentan con GPS, teniendo más control, y la reacción del operador es

más rápida, además se tienen acceso a salidas a celular, lo que facilita la respuesta.

.Se está por implementar la filosofía del Policía comunitario, el cual es un eje estratégico en la Policía, se pretende que en 2014 se implemente a nivel nacional. Se ha comenzado en el Municipio de Zacatecoluca, siguiendo con Olocuilta y con San Juan Nonualco, para que el siguiente año se implemente en todo el Departamento. La importancia es que se sectoriza el Municipio en lugares con mayor incidencia, teniendo como objetivo el identificarse con la comunidad, que conozcan a los elementos y efectuar reuniones periódicas para ver el tema de seguridad y otros para ayudar en aspectos comunitarios. El policía puede coordinar con el Alcalde, el Consejo Municipal, o con el Gobernador.

Cuentan con Mapas Integrales y se envían patrullajes a los lugares de riesgo como: cantinas, barras show, lugares oscuros, puentes, predios baldíos, lugares amigos como las iglesias, parques, bibliotecas, casa de la cultura, centros deportivos.

El Inspector proporcionó las estadísticas de incidencias hasta el mes de octubre 2012, haciendo énfasis que a la fecha han bajado las incidencias a nivel de departamento en todos los delitos.

El tema de las pandillas ha bajado a nivel de denuncias, el cual puede tener un margen de error por la falta de denuncias de la comunidad por temor o amenazas, así como por familiares que encubren.

El delito de extorsión es el más fácil de combatir, sin embargo la población no denuncia por temor, por lo que se efectúan charlas para explicar a la comunidad para que lo hagan, tratando de generar confianza, además de crear una estación de denuncias en el Parque José Simeón Cañas.

En cuanto al tema de violaciones se ha incrementado, por lo que se está trabajando en una campaña con las Escuelas, haciendo reuniones con los profesores, se incita a la gente a poner la denuncia. Se expandirá el programa de Policías Escolares, además de ampliar la cobertura, fortaleciendo la plantilla del departamento de investigación.

La violencia contra la mujer es un punto estratégico para la policía, se atiende a la víctima, y se tienen convenios con los hospitales e inmediatamente son atendidos.

La Ley de la Violencia contra la mujer se ha tomado muy en serio, para lo cual se ha creado una oficina solamente para atención de delitos contra la mujer, estará ubicada en el pedregal.

Existe un problema grave en la falta del dispositivo por designar elementos para el cuidado de reos o detenidos, en ocasiones se tienen 220 detenidos, lo cual implica tiempo de las unidades para que atenderlos.

Se logró compartir diferente tipos de problemas y las posibles soluciones, mismos que se detallan a continuación:

Figura # 20: entrevista al inspector de la delegación de la PNC del municipio de Zacatecoluca



PROBLEMAS	POSIBLES SOLUCIONES	APORTE SECTORIAL
Incidencias de los delitos delincuenciales como: homicidios, extorsiones, hurtos, robos, amenazas y violaciones	Apoyo del 911, con unidades que brindan un servicio más inmediato	Apoyo de la comunidad dando confianza a este tipo de planes estratégicos que implementa la PNC
	Policía Comunitario, asignación de elementos fijos, promoviendo la participación activa de estos elementos en temas de seguridad y otras necesidades de la comunidad	
	Policías Escolares, convivirá día con día junto a los alumnos	
Limitaciones de la comunidad para denunciar por temor	Charlas y explicaciones de procedimiento para motivar a la comunidad a denunciar	Apoyo de la comunidad para denunciar la delincuencia
	Instalación de una oficina de denuncia en el parque José Simeón Cañas	
Extorsiones	Nueva plantilla dentro del Departamento de investigación	Proporcionar información inmediata a la PNC para el inicio de la investigación
Dispositivo de seguridad afectado por falta de elementos de la PNC	Mejorar procedimiento audiencia y traslado de reos a penales	



**MEMORIA DE
CONSULTA
POPULAR CON EL
SECTOR
MERCADO 1 Y 2
(MASCULINO) DEL
MUNICIPIO DE
ZACATECOLUCA
VISITA REALIZADA
EL 29 DE
NOVIEMBRE DE
2012
LUGAR: MERCADO
1 DEL MUNICIPIO
DE
ZACATECOLUCA**

CONSULTA POPULAR PARTICIPATIVA CON EL SECTOR MERCADO 1 Y 2 DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA

ASISTENTES POR PARTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

- Marcela Cubías, Asistente de la Unidad de Desarrollo y Local
- Lic. Carlos Menjivar (FUNDE)
- Lic. Flora Blandón (FUNDE)

ASISTENTES

- Lic. Ricardo Flores
- Violeta Bermúdez
- Nora Cecilia Rivas De León

DESARROLLO DEL TALLER

El Lic. Carlos Menjivar, se presentó como FUNDE y presentó al equipo de la UCA, cómo el responsable del proceso.

Explicó que el motivo de ser convocados es para la construcción de la elaboración de un Plan Estratégico Participativo en el Municipio de Zacatecoluca, y que para este proceso se está en la fase de consultas, para la identificación de problemas

Explicó que la elaboración del plan es un proceso gradual y ordenado que lleva un proceso participativo, iniciativa que involucra la participación de todos y todas

Recalcó que la construcción del plan es un instrumento no solamente del Gobierno Municipal, sino un instrumento de planificación de todo el Municipio, lo que significa que no es solamente para solventar problemas a un año o a dos años, ya que el gobierno local gobierna solamente 3 años, la planificación no se concentra únicamente durante tres años, sino que se proyecta más allá, este es un documento que trata de proyectar y colocar el Municipio de aquí a cinco, seis, siete, ocho años o más.

La Lic. Flora Blandón, agradeció la asistencia del grupo e invitó a sentirse con toda la libertad de plantear los problemas. Ya que todas las propuestas serán contempladas en el Plan Estratégico, de acuerdo a platicas con el Alcalde.

El Lic. Menjívar explicó la temática a seguir en el transcurso del taller, para lo cual habría que plantear, problemas, proponer posibles soluciones y sugerir el aporte al sector. Además invitó al sector a que tomen en cuenta que es un proceso no sólo de diagnóstico sino también de reflexión.

Figura # 21: Consulta popular participativa con el sector mercado 1 y 2 del municipio de Zacatecoluca



PROBLEMAS	POSIBLES SOLUCIONES	APOYO DEL SECTOR
Inseguridad	Presencia policial, puesto constante, programa de prevención, Leyes (padres, maestros)	Fortalecer la asociatividad y participación
	Sistema de cámara de vigilancia (planes de seguridad)	Denuncia como gremio sector
	Mayores opciones y oportunidades laborales	Promoción de valores, familia, escuela, estado
Limitado acceso a crédito	Fortalecer a la liquidez de la cooperativa para que proporcione dinero	Fortalecer la representatividad del sector
	Flexibilizar requisitos para el acceso al crédito	Espacio propio para el funcionamiento de la cooperativa
	Contratar a instituciones que se relacionan con el mercado (CONAMYPE)	Llamado respectivo a las instituciones competentes
Desorden, competencia desleal	Realizar un ordenamiento,	Apoyo a la Municipalidad con el reordenamiento
	Exigir a las autoridades competentes el control de productos de dudosa procedencia	Denuncias



MEMORIA DE
CONSULTA POPULAR
CON EL SECTOR
MERCADO 1 Y 2
(FEMENINO) DEL
MUNICIPIO DE
ZACATECOLUCA
VISITA REALIZADA EL
29 DE NOVIEMBRE DE
2012
LUGAR: MERCADO 1
DEL MUNICIPIO DE
ZACATECOLUCA

CONSULTA POPULAR PARTICIPATIVA CON EL SECTOR MERCADO 1 Y 2 DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA

ASISTENTES POR PARTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

- Marcela Cubías, Asistente de la Unidad de Desarrollo y Local
- Lic. Carlos Menjivar (FUNDE)
- Lic. Flora Blandón (FUNDE)

ASISTENTES

- Lic. Ricardo Flores
- Violeta Bermúdez
- Nora Cecilia Rivas De León

DESARROLLO DEL TALLER

El Lic. Carlos Menjívar, se presentó como FUNDE y presentó al equipo de la UCA, cómo el responsable del proceso.

Explicó que el motivo de ser convocados es para la construcción de la elaboración de un Plan Estratégico Participativo en el Municipio de

Zacatecoluca, y que para este proceso se está en la fase de consultas, para la identificación de problemas.

Explicó que la elaboración del plan es un proceso gradual y ordenado que lleva un proceso participativo, iniciativa que involucra la participación de todos y todas.

Recalcó que la construcción del plan es un instrumento no solamente del Gobierno Municipal, sino un instrumento de planificación de todo el Municipio, lo que significa que no es solamente para solventar problemas a un año o a dos años, ya que el gobierno local gobierna solamente 3 años, la planificación no se concentra únicamente durante tres años, sino que se proyecta más allá, este es un documento que trata de proyectar y colocar el Municipio de aquí a cinco, seis, siete, ocho años o más.

La Lic. Flora Blandón, agradeció la asistencia del grupo e invitó a sentirse con toda la libertad de plantear los problemas. Ya que todas las propuestas serán contempladas en el Plan Estratégico, de acuerdo a pláticas con el Alcalde.

El Lic. Menjívar explicó la temática a seguir en el transcurso del taller, para lo cual habría que plantear, problemas, proponer posibles soluciones y sugerir el aporte al sector. Además invitó al sector a que tomen en cuenta que es un proceso no sólo de diagnóstico sino también de reflexión

CONCLUSIONES DE LAS SEÑORAS DEL MERCADO

- Las personas por falta de publicidad, desconocen sobre los productos que se ofrecen en el mercado 1 y 2
- La comunidad, tiene temor de visitar el mercado 1 y 2, por falta de seguridad.
- No han logrado conseguir como cooperativa, una fuente de créditos, para obtener capital semilla para invertir.

Figura # 22: Consulta popular participativa



PROBLEMAS	POSIBLES SOLUCIONES	APOYO DEL SECTOR
Poca afluencia de clientes en el mercado 1 y 2	Mayor publicidad para dar a conocer los productos que se ofrecen en el mercado 1 y 2	Tener ordenado los puestos, con higiene y limpieza para mejorar presentación
Poca seguridad dentro del mercado	Incrementar elementos de seguridad del CAM, con el apoyo de la PNC	Apoyar la gestión de la Municipalidad, para mejorar la seguridad.
La Cooperativa no cuenta con capital semilla, para operar	La gestión de un préstamo, con una tasa de interés baja	Participación del sector en la elaboración del Plan de Negocios



MEMORIA DE ENTREVISTA CON PERSONAL DE MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA VISITA REALIZADA EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 LUGAR: DISTRITO 2 DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

ENTREVISTA CON PERSONAL DE MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA

ASISTENTES POR PARTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

- Alex Corvera (Juez de Agus)
- Lic. Tito Aparicio (Jefe de la Unidad)

ASISTENTES

- Nora Cecilia Rivas De León
- Dalila Alexandra Sandoval Navas

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

Se entrevistó a Alex Corvera (Juez de Agus) de la Unidad de Medio Ambiente del Municipio de Zacatecoluca, comenta que dicha unidad se dedica a las inspecciones de riego que realizan a nivel Municipal. Esto surge una vez completado los trámites en el Ministerio de Agricultura y Ganadería cancelando los derechos de riego en sus tierras dentro del Municipio. La Alcaldía procede con dicha inspección y cancelación de trámites, en concepto de trámites de riego. Así mismo controlan la contaminación de ruidos en centros comerciales, mercados, iglesias, visitándolos para hacerles saber sobre

las demandas que levantan los vecinos ante dicha contaminación, para llegar a un acuerdo para contrarrestarla, una vez finaliza la reunión, se levantan un acta donde firma el demandado como sabedor del problema.

Figura # 23: Entrevista con personal de medio ambiente del municipio de Zacatecoluca





MEMORIA DE ENTREVISTA CON EL JEFE DE DESARROLLO URBANO DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA VISITA REALIZADA EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 LUGAR: DISTRITO 2 DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

ENTREVISTA CON JEFE DE DESARROLLO URBANO DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

ASISTENTES POR PARTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

•Arq. Joaquín Díaz

ASISTENTES

•Nora Cecilia Rivas De León

•Dalila Alexandra Sandoval Navas

DESARROLLO DE LA ENTREVISTA

En la entrevista que se realizó al Jefe de Desarrollo Urbano se habló de los siguientes puntos:

- ✚ La unidad se dedica al monitoreo y control de obras de particulares.
- ✚ La unidad de Catastro se dedica a la parte de negocios.
- ✚ Nos proporcionó una copia de la Ordenanza Reguladora del Desarrollo del Territorio del Municipio de Zacatecoluca. Dicha ordenanza tiene las clasificaciones sobre el uso del suelo
- ✚ Nos explicó que existe un mapa normativo, que lo posee la oficina de planificación llamada OPLAGES, ubicada en Santiago Nonualco, Es un mapa

normativo regional, que es donde se establecen los usos de suelo que se han normado a la fecha

✚ Los tipos de suelo están divididos, en la parte habitacional, comercio y servicios, equipamiento urbano, suelo urbano consolidado, suelo urbanizable de uso residencial. (art. 13 de la ordenanza).

✚ Básicamente los tipos de suelo se dividen en dos categorías:

- Suelo urbano
- Suelo urbanizable

✚ En la región la paz todas las ordenanzas salieron de un mismo borrador, pero se hicieron algunas modificaciones para adaptarse a la realidad de cada Municipio.

✚ Existen mapas de riesgos surgidos mediante el apoyo de una ONG cooperación ayuda obrera SUIZA AGUS, ellos realizaron estudios de riesgos.

✚ Ven la parte de planeamiento, de trámites y el control en lo que respecta a obras menores, esto se diferencia por el metraje, es decir si, si son de 75 metros cuadrados o no son habitacionales y de un nivel se ven directamente con la Alcaldía Municipal, pero si ya sobrepasan los 75 metros cuadrados o no son habitacionales o son de más de un nivel, ya la revisa lo que es la oficina de planificación.

✚ No compartió la Monografía de Zacatecoluca, debido a que la tenía prestada, sin embargo nos comentaba que de ahí podíamos revisar la parte histórica del Municipio, y que es una monografía desactualizada.

✚ Nos compartió que el Municipio cuenta con dos pozos, el pozo artesano ubicado junto al distrito No2, de Alcaldía y otros que están ubicados en la 22 calle poniente en la colonia 27 de septiembre.

✚ Nos proporcionó un plano de Zacatecoluca, sobre el mapa grande de limpieza.

✚ Nos explicó que el volcán Chinchontepec les sirve como una zona de recarga, Zacatecoluca se abastece de la zona de recarga que está ubicada en el volcán Chinchontepec, de ahí se extrae el agua para los pozos que abastecen la ciudad, además nos dijo que el nacimiento de agua de valor significativo está en el río Ichanmichen y que antiguamente hubo otro manantial

de agua significativa cerca del barrio la cruz, que le llamaban las tres ceibas pero hace muchos años se secó.

✚ En lo que respecta a las aguas negras, no existe ninguna planta de tratamiento en toda la ciudad, por lo que la contaminación llega hasta la puntilla.

✚ Nos comentaba que desde que se creó el Municipio de San Luis la Herradura, ya no tienen salida a la playa por ese lado, solamente tienen salida al estero por el lado de los Marranitos.

✚ También nos comentaba que en carretera hacia Marranitos, específicamente en la comunidad las Isletas, hay agua pero no es apta para consumo humano debido a que está contaminada.

✚ Nos informó que el número de cantones del Departamento de Zacatecoluca son 44.

✚ Básicamente los documentos que nos compartió en la USB fueron los siguientes:

- Almanaque 262 del PNUD
- Mapas de pobreza
- Diagnostico participativo de Zacatecoluca 2002, elaborado por el ILSD
- La Tesis o trabajo de graduación del Centro Histórico elaborada por la UES

Figura # 24: Entrevista con jefe de desarrollo urbano de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca





**MEMORIA DE
CONSULTA
POPULAR
PARTICIPATIVA CON
AGRICULTORES
DEL MUNICIPIO DE
ZACATECOLUCA
VISITA REALIZADA
EL 30 DE
NOVIEMBRE DE 2012
LUGAR: DISTRITO 2
DE LA ALCALDÍA
MUNICIPAL DE
ZACATECOLUCA**

CONSULTA POPULAR PARTICIPATIVA CON AGRICULTORES DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA

ASISTENTES POR PARTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

- Lic. Otto García, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico y Local
- Lic. Carlos Menjivar (FUNDE)

ASISTENTES

- Lic. Ricardo Flores
- Nora Cecilia Rivas De León
- Dalila Alexandra Sandoval Navas

DESARROLLO DEL TALLER

En el taller realizado con los agricultores del Municipio de Zacatecoluca, Departamento de la Paz, bajo la dirección del Lic. Carlos Menjivar representante de la Fundación para el Desarrollo (FUNDE) en conjunto con Representantes de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) Lic. Ricardo Flores Asesor/ Director de grupo de tesis, egresadas Nora Cecilia

Rivas De León y Dalila Alexandra Sandoval Navas y la importantísima participación de 5 productores del Municipio de Zacatecoluca, se logró compartir diferente tipos de problemas, las posibles soluciones y aporte sectorial, mismos que se detallan a continuación:

Figura # 25: Consulta popular participativa con agricultores del municipio de Zacatecoluca



PROBLEMAS	POSIBLES SOLUCIONES	APORTE SECTORIAL
Problemas en la comercialización de los productos, con la compra a precio bajo que realizan los coyotes con los productores y la venta de ellos a un precio alto	Crear, formalizar comités y capacitación de comercialización	Fortalecimiento de capacidades
Falta de legalización de tierras	Apoyo con la Municipalidad y seguimiento continuo a las gestiones	Acompañar y facilitar información
Factores climatológicos	Investigación y adaptación a la variación del clima e investigación sobre tipo de semillas resistentes a la sequía o inundaciones	
Uso inadecuados de fertilizantes y productos químicos para la cosecha	Asistencias técnicas, capacitaciones sobre abonos orgánicos	Organizar
No son sujetos a créditos bancarios	Fortalecer la organización	Buscar requisitos más flexibles, contactar otras instituciones (no solo bancos)
Tratamientos inadecuados de desechos		Reciclar y reordenar en la comunidad



**MEMORIA DE
CONSULTA
POPULAR CON EL
SECTOR
RESTAURANERO
DEL MUNICIPIO DE
ZACATECOLUCA
VISITA REALIZADA
EL 06 DE
DICIEMBRE DE 2012
LUGAR:
TURICENTRO
ICHANMICHEN**

CONSULTA POPULAR PARTICIPATIVA CON EL SECTOR RESTAURANERO

ASISTENTES POR PARTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

- Lic. Otto García, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico y Local
- Marcela Cubías, Asistente de la Unidad de Desarrollo y Local
- Lic. Carlos Menjivar (FUNDE)

ASISTENTES

- Nora Cecilia Rivas De León

DESARROLLO DEL TALLER

- ✚ Palabras de bienvenida por parte del Lic. Carlos Menjivar.
- ✚ Entrega de boletín relacionado al tema.
- ✚ Palabras de agradecimiento, por parte de la señora Rosario, presidenta de la Asociación.

PROBLEMAS QUE SE OBSERVARON

- ✚ La Asociación no está fortalecida.
- ✚ No tienen claridad de lo que quieren lograr.
- ✚ Falta de comunicación con la Presidenta.

- ✚ Se rehúsan a invertir su tiempo para fortalecer la organización.
- ✚ Falta de seriedad por parte de la Asociación.

Figura # 26: Consulta popular participativa con el sector restauranero



PROBLEMAS	POSIBLES SOLUCIONES	APORTE DEL SECTOR
Poca organización en el evento gastronómico, para involucrar a otros sectores	Llegar a acuerdos por medio de la comunicación	Reunirse para buscar soluciones
Oplages está pidiendo rigurosos permisos de construcción	Apoyo de la Alcaldía para eliminar requisitos	Agendar reuniones con el Alcalde y con la institución
Débil funcionamiento de la Asociación	Capacitación a propietarios sobre trabajo en equipo	Ser responsables, compromiso personal
Falta de capital de trabajo	Acceder a créditos	Organizarnos y buscar personería jurídica
Inseguridad	Solicitar apoyo a la PNC, gestionar con instituciones	Gestionar las autoridades
Calle interna del Turicentro en mal estado	Involucrar a obras públicas y al ISTU	Alimentación a las personas que trabajen en el proyecto



**MEMORIA DE
CONSULTA
POPULAR
PARTICIPATIVA CON
EL SECTOR
COMERCIO FORMAL
DEL MUNICIPIO DE
ZACATECOLUCA
VISITA REALIZADA
EL 11 DE DICIEMBRE
DE 2012
LUGAR: CENTRO DE
FORMACIÓN MARÍA
AUXILIADORA**

CONSULTA POPULAR PARTICIPATIVA CON SECTOR COMERCIO FORMAL DEL MUNICIPIO DE ZACATECOLUCA

ASISTENTES POR PARTE DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA

- Dr. Francisco Salvador Hirezi, Alcalde Municipal
- Lic. Nelson Estrada Hernández, Gerente General Alcaldía Municipal
- Lic. Otto García, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico y Local
- Marcela Cubías, Asistente Unidad de Desarrollo Económico y Local
- Lic. Carlos Menjivar (FUNDE)
- Lic. Pedro Ortiz, ISDEM, Asesor Municipal

ASISTENTES

- Lic. Ricardo Flores
- Nora Cecilia Rivas De León
- Dalila Alexandra Sandoval Navas

DESARROLLO DEL TALLER

En el taller realizado con el sector Comercio Formal del Municipio de Zacatecoluca, Departamento de la Paz, bajo la dirección del Lic. Carlos Menjivar representante de la Fundación para el Desarrollo (FUNDE), bajo la supervisión del Lic. Pedro Ortiz (ISDEM), en conjunto con Representantes de la

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Lic. Ricardo Flores Asesor/ Director de Grupo de Tesis, egresadas Nora Cecilia Rivas De León y Dalila Alexandra Sandoval Navas, y la importantísima participación de 15 productores del Municipio de Zacatecoluca, se logró compartir diferentes tipos de problemas, las posibles soluciones y el aporte sectorial, mismos que se detallan a continuación:

Figura # 27: Consulta popular participativa con sector comercio formal del municipio de Zacatecoluca



PROBLEMA	POSIBLES SOLUCIONES	APORTE DEL SECTOR
Inseguridad, delincuencia generalizada	Creación de espacios socio-culturales	Creación de empleos directos e indirectos
	Creación de oportunidades de desarrollo	
	Abrir puestos de trabajos directos e indirectos	
Desorden del Sector Informal	Reformular la legislación	Creación de cámara empresarial o grupos asociativos
	Generar espacios más ordenados en el Municipio	
	Hacer el proceso de planificación de ordenamiento territorial	
Falta de asociatividad en el tejido empresarial	Oportunidad del Mercado Municipal	Trabajo asociativo
	Generar espacios de diálogo	
	Cámara Empresarial que aglutine el Sector Productivo	
Competencia desleal y contrabando	Promover el consumo interno	Apoyo a la gestión Municipal
	Vinculación y encadenamiento productivo	
Falta de condiciones básicas para el desarrollo y comercialización	Mejorar infraestructura básica (Carreteras, energía eléctrica, etc.).	Incrementar la inversión