



ORIENTACIONES METODOLÓGICAS PARA LA PLANIFICACION TERRITORIAL

PROYECTO PROA
DESARROLLO TERRITORIAL LA PAZ
GTZ - VMVDU



El Salvador, 2007



PROYECTO PROA
DESARROLLO TERRITORIAL LA PAZ

GTZ - VMVDU



ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

ORIENTACIONES METODOLÓGICAS
PARA LA PLANIFICACION TERRITORIAL

El Salvador, Septiembre de 2007.

CREDITOS

Coordinador de la Publicación

Néstor Zapata
Asesor Principal Proyecto Proa

Colaboradores

Ing. René Ayala Molina
Director ONDET, VMVDU

Arq. Patricia de Reinosá
Asesora Regional, Proyecto Proa

Arq. Carmen Elena Turcios
Asesora Técnica, Proyecto Proa

Diseño y Diagramación

Studio15

San Salvador, septiembre de 2007

INDICE

	Nº de página
Presentación	7
1. Introducción	9
2. Conceptos básicos	10
3. Plan de desarrollo territorial, contenidos y finalidad del instrumento.	12
4. Orientaciones metodológicas para la participación social en el proceso de ordenamiento territorial.	14
- Antecedentes	14
- Los actores clave	15
- Supuestos esenciales	15
5. Esquema secuencial del proceso	16
5.1 Fases y actividades del proceso	18
5.1.1 Fase de Preparación	18
5.1.2 Fase de Análisis Territorial I (línea de base)	20
5.1.3 Fase de Análisis Territorial II (prospectiva)	24
5.1.4 Fase de Estrategia de Desarrollo Territorial	27
5.1.5 Fase de formulación de instrumentos de gestión	30
5.1.6 Fase de conformación de la institucionalidad regional	32
6. Requerimientos básicos, plazos y recursos	34
7. Consideraciones finales	35
Abreviaciones	36
Bibliografía	37

PRESENTACION

El Salvador es un país pequeño, densamente poblado y caracterizado por una creciente concentración de sus actividades en el área metropolitana de San Salvador y otros pocos centros urbanos. Este desarrollo desequilibrado y carente de una conducción adecuada, nos ha llevado a promover acciones de política pública en materia de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Por ello, durante los últimos años, el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, ha venido contribuyendo a construir las bases del desarrollo territorial, desde lo que corresponde hacer a esta cartera de Estado. Para ello llevó adelante, en conjunto con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial –PNODT-, el cual nos ha permitido como país, disponer de una primera generación de instrumentos técnicos para la planificación y gestión territorial.

Con base en las propuestas del PNODT, se dio inicio a la generación de Planes de Desarrollo Territorial (PDT) en cada una de las 14 regiones del país, para lo cual se ha concertado el trabajo asociativo con los municipios de cada región y se ha impulsado la planificación participativa que involucre a todos los actores del desarrollo de esos territorios.

En este esfuerzo, destaca el Proyecto PROA que nuestro Viceministerio ejecuta con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ, y que se localiza en la Región La Paz. Este proyecto, junto con apoyar la formulación de los instrumentos de Planificación para esa región ha desarrollado notables esfuerzos para fortalecer las capacidades de los actores locales y nacionales, para una mejor planificación y gestión del territorio.

Parte del aporte del Proyecto PROA ha sido el diseño de conceptos y pautas metodológicas que han servido al desarrollo del proceso de planificación en la Región La Paz, pero que igualmente pueden orientar el trabajo de planificación en otras regiones.

La presente guía metodológica resume las experiencias hasta ahora desarrolladas en esa región y nos complace divulgarlas mediante esta publicación, para que otros actores puedan tomar estas experiencias y recomendaciones y aplicarlas en lo posible a sus propios procesos de planificación.

Cabe destacar que es un componente muy importante el enfoque participativo de esta metodología, por lo cual también la consideramos un aporte al fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre su propio desarrollo.

Agradezco a GTZ este valioso aporte e invito a los municipios, organismos públicos, ONG, empresas y organizaciones sociales a aprovechar este material como un apoyo técnico a una mejor gestión del territorio y sus recursos.

Mabel Artiga de Soundy
Viceministra de Vivienda y Desarrollo Urbano.

1. Introducción.

Hablar de un proceso de ordenamiento territorial participativo, es casi una redundancia. Un proceso de ordenamiento territorial sin la efectiva participación de los involucrados, es un ejercicio técnico estéril.

No obstante, la urgencia por asegurar que esta participación sea eficiente al mismo tiempo que pertinente, hace necesario puntualizar tanto en la utilidad que ella agrega al proceso, como en las condiciones necesarias para que se desarrolle de manera adecuada.

Baste sólo con señalar que la participación es entendida de maneras distintas por unas u otras organizaciones, para justificar la necesidad de puntualizar que tipo y calidad de participación de los actores es necesaria para asegurar un proceso de planificación y gestión territorial eficiente.

En este caso, luego de conocer y revisar experiencias concretas vividas en El Salvador y otras partes del mundo, hemos intentado analizar y describir la forma en que se debe enfrentar los procesos de ordenamiento territorial con una efectiva participación de los actores involucrados.

Intentamos analizar las condicionantes a tener en cuenta al diseñar un proceso de esta naturaleza y describir las etapas y actividades fundamentales que aseguran legitimidad, pertinencia y eficiencia a los procesos de ordenamiento territorial participativo.

Este documento ha sido diseñado para soportar el proceso de planificación iniciado en la Región La Paz, bajo el Proyecto PROA Desarrollo Territorial La Paz, que pretende, precisamente, fortalecer las capacidades de los actores locales para ser gestores de su propio desarrollo.

La escala regional de tal proceso implica un desafío adicional al diseño de esta metodología, pues los procesos participativos han sido más frecuentemente asociados a la escala local, en la cual la representatividad y efectiva presencia de todos los grupos es, relativamente, más fácil de lograr. Para tal efecto, la propia GTZ diseñó hace poco tiempo el documento titulado “Ordenamiento y Desarrollo territorial, pautas metodológicas para la planificación participativa local”. Este documento nos ha sido de mucha utilidad al formular esta propuesta que como veremos pretende abordar el desafío que implica poner en práctica estas pautas en una escala regional y abordando al desarrollo territorial como un proceso continuo de planificación y gestión.

En efecto, el desafío de trabajar con 19 municipios, que tienen una difusa identidad regional aún y que poseen, cada uno de ellos, una compleja trama social en sus respectivos territorios; nos impone la tarea de buscar mecanismos de participación “escalonada” y promover instrumentos de difusión y comunicación ingeniosos, que permitan el difícil equilibrio entre participación efectiva y eficiente.

A esa tarea, de por sí difícil, debemos agregar la de identificar las formas adecuadas para promover la generación de los espacios institucionales y mecanismos de relación, que aborden la necesidad de contar con una institucionalidad de gestión territorial eficiente, basada en la cooperación entre los actores.

Esta guía será orientadora del proceso que ya hemos iniciado en la Región La Paz, pero esperamos que el mismo proceso nos dé luces acerca de los ajustes que ella necesita, para convertirse en una pauta validada en la práctica y por tanto, digna de ser asumida por otras regiones.

Néstor Zapata Retamal
Asesor Principal, Proyecto PROA
IP-AMBERO

2. Conceptos básicos.

Para entender el contexto en el cual se desarrolla esta propuesta metodológica, hace falta referirnos brevemente a la forma como entendemos algunos conceptos que luego nos orientarán en la comprensión de la metodología.

Estos conceptos son los siguientes:

Ordenamiento territorial. Existen muchas definiciones en el mundo para este concepto, sin embargo tomaremos como referencia a la carta Europea de Ordenamiento Territorial emitida en el año 1976 y que lo define como: “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ambiental de la sociedad”.

Por su parte, el Gobierno de El Salvador, mediante el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano¹ ha promovido los conceptos de desarrollo territorial y desarrollo regional con las siguientes definiciones.

- Desarrollo territorial: Proceso de cambio progresivo que propicia la armonía entre: el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales, y de la promoción de las actividades productivas; a efecto de lograr el mejoramiento en la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad.
- Ordenamiento Territorial: Función pública que tiene por objeto, establecer el marco de referencia espacial necesario para las distintas actividades humanas, ya sean: asentamientos humanos, actividades productivas, o de protección de los recursos naturales; señalando a su vez, la vocación de las diversas zonas del territorio.

Desarrollo local. “Un proceso que incorpora y combina crecimiento económico, la equidad, la mejora sociocultural, la sustentabilidad ambiental, la equidad de géneros, la calidad y equilibrio espacial, sustentado por un proceso de democracia participativa y concertación de los diferentes agentes de un territorio, con el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas y familias de dicho territorio”².

Participación ciudadana. La participación es SER PARTE DE y TOMAR PARTE EN las decisiones que nos afectan, de manera individual, como grupo o comunidad que busca el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales de la Sociedad Civil.

Equidad de género. El enfoque de género se refiere a una forma de analizar la realidad social a partir de las identidades, condiciones y características de mujeres y hombres y las relaciones que se establecen entre ambos, tanto en el plano individual, como en el social. Desde el punto de vista de los valores y los objetivos a alcanzar, se habla de la equidad de género como de una relación marcada por la igualdad de derechos y dignidad entre seres humanos, mujeres y hombres, seres que no son necesariamente idénticos³.

Es importante subrayar que, desde 1997, la definición del Consejo Económico Social de Naciones Unidas de gender mainstreaming se orienta en esa percepción inclusiva, que convoca a mujeres y hombres: “La institucionalización de la perspectiva de género es el proceso de examinar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres cualquier acción

1 Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) 2004.

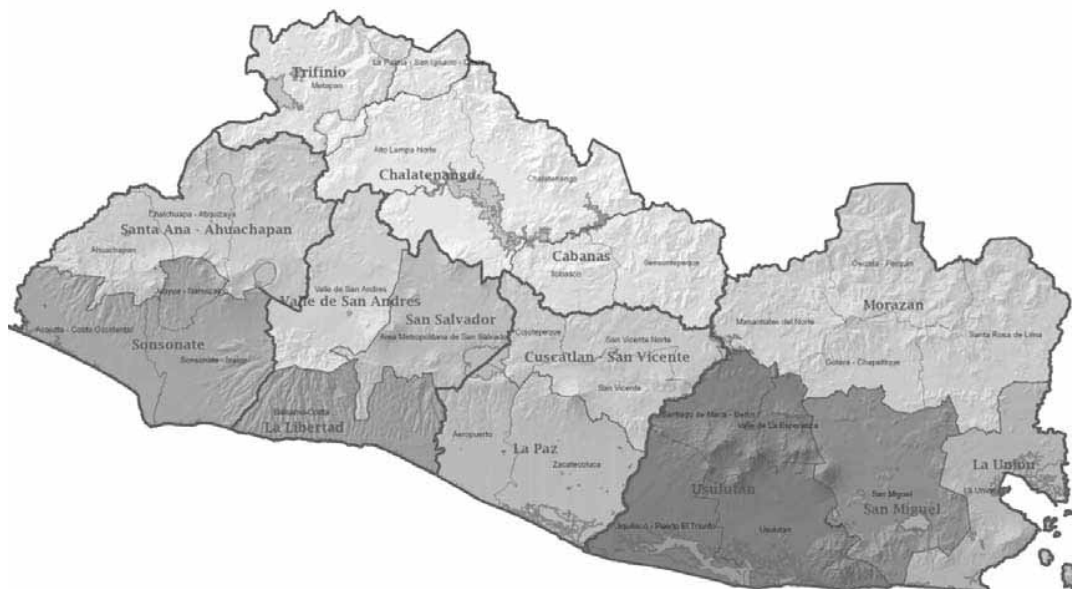
2 Carlos Umaña, FUNDAUNGO “Tendencias y actores del desarrollo local en Centroamérica” 2002

3 Glosario del Manual: instrumentos para la gestión municipal. PROMUDE/GTZ 2006.

planificada, incluyendo legislación, políticas o programas en todas las áreas y en todos los niveles. Asimismo es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de tal manera que beneficien igualitariamente a ambos (hombres y mujeres) y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de género”.

Gobierno en red o “gobernanza”. Por gobierno red o, si se prefiere, por gobernanza se entiende la gestión de las interdependencias entre los actores orientada a conseguir el desarrollo humano. Por desarrollo o progreso humano entenderemos el desarrollo que compatibiliza: incremento de la renta, equidad, sostenibilidad, y fortalecimiento de la libertad individual y de la democracia.

3. Plan de Desarrollo Territorial, contenidos y finalidad del instrumento.



En el marco del proceso de gestión territorial de El Salvador que lleva adelante el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, a partir de la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), se han identificado 14 sub-rregiones en el país.

Estas regiones constituyen espacios de carácter homogéneo desde los puntos de vista ambiental, económico y social. Conforman por tal razón el ámbito ideal para la integración de políticas sectoriales de desarrollo, de carácter nacional, con las iniciativas de desarrollo local provenientes de los gobiernos locales. Dicho de otra forma es un espacio de concertación para la promoción de estrategias de desarrollo efectivas.

El proceso de gestión territorial identifica para estos espacios una serie de instrumentos de planificación y gestión que deben ser implementados. El Plan de Desarrollo Territorial (PDT) es el principal, entendido como un instrumento indicativo que oriente el accionar de las entidades públicas y privadas hacia la consecución de objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo.

Es un instrumento de carácter global que luego debe ser complementado y materializado mediante otros instrumentos tanto indicativos como normativos. Entre ellos se cuentan los Planes de Desarrollo Urbano, Esquemas Urbanos y Planes Parciales que deben desarrollarse para cada municipio según su jerarquía en el contexto regional.

Igualmente, ante la ausencia de una institucionalidad regional encargada de la gestión territorial, el modelo propuesto promueve la generación y/o fortalecimiento de las asociaciones de municipalidades en cada región, entendiendo a estas como la base de la articulación de los actores de la región y el referente formal para la relación de competencias con las instituciones nacionales del Estado.

Adicionalmente, se ha promovido la iniciativa de conformar una Oficina Regional de Planificación y Gestión Territorial, que tenga como principal tarea la implementación y seguimiento de los planes, estrategias y proyectos definidos en el proceso de planificación regional. Esta entidad técnica deberá implementar los procesos técnicos y administrativos que derivan de la gestión territorial, en lo que se cuenta el otorgamiento de permisos de construcción y urbanización.

Finalmente, como una forma de incorporar al proceso de gestión regional a todos los actores se promueve la conformación de un Consejo Regional del Territorio, que aglutine a todos los sectores y actores de la región, a la manera de una entidad de cooperación público-privada que facilite la resolución de conflictos de uso del territorio y promueva sus potenciales en el contexto nacional e incluso internacional.

Con este enfoque, la formulación participativa de los instrumentos de planificación y gestión del territorio en la escala regional, es la fórmula más coherente si al mismo tiempo se quiere dotar a la región de tales instrumentos, así como fortalecer sus capacidades para la gestión de los mismos con miras a promover un mejor desarrollo de la región.

En otras palabras, la orientación del proceso debe ser mucho más de concertación social en la región, que de perfil meramente técnico. Esto fundamenta nuestro afán por establecer los criterios metodológicos fundamentales para llevar adelante un proceso efectivo y eficiente de participación de los actores en el proceso. Eso es lo que intentamos describir en seguida.

4. Orientaciones metodológicas para la participación social en el proceso de Planificación del Ordenamiento Territorial Regional.

- **Antecedentes.**

En la actualidad, El Salvador vive un proceso novedoso de planificación territorial en 14 regiones propuestas por el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), proceso que es liderado en lo técnico por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) con apoyo de entidades como el MARN y el FISDL.

Este proceso se implementa aún en ausencia de una ley de ordenamiento territorial y al amparo de las normas sectoriales vigentes de Urbanismo y Construcciones, el Código Municipal, La Ley de Medio Ambiente, entre otras. Se trata, entonces, de un esfuerzo que podría más bien justificar ajustes normativos e institucionales que lo consoliden y permitan su sostenibilidad.

En este proceso destacan dos aspectos de su enfoque: la promoción de la **asociatividad de actores a nivel regional** y la promoción de procesos participativos de toma de decisión.

El primer aspecto hace referencia a la necesidad de suplir la ausencia de un nivel intermedio de gobierno mediante formas menos estructurales y más orientadas a la cooperación público privada (gobernanza o gobierno en red), apostando a la hipótesis de que la promoción del gobierno regional debe ser liderado por los propios actores regionales y debe contar con el apoyo de las entidades del gobierno nacional.

El segundo aspecto, promueve el involucramiento de los actores locales en la definición de las orientaciones de desarrollo para su región, así como la corresponsabilidad en el proceso de gestión que disminuya los conflictos por el uso del territorio.

Para aprovechar estos aspectos del enfoque en boga, creemos necesario acordar un procedimiento estándar de planificación y gestión del territorio, que asegure una participación efectiva, más que formal, de los actores en la región. De esta forma, además, esperamos contribuir a generar procedimientos válidos para procesos similares en todo el país y en el futuro.

El Proyecto PROA/GTZ realizado en la Región La Paz aspira a contribuir con sus experiencias al logro de estos objetivos. Esto es la base del contenido de la presente propuesta metodológica, así como la sistematización de experiencias previas desarrolladas en otros lugares del país.



- **Los actores clave (gobierno, empresa, sociedad civil).**

Todos deben participar en estos procesos de planificación, sin embargo para asegurar eso debemos en primer lugar identificar y conocer a los actores del territorio, clasificándolos de manera tradicional en sector público, privado y social.

Estos actores tienen formas de organización diferentes, por lo que su incorporación al proceso debe tener en cuenta esta situación y desarrollar formas acordes a sus necesidades y expectativas.

No partimos de cero, en la mayoría de los casos las regiones cuentan con una densa trama de organizaciones de diferente tipo. Conocer su dinámica de funcionamiento y las redes de comunicación establecidas, es un paso esencial.

En este proceso es también necesario definir el rol de la cooperación externa, a menudo presente por largo tiempo en las regiones, al punto de confundirse con las estructuras permanentes. Su contribución mediadora y facilitadora debe ser identificada y aprovechada. Su conocimiento técnico y social de la realidad también puede contribuir enormemente.

Pocas entidades de gobierno nacional poseen oficinas desconcentradas en las regiones, sin embargo es muy importante detectarlos y convocarlos al proceso. Cuando no existen estas oficinas desconcentradas puede identificarse un enlace oficial en la oficina nacional de esa entidad.

- **Supuestos esenciales.**

Nuestra propuesta metodológica se basa en ciertos supuestos.

Los siguientes nos parecen esenciales:

Participación temprana. La real participación comienza cuando se valida la existencia misma del proceso por parte de los actores. Si se intenta validar participativamente los resultados de un proceso de planificación desconocido hasta entonces por los actores o que entienden como “cosa ajena”, traerá a menudo como resultado el desinterés o el franco rechazo por parte de los actores locales. Por ello suponemos como garantía de éxito del proceso el que este nazca con la legitimidad necesaria.

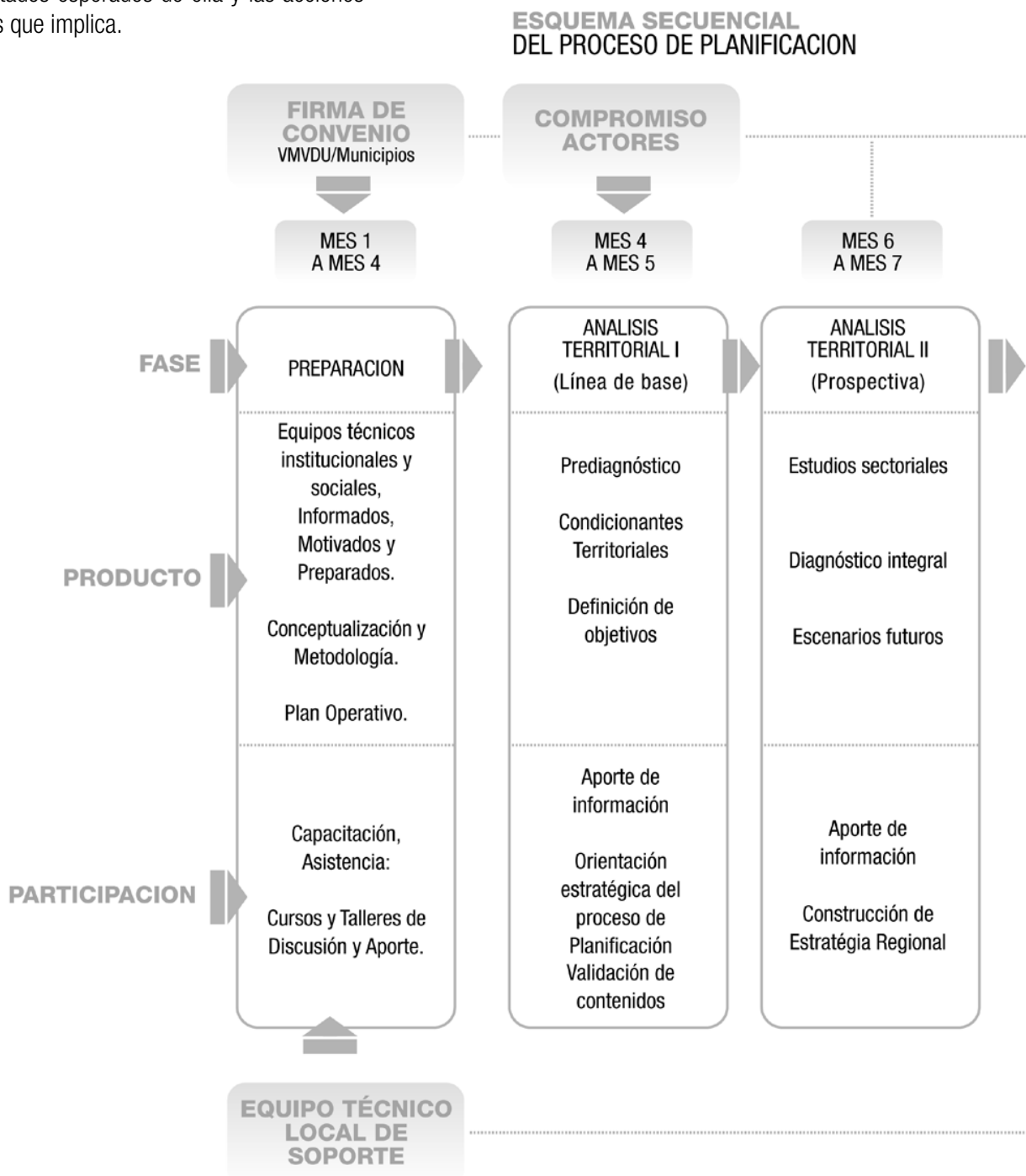
Ciclo completo. Cada etapa del proceso debe ser planeada como un ciclo completo, es decir que los participantes visualicen el cierre de una etapa y puedan percibir efectivamente que sus aportes han sido considerados y que los aspectos de su mayor preocupación han sido efectivamente considerados. Para esto es fundamental la retroalimentación de una etapa antes de comenzar la siguiente.

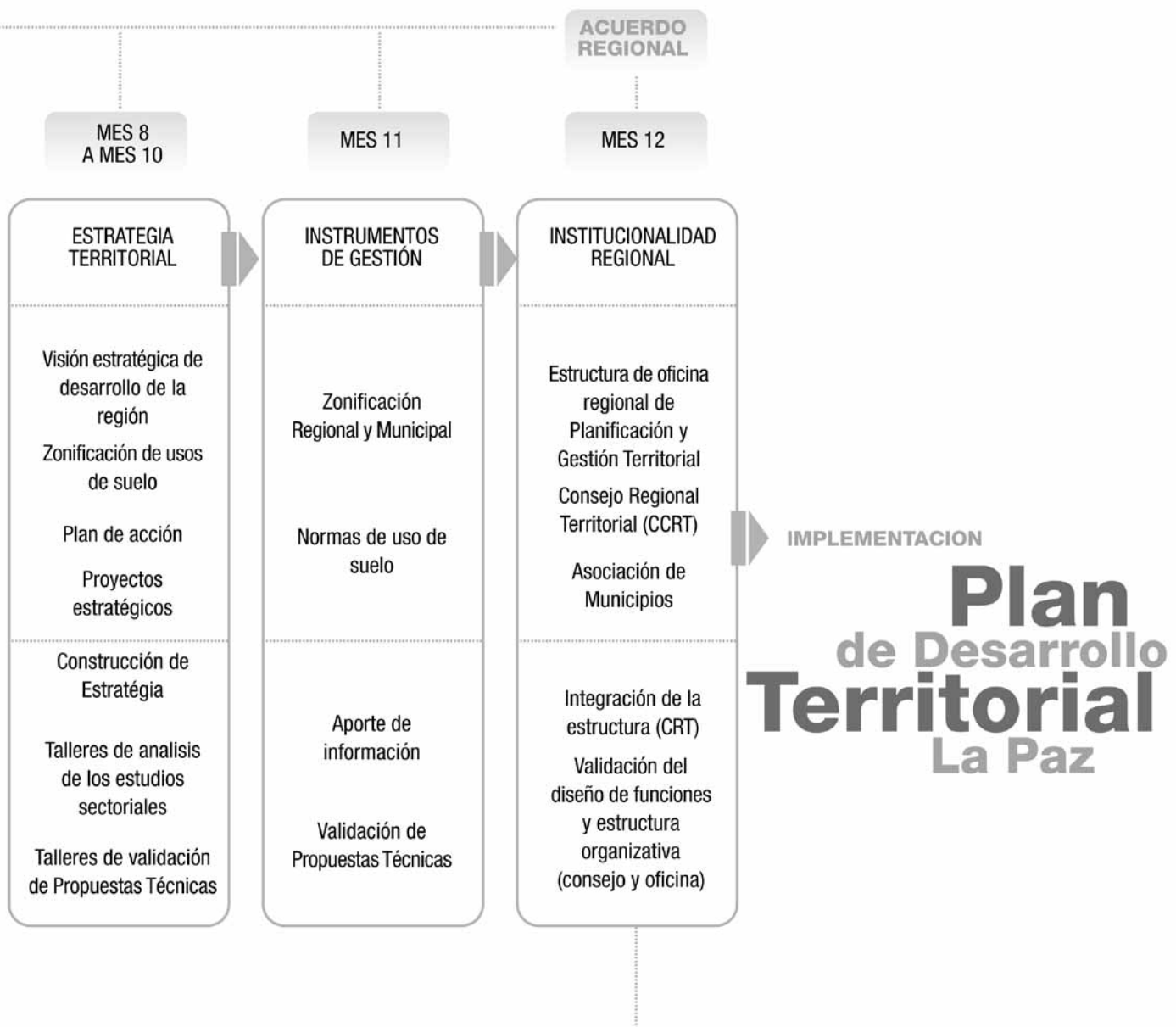
Co-responsabilidad. Los actores deben sentirse responsables del proceso y no invitados a planificar lo que otros deben hacer. Esto implica que los actores deben asumir funciones activas en la implementación y seguimiento de lo planificado.

En el esquema siguiente, se describe en síntesis el proceso que luego detallaremos para su mejor comprensión.

5. Esquema secuencial del proceso.

La metodología diseñada se compone de seis fases, en cada una de las cuales se integran componentes técnicos y participativos. En el esquema expuesto a continuación se visualiza la secuencia y más adelante explicaremos detalladamente los objetivos de cada fase, los resultados esperados de ella y las acciones fundamentales que implica.





SISTEMA DE INFORMACION TERRITORIAL

Fuente: generacion propia, Proyecto PRUA/GIZ.

5.1. Fases y actividades del proceso.

5.1.1. Fase de Preparación

Objetivo:

Esta fase del proceso se concentra en irradiar positivamente el ambiente político y técnico de la región, obtener insumos básicos, asegurar condiciones logísticas mínimas, familiarizarse rápidamente con los funcionarios locales. Lo esencial en esta fase es que se comprenda el sentido y el alcance de realizar un ejercicio de ordenamiento territorial participativo por parte de los actores locales, de modo tal de generar un ambiente de confianza y cooperación entre los actores públicos, municipales, sociales, privados y de asesoría técnica involucrados. Es a partir de este momento que se cimienta la base de la coordinación para todo el proceso de planificación participativa.

PRODUCTOS DE ESTA FASE:

- Equipos técnicos, sociales y políticos informados y motivados para el proceso.
- Expectativas identificadas y consenso en torno a lo esperable del proceso.
- Metodología adaptada a los requerimientos locales.
- Plan de trabajo acordado.
- Responsabilidades asignadas y asumidas por todos los actores.
- Base de datos y base cartográfica identificada, recopilada y organizada.

Actividades:

5.1.1.1 Concertación de acuerdos iniciales.

Apoyo político al proceso por las autoridades locales. Si la planificación territorial se asume como un proceso de aproximación entre la decisión política y la concertación social apoyada en capacidades técnicas, el paso inicial para la planificación participativa es el apoyo político expresado formalmente por los alcaldes asociados o no de la región.

Acordar el objetivo y alcance del proceso. Este acuerdo debe comprometer a las entidades nacionales (VMVDU, MARN, etc.) y a los actores locales que participarán del proceso, de modo de asegurar tempranamente su colaboración, pero también que acogerán y aplicarán los resultados del proceso.

Conformar el equipo técnico regional designando su coordinador. En términos formales debe constituirse una Contraparte Técnica en la región, que técnica y formalmente valide los resultados del proceso. Adicionalmente es recomendable conformar un equipo representativo de los diferentes sectores que actuará como núcleo central del proceso participativo. Esta tarea supone la identificación previa de los actores de la región, contactarlos y convocarlos a participar.

Concertación del Plan de trabajo preliminar. La primera tarea del equipo antes señalado será programar las actividades a realizar, de modo que estas resulten viables para las condiciones de la región y sus actores.

5.1.1.2 Preparación de Insumos.

Se trata aquí de detectar y procesar información secundaria disponible que resulte útil, sobre todo, para la presentación general de la región ante la comunidad en las primeras actividades de sensibilización y difusión del proceso, así como en la preparación de insumos técnicos y metodológicos necesarios para las etapas siguientes. Estos materiales pueden ser pautas de trabajo para la elaboración y/o validación participativa de cartografía regional, así como, a la preparación de la cartografía base para el proceso con la información mínima que facilite el trabajo de los grupos en los diferentes componentes y temas.

Los insumos mínimos a preparar son:

- Información disponible en fuentes secundarias: cartografía, estudios y bases de datos estimada útil y relevante para el apoyo del proceso de planificación (técnico y participativo).
- Pautas de trabajo, para los talleres de análisis a partir de la percepción social, a través de cartografía temática participativa.
- Cartografía base para el proceso (cartas generales básicas con la información mínima que facilite el trabajo de los grupos en los diferentes componentes y variables).

Todos los antecedentes recopilados deberán ser clasificados y organizados en un Sistema de Información Territorial (SIT), de manera que sean aplicables y utilizables en el proceso de planificación completo y que permitan incorporar en ellos la información nueva que emergerá de las actividades participativas y de nuevos estudios.

5.1.1.3 Talleres preparatorios y/o de capacitación.

El objetivo de estas actividades es sensibilizar al espectro más amplio de actores de la región y concertar las directrices básicas para el proceso. Por ello deben realizarse tantas reuniones como sea necesario, asegurando la participación de los actores clave.

Los resultados de los talleres iniciales deben ser:

- La divulgación y validación sobre el alcance general y expectativas de los resultados del proceso.
- La validación del esquema de trabajo e invitación a la participación.
- La identificación de temas y componentes básicos para el plan de desarrollo territorial, en relación con la situación de la región en el contexto nacional.
- La concertación de una versión preliminar sobre la imagen objetivo para la región, que oriente las fases iniciales del proceso.

5.1.2. Fase de Análisis Territorial I (línea de base).

Objetivo:

Permitir la comprensión de la situación actual que presenta la estructura y dinámica territorial de la región, analizando cada uno de los ejes temáticos claves (sectores) que inciden en el proceso de desarrollo regional. Este análisis territorial implica la valoración de los condicionantes, problemas y potencialidades que caracterizan al territorio, a partir del conocimiento y prioridad que los habitantes otorgan a los distintos elementos de la situación regional, así como, de los determinantes de nivel nacional que pueden tener un mayor impacto en el desarrollo de la región. También es objetivo de esta fase aproximarse a objetivos de desarrollo preliminares que orienten los estudios técnicos posteriores.

PRODUCTOS DE ESTA FASE:

- Análisis técnico de las condicionantes territoriales a partir de información secundaria.
- Diagnóstico preliminar (pre-diagnóstico) validado por los actores regionales.
- Objetivos preliminares de desarrollo regional identificados y validados por los actores regionales.



Actividades:

5.1.2.1 Identificación de los elementos de análisis (condicionantes, problemas, potenciales).

A partir de un estudio de la información secundaria disponible, el equipo técnico debe elaborar una propuesta que permita a los actores guiar su discusión. Este documento se llamará Prediagnóstico y además de los antecedentes descriptivos intentará agrupar los factores en condicionante, problema o potencialidad.

Para este efecto proponemos las siguientes definiciones de estos conceptos:

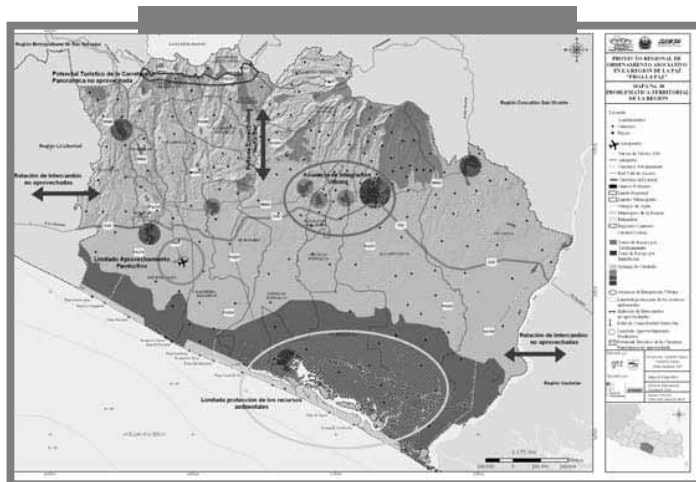
Condicionante

Como tal se considera a aquellos elementos que explican la situación actual y condicionan el desarrollo futuro, y cuya presencia demandará medidas de preservación, recuperación, protección y mantenimiento. Así podemos identificar rasgos del medio ambiente natural que constituyen límite, condición o características propias del territorio y definen sus posibilidades de desarrollo; particularidades de la estructura económica, los recursos y la infraestructura disponible; distribución de la población, tendencias de crecimiento, ubicación de la vivienda y servicios a la población; rasgos y valores culturales.

- Condicionantes naturales: características y distribución de la red hídrica, áreas inundables, cordones montañosos, áreas de bosque, tipo y calidad de suelo, régimen de drenaje, cobertura actual del suelo, reservas de suelo.
- Condicionantes culturales: grupos étnicos, patrimonio, tradiciones y valores culturales.
- Condicionantes del desarrollo económico: distribución de la producción, el empleo, infraestructura vial, equipamientos e infraestructura productiva.
- Condicionantes del desarrollo social: distribución de la población y tendencias de crecimiento, vivienda e infraestructura instalada de servicios básicos domiciliarios, equipamientos de servicios sociales: salud, educación, recreación.

MAPA DE PROBLEMÁTICA TERRITORIAL DE LA REGIÓN LA PAZ

Este mapa muestra los principales condicionantes territoriales como: Susceptibilidad a los riesgos naturales; Sistema de asentamientos humanos; Redes de infraestructura para usos urbanos; Conectividad; Actividades agropecuarias; Recursos ambientales y áreas naturales protegidas.



Fuente: Sistema de Información Territorial PROA

Problema

Como problema son consideradas aquellas situaciones que representan riesgo, conflicto o deficiencia para la economía, la sociedad o el medio ambiente, y que constituyen demandas específicas para la acción hacia el futuro, estos son aspectos que el Plan de Desarrollo Territorial podría cambiar directamente o en combinación con otras medidas.

Los problemas identificados pueden agruparse así:

- Con respecto al medio físico, tanto acciones de las personas que afectan negativamente el ambiente natural, como condiciones del medio natural que representan riesgo para la población: deforestación, destrucción de la vegetación natural; contaminación del agua o el aire, erosión, sobreexplotación del suelo, disposición inadecuada de basuras.
- En la dimensión económica: obstáculos para el desarrollo económico derivados de la explotación inadecuada de recursos naturales, carencia de infraestructura productiva (riego, vías, almacenes, talleres), conflictos de uso, deficiencia en las condiciones de acceso y comunicación.
- En la dimensión social, carencias y deficiencias que constituyen condición adversa para el bienestar de la población: inadecuadas condiciones del hábitat, deficiencias en la provisión de servicios públicos domiciliarios, déficit de equipamientos para la prestación de servicios de carácter social (salud, educación, recreación), zonas sin condiciones de acceso adecuado, desempleo.

- Frente a la dimensión cultural, situaciones que atentan contra la identidad cultural de grupos humanos en el territorio o que constituyen limitación para su desarrollo.
- Y en lo político-administrativo, condiciones que dificultan la acción eficaz por parte de la administración del Estado.

Potencialidad

Como potencialidad deben ser identificadas aquellas condiciones del medio físico, oportunidades económicas, características de la población o de la situación de la región en el contexto nacional, que representan una opción que permite mejorar la situación hacia el futuro.

- Elementos del ambiente natural con potencial ecológico, económico o sociocultural derivado de su aptitud para el aprovechamiento agropecuario, con alto valor recreativo y turístico, recursos minerales y recursos naturales renovables inexplorados o aún escasamente aprovechados.
- Potenciales para el desarrollo social derivados de la capacidad organizativa de la comunidad, la autogestión para proyectos sociales y generación de empleo, la existencia de instalaciones educativas y espacios públicos que amplíen las opciones de servicio a la población, entre otros.
- Oportunidades de desarrollo económico, a partir de proyectos de inversión pública o privada, en infraestructura productiva que mejorará la competitividad de la región, prospección de nuevas fuentes de recursos naturales, energía, recursos humanos calificados.
- Existencia de reservas de superficie con condiciones físicas adecuadas para el desarrollo urbano, infraestructura socio-productiva reutilizable, equipamientos de servicio social con capacidad para ampliar su función.

5.1.2.2 Talleres de participación para análisis participativo.

El análisis se elabora de manera sectorial (dinámica económica, infraestructura y sistema de ciudades, cultura y capital social, medio ambiente y recursos naturales) mediante procesos de localización geográfica manual de información seleccionada. Esto es, representando gráficamente sobre un mapa el conjunto de insumos: condicionantes, problemas y potencialidades, relativos a cada componente de la realidad regional.

En la metodología de planificación participativa el recurso técnico básico es el taller. Los talleres de participación en esta fase serán diseñados para realizar un análisis de las condiciones actuales del desarrollo regional, desde la percepción social. Es decir, considerando cada una de las variables que inciden en el proceso de desarrollo, a partir de su referencia espacial a escala regional. Al taller se convoca a los diferentes actores identificados en la fase preparatoria, provenientes de los sectores público, privado y de la sociedad civil y se conforman mesas o grupos de trabajo según temas estratégicos que emergen con fuerza durante la plenaria. Estos grupos de trabajo deben ser entendidos como espacios de participación y debate, al interior de los cuales deben estar adecuadamente representados los diferentes actores y grupos de interés en la región.

Procedimiento.

El método de trabajo que soporta todo el procedimiento es visualizar e intentar reducir las múltiples y complejas facetas de la estructura y funcionalidad regional a tres categorías convencionales que resumen las condiciones del desarrollo, esto es: Condicionantes, Problemas y Potencialidades en sus respectivas concreciones territoriales.

Se debe representar esquemática y gráficamente. Ejemplo:

Sector	Condicionante	Problema	Potencialidad
Medio Ambiente	1. Planicie aluvial	1. Inundación	1. Cultivos anuales
	2. Humedal costero	2. Contaminación	2. Ecoturismo, pesca.

En los talleres se debe avanzar identificando los temas clave, agruparlos según son condicionantes, problemas o potencialidades. Separarlos por sectores, económico, social, ambiental y luego localizarlos territorialmente.

Así, el resultado debe reflejarse en mapas temáticos, en los cuales sean visibles los aspectos más relevantes de cada categoría.

5.1.2.3 Verificar otras fuentes de información.

Para complementar la información recogida en los talleres, es recomendable realizar otras actividades tales como:

- Entrevistas con instituciones y actores clave. Presentar los resultados de los talleres. Esto es especialmente válido en casos de actores clave que no han podido participar en los talleres.
- Visitas de terreno. Para verificar datos dudosos o donde hubo una discusión no resuelta.
- Revisión de otros estudios.
- Análisis de fotos aéreas.

5.1.2.4 Preparación de cartas temáticas

Con todos los insumos disponibles, el equipo técnico del proyecto puede preparar las cartas temáticas que luego servirán de base para el siguiente paso. Es recomendable que en fase temprana estos resultados sean accesibles a los participantes, si quieren revisarlos antes del siguiente taller.

Los mapas a preparar son:

- Mapa de condicionantes regionales.
- Mapa de problemática regional.
- Mapa de potencialidades regionales.

5.1.3. Fase de Análisis Territorial II (prospectiva)

Objetivo:

El análisis territorial continúa hacia la prospectiva, es decir que consolida los primeros análisis para tener base suficiente para pensar en el futuro. Persigue lograr una síntesis de la situación actual, como base para concertar la orientación del desarrollo de la región hacia el futuro. Implica un ejercicio de superposición y evaluación de las diferentes variables e información secundaria disponible, reunida en la fase de análisis territorial I (línea de base), hasta la construcción de una zonificación con criterio integrador, en la cual los participantes reconozcan y compartan los principales rasgos de la situación actual en ámbitos diferenciados del territorio regional.

Para la planificación orientadora del territorio hacia el futuro, así como, la definición de acciones estratégicas que desarrollen la imagen objetivo regional, resulta tan importante la evaluación de las características y el nivel de progreso alcanzado en cada sector y dimensión, como la comprensión y ponderación de la situación actual que presenta el territorio: el reconocimiento de diferentes condiciones en cada ámbito de la región, los desequilibrios presentes, la estructura funcional y las determinantes regionales que inciden en su desarrollo general.

El análisis territorial debe ahora centrarse en la caracterización de los aspectos territoriales y funcionales de la región, su articulación con el entorno nacional y la síntesis del conjunto de aspectos considerados en una imagen actual del territorio, como base colectiva de conocimiento y parámetro a partir del cual se orientará el proceso de desarrollo hacia el futuro.

PRODUCTOS DE ESTA FASE:

- Estudios sectoriales elaborados como base para integrar el diagnóstico.
- Diagnóstico integral elaborado y validado por los actores regionales.
- Orientaciones preliminares de desarrollo ajustadas con base en los estudios técnicos.
- Escenarios futuros posibles en base al análisis de las variables identificadas

Actividades:

5.1.3.1 Aclarar la estructura funcional del territorio.

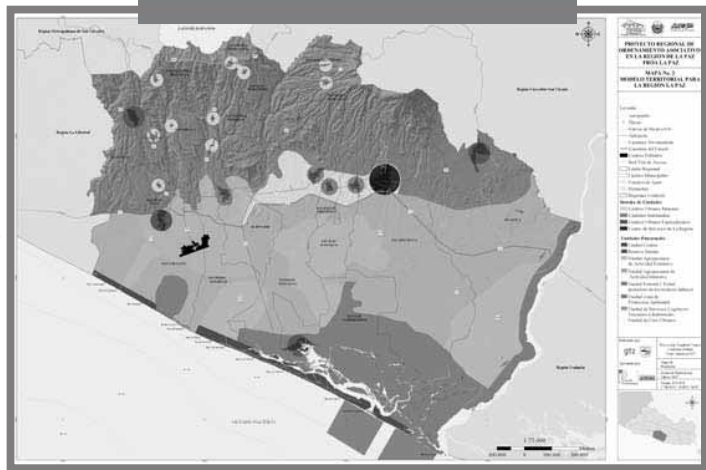
A partir del análisis sectorial debe llegarse a construir la “funcionalidad” actual del territorio regional. Aclarar cuales son los roles y funciones principales de la región y como se conectan entre si.

MAPA DE UNIDADES FUNCIONALES

Este mapa contiene las funciones relevantes para fines del desarrollo regional:

- *Unidad de Explotación Forestal y de Silvicultura*
- *Unidad de Protección Ambiental*
- *Unidad de Servicios Logísticos, Terciarios e Industriales.*
- *Unidad de Usos Urbanos (Sistema de Ciudades).*
- *Unidad Agropecuaria de Actividades Intensivas*
- *Unidad Agropecuaria de Actividades Extensivas*

Fuente: Sistema de Información Territorial, PROA



5.1.3.2 Realizar estudios técnicos sectoriales.

Sobre la base de los resultados del primer análisis territorial, deben identificarse los estudios necesarios para profundizar en el conocimiento de esos temas y dar una base más completa y actualizada a la toma de decisiones sobre el desarrollo deseable y esperable para el territorio.

Estudios, dependiendo de la disponibilidad de recursos, pueden aspirar a la generación de nuevos datos primarios o simplemente abocarse a un análisis más orientado y detallado de las informaciones secundarias disponibles y ya recopiladas.

También es posible que esta actividad incluya la recolección de más información secundaria identificada, pero que hasta el momento no ha sido recopilada.

5.1.3.3 Síntesis del diagnóstico territorial.

A partir de los estudios antes señalados, se debe determinar el grado de relevancia de condicionantes, problemas y potenciales, hasta asegurar una mirada integrada de ellos. Esto da origen al diagnóstico integrado, que luego debe ser expuesto a los actores regionales, que es una síntesis que identifica los elementos esenciales de la situación regional, suficientemente consensuados en una imagen actual de la región.

5.1.3.4 Validación del diagnóstico integrado y confirmación de objetivos de desarrollo.

Mediante uno o más talleres (dependiendo del número de actores involucrados y la cantidad de información disponible) se debe validar el diagnóstico integrado, mediante la discusión acerca del resultado de los estudios sectoriales.

Luego de validados esos resultados, puede darse paso a la discusión acerca de la validez de las propuestas preliminares de objetivos de desarrollo, para convertirlos en decisiones fundadas que ahora permitirán construir una estrategia de desarrollo.

Esto debe ser acompañado de la expresión cartográfica de la situación actual, que refleje usos actuales, y las determinantes regionales.

5.1.4. Fase de Estrategia de Desarrollo Territorial

Objetivo:

Esta fase está orientada a lograr los acuerdos básicos y de consenso acerca de los objetivos de desarrollo territorial para la región, las líneas estratégicas que desarrollen esta visión y la definición de los elementos clave de una estrategia territorial que materialice estos propósitos. Todo el trabajo realizado hasta este punto, considerando el análisis y el diagnóstico territorial, ha proporcionado un conocimiento y la visión integral de la situación actual que atraviesa la región. En esta fase, el proceso de trabajo está orientado a definir una estrategia que oriente la acción con sentido territorial.

La estrategia de desarrollo territorial, se orienta en esencia a definir dónde será impulsado y dónde será restringido el desarrollo; bajo el marco de qué propósitos (objetivos) de largo plazo; y finalmente, aclarar dónde y cómo actuar en el corto y el mediano plazo para orientar el desarrollo de acuerdo con la mejor opción de futuro y en respuesta a las aspiraciones de la comunidad regional.

En esta fase nos encontramos frente al crucial momento de tomar decisiones clave, que orientarán la formulación de los instrumentos técnicos en uno u otro sentido.

PRODUCTOS DE ESTA FASE:

- Visión estratégica de desarrollo regional acordada.
- Zonificación de uso del territorio regional, en base a zonas de uso preferente.
- Plan de acción para la gestión territorial acordado.
- Plan de inversiones estratégicas para el desarrollo territorial acordado.

Actividades:

5.1.4.1 Construcción de una visión estratégica.

Los lineamientos estratégicos son las directrices de acción que emanan de los propósitos generales que sustentan la visión de futuro (imagen objetivo). Los lineamientos específicos, por su parte, corresponden a los medios específicos que desarrollan estas directrices. Ambos conjuntos: lineamientos estratégicos y específicos, conforman el “marco de política” que soportará la definición de una visión estratégica que oriente el desarrollo del territorio regional.

Esto deberá acordarse mediante reuniones amplias y sesiones formales en las que, por ejemplo, los municipios que forman parte de la región acuerden formalmente una visión elaborada previamente en esos talleres.

Igualmente puede agregarse un acuerdo entre los municipios y las entidades del gobierno nacional más directamente involucradas con la gestión del desarrollo territorial.

5.1.4.2 Formulación de la estrategia de desarrollo territorial.

El enfoque implementado en las fases anteriores, de análisis y diagnóstico territorial, proporciona una visión integral de la región. En esta etapa, y bajo el marco de los lineamientos generales y específicos concertados, se define una estrategia de proyección espacial de esta política, que oriente la acción con sentido territorial. Esto es, en función de los requerimientos ambientales de la región, su potencial de desarrollo y las condiciones de vida que se espera alcanzar para los diferentes grupos sociales en el territorio.

Se trata de la construcción participativa de un mapa que contenga el consenso sobre el conjunto de elementos y componentes para el cual se deberá considerar su carácter estratégico o prioritario, como base para el futuro ordenamiento territorial. El ejercicio está orientado a lograr consenso acerca de la imagen objetivo territorial para la región y del conjunto de orientaciones de carácter territorial que mejor desarrollen estos propósitos.

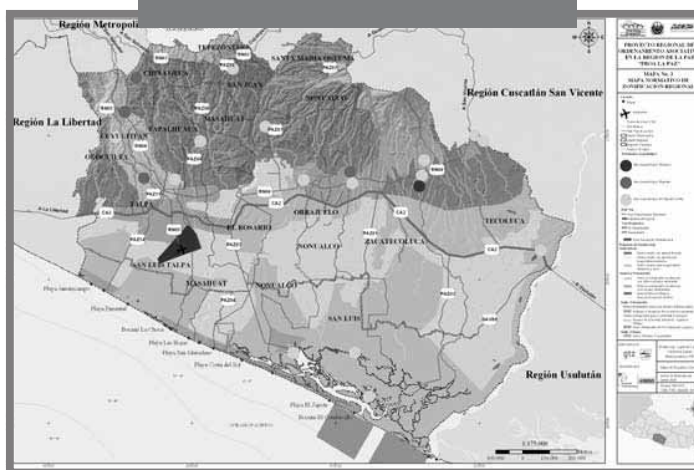
Este mapa debe ser acompañado de orientaciones acerca de las medidas necesarias para que esa visión gráficamente expresada se concrete, incluyendo la identificación de los instrumentos que es necesario generar para tal fin.

MAPA NORMATIVO DE ZONIFICACIÓN REGIONAL

Este mapa muestra una zonificación regional, basada en una integración de diversas propuestas sectoriales. Las categorías utilizadas son las siguientes:

- Zona No Urbanizable.*
- Zona de desarrollo Rural.*
- Zona Urbanizable.*
- Zona de desarrollo Urbano Consolidado.*

Fuente: Sistema de Información Territorial PROA



5.1.4.3 Validación de la estrategia territorial.

Una vez elaborada la estrategia, esta debe ser validada técnica, administrativa y socialmente. Para ello deben seguirse al menos los siguientes pasos:

- Difusión a otros actores no participantes.
- Confirmación con entidades técnicas y sus planes de acción. Para asegurar la coherencia y viabilidad de las propuestas.
- Presentación a autoridades regionales (alcaldes, gobernador, etc) y nacionales (ministros) con poder de decisión, esto con miras a su formalización.

5.1.4.4 Elaboración del plan de acción y plan de inversiones.

Como complemento a la estrategia elaborada, se debe dar forma técnica a una propuesta de actividades que permitan el logro de los objetivos territoriales. En este plan de acción deben incluirse desde las medidas administrativas que permitan dar rigor a las propuestas normativas de uso del suelo (aprobación de ordenanzas, por ejemplo) hasta las acciones de difusión masiva de los contenidos del plan.

Adicionalmente, se debe construir un plan de inversiones por sector, que al menos al nivel de perfil identifique los proyectos clave para el desarrollo regional en función de la estrategia.

Este plan de inversión entrega la base para la construcción de “convenios de inversión” entre la Asociación de Municipalidades y Ministerios sectoriales, tales como MAG, MOP u otros.

5.1.5. Fase de Formulación de los Instrumentos de gestión.

Objetivo:

Esta fase, final del proceso técnico y participativo, apunta a dotar a la estrategia concertada en la fase anterior de los instrumentos necesarios. Estos instrumentos son de carácter indicativo: orientaciones de ordenamiento territorial y programas estratégicos de carácter territorial; y normativos: normas de urbanismo regional y local. Adicionalmente, como orientaciones de ordenamiento territorial, se elabora un conjunto de cartas que recogen las principales decisiones de consenso para orientar la intervención pública y privada sobre el territorio, en la dirección de la imagen objetivo definida para la región. Como programas estratégicos territoriales, se discute y acuerda aquel conjunto de intervenciones específicas en la región, que mejor contribuya a desarrollar la estrategia acordada.

Como síntesis de las decisiones acordadas sobre el ordenamiento del territorio regional se prepara un conjunto de cartas de detalle, como el instrumento que concreta las orientaciones generales sobre el uso del suelo y las disposiciones sobre el conjunto de elementos básicos de cada uno de los subsistemas estructurantes del territorio.

PRODUCTOS DE ESTA FASE:

- Zonificación de usos preferentes del territorio a escala regional.
- Zonificación de uso de suelo a escala municipal, para municipios más poblados.
- Esquemas urbanos para centros poblados de menor jerarquía.
- Normas de uso de suelo.

Actividades:

5.1.5.1 Elaboración de la cartografía temática

En esta etapa debemos rescatar los estudios técnicos de cada subsistema y que ya han sido validados por los actores locales y nacionales. Recordemos que el PDT a escala regional es una herramienta orientadora de las decisiones, entonces necesitamos disponer de criterios técnicos que apoyen esas decisiones. Para este fin se deben preparar cartas temáticas de acuerdo a los subsistemas ya definidos, estos son:"

- El subsistema ambiental.
- El subsistema relacional.
- El subsistema de asentamientos.
- El subsistema productivo.

5.1.5.2 Programas estratégicos territoriales.

Definición de un conjunto de programas territoriales, concebidos como conjuntos de acciones de diferentes sectores, articulados en función de propósitos estratégicos de carácter Territorial.

El equipo técnico elaborará para cada municipio, un “esquema urbano” para su principal centro urbano, el cual contendrá una zonificación de uso del suelo y orientaciones para su regulación.

Para los centros urbanos de mayor jerarquía regional, se debe promover la realización de estudios técnicos adicionales debido a su complejidad, para dar origen a Planes de Desarrollo Urbano. Esto en acuerdo con las respectivas municipalidades.”

Estos programas permitirán una actuación integral sobre conjuntos de condicionantes, problemas y potencialidades identificados desde el diagnóstico, en zonas específicas del territorio o sobre subsistemas determinados, bajo los parámetros y criterios definidos en la estrategia de desarrollo territorial y en respuesta a los objetivos de desarrollo y las prioridades concertadas en el curso del proceso de participación.

1.5.3 Elaboración de instrumentos normativos del uso del suelo.

Esta tarea consiste en asegurar la aplicación de las propuestas de uso del territorio en los espacios urbanos y rurales.

Para esto se debe apelar a las normas legales que dan sustento a estas regulaciones, como la Ley de Urbanismo y Construcción; la Ley de Medio Ambiente; el Código Municipal, entre otros. Estas normas permitirán la formulación de ordenanzas municipales sectoriales así como la dictación de decretos ejecutivos ministeriales cuando proceda.

Esta etapa consiste de la elaboración técnica de estos instrumentos y su presentación a los órganos de decisión correspondientes para su aprobación (Concejos municipales, Ministros)

5.1.6. Fase de Conformación de la Institucionalidad regional.

Objetivo:

Asegurar el seguimiento e implementación de las acciones propuestas en el PDT, así como el control de cumplimiento de las normas y ordenanzas establecidas para el uso del territorio regional.

En el proceso de planificación se identificarán con mayor claridad los roles que resultan más pertinentes a cada actor, así como su voluntad y capacidad de contribuir al proceso de gestión de manera concreta. Esta información debe traducirse al final, en los acuerdos necesarios para conformar las instancias necesarias para la implementación, seguimiento y monitoreo del proceso al que se ha dado origen.

No obstante que el propio resultado del proceso de planificación arrojará luces acerca de las necesidades y posibilidades organizativas de la región, debemos proponer al menos tres instancias básicas para la gestión territorial. Estas son: La Asociación de Municipalidades de la región, la Oficina regional de planificación y gestión territorial y el Consejo Regional del Territorio.

Adicionalmente, y como una forma de facilitar la concreción concertada de proyectos de interés público, identificados en el Plan, se propone la elaboración de convenios de cooperación y/o de inversión entre la asociación de municipalidades de la región y organismos públicos nacionales. Se identificarán aquellas instituciones más directamente vinculadas a los proyectos identificados como estratégicos y/o que hayan mostrado un interés explícito en cooperar con los actores regionales.



PRODUCTOS DE ESTA FASE:

- Asociación de municipalidades fortalecida para la gestión territorial.
- Oficina regional de planificación y gestión territorial, constituida.
- Consejo regional del territorio, conformado.
- Convenios de cooperación con entidades nacionales establecidos.



Para cada una de las instancias propuestas, proponemos una definición inicial y una pauta para el proceso de su conformación, siempre bajo el enfoque participativo.

• Asociación de Municipalidades.

Las municipalidades son entes esenciales al desarrollo territorial y en la realidad salvadoreña, su organización en asociaciones resulta crucial para fomentar un desarrollo integral y equilibrado del territorio. La formación o consolidación de esta organización se hace necesaria sobretodo para asegurar que la aplicación de normas propias de cada municipio se haga en coherencia con los objetivos regionales acordados en el Plan de Desarrollo Territorial.

La principal finalidad de la asociación en la gestión territorial es asegurar coherencia normativa y dar una conducción desde el sector público al proceso de gestión territorial. Adicionalmente la asociación es el ente público de referencia para los eventuales convenios de inversión del sector público nacional, en la lógica de una gestión coordinada.

- **Oficina regional de planificación y gestión territorial.**

Este es un organismo técnico ejecutor de las medidas administrativas, normativas y ejecutivas que el Plan ha definido. Es el resultado de un convenio operativo entre las Asociación de Municipalidades y el ViceMinisterio de Vivienda y Desarrollo Urbano, en base de las facultades de la Ley de Urbanismo y Construcción y la Ley de creación del órgano nacional.

Adicionalmente la oficina puede contener la expresión de convenios con otros organismos sectoriales (por ejemplo Medio Ambiente) para la ejecución en la región de tareas técnicas de determinados ámbitos.

La oficina estará conformada al menos por: Un gerente, un asistente técnico y un funcionario administrativo. Sus costos operacionales se financiarán con aportes de los municipios y los organismos nacionales en convenio, pero podrán provenir, posteriormente, de los ingresos generados por su misma actuación (otorgamiento de permisos de construcción y urbanización).

- **Consejo Regional del Territorio.**

La gestión del desarrollo territorial, como ha quedado claro desde el comienzo de este proceso, es una tarea necesariamente liderada por el sector público, pero que debe involucrar activamente al sector privado y a la comunidad regional organizada.

Es necesario que de la misma forma en que se ha dado forma al Plan de manera participativa, su implementación incorpore roles activos de parte de estos actores.

Como una forma de dar concreción a esto proponemos la creación del Consejo regional del territorio, que sirva como espacio de encuentro y coordinación de las actuaciones de los diversos actores. Entendido como un organismo consultivo, promotor de acciones de desarrollo y coordinador de las actuaciones individuales.

El consejo debe tener una estructura formal sencilla, que permita agrupar actores por temáticas de interés permanente o temporal y que entregue las labores operativas y administrativas a los órganos antes mencionados "(asociación de municipios y oficina regional de planificación y gestión territorial)".

Para su conformación, la asociación de municipios debe convocar a actores relevantes del territorio, pidiéndoles conformar este organismo consultivo. En su conformación se debe velar por la presencia de empresas privadas, organizaciones sociales, entidades de gobierno nacional y las ONGs.

6. Requerimientos básicos, plazos y recursos.

En términos generales este es un proceso iterativo y permanente, sin embargo ciertas etapas iniciales, particularmente del proceso de planificación, requieren del establecimiento de plazos, a fin de asegurar un proceso eficaz y oportuno. Lo mismo debe hacerse al prever los requerimientos logísticos, de apoyo técnico y de información mínima necesaria para asegurar la viabilidad y productividad de las etapas señaladas.

A manera de recomendaciones, proponemos tener en cuenta los siguientes aspectos.

6.1 Logística.

La realización de un proceso participativo supone la disponibilidad de recursos logísticos muy importantes tales como:

- Salas de reunión, disponibles en varios lugares para hacer rotación y facilitar la mayor participación de todos.
- Materiales de trabajo, tales como copias de planos, textos, materiales para dibujar y mobiliario adecuado.
- Transporte, ya sea para los participantes como para invitados o informantes clave.
- Alimentación. Las jornadas suelen durar un día completo y entonces debe preverse el aporte de alimentación.

6.2 Información.

La preparación del proceso supone el acceso y uso de mucha información secundaria. Los equipos técnicos deben tener acceso a esto, pero también los participantes, de manera de nivelar el grado de conocimiento que facilite la participación efectiva de todos.

Reproducción de documentos, elaboración de resúmenes o esquemas gráficos pueden ayudar en esta tarea.

6.3 Recursos humanos.

El equipo técnico del proyecto será el recurso de base, el cual debería estar integrado por los funcionarios técnicos de las municipalidades designados para tareas de gestión territorial (jefes de catastro, encargados ambientales, etc.). Es importante identificar a personas de la propia comunidad con habilidades para la conducción de trabajos grupales, que ayuden a guiar la discusión en los diferentes talleres.

También es importante contar con la presencia de las autoridades o representantes de las instituciones nacionales como de los municipios para dar validez política al esfuerzo, por ello es importante contar con un calendario de reuniones e informarlo oportunamente a estas entidades.

6.4 Plazos.

El proceso puede tomar más o menos tiempo, dependiendo de la complejidad de la región. Sin embargo, si se estima que este proceso debe validar cada etapa, es necesario considerar un plazo promedio de 12 meses para la implementación de todos los pasos indicados.

Una cuestión importante es mantener un ritmo regular en las actividades, de modo de reducir el riesgo de desorientación de los actores respecto de las etapas recientes o que pierdan motivación. Para ello es importante informar de cualquier dilación o retraso inesperado, por medio de notas o avisos públicos.

Finalmente, cabe señalar que estos plazos suponen la conformación de una base de planificación inexistente al inicio del proceso, lo mismo que una institucionalidad nueva. Cuando estos elementos existen los plazos deberían reducirse considerablemente, o en su defecto sería posible destinar más tiempo a profundizar en análisis que de otra forma quedan un tanto superficiales.

7. Consideraciones Finales.

Un proceso como el descrito encierra enormes enigmas. No es posible estandarizar un proceso para aplicarlo idénticamente en cada situación. La realidad social, organizacional, económica y hasta política de cada territorio determinará severamente las características reales del proceso de planificación.

Por ello es importante remarcar al final, que al iniciar el diseño de un proceso de planificación participativa debe darse una vista general a las condiciones en que este se desarrolla. Tomar en cuenta este entorno y reflejarlo en el diseño operativo de las actividades a realizar puede resultar clave para su éxito.

Cuando hablamos, por ejemplo, de las etapas o fases sucesivas de este proceso, lo hacemos en el plano vacío o en unas experiencias concretas que en realidades distintas pueden resultar igual que un plano vacío. La profundidad y/o extensión temporal de cada etapa estará determinada por las condiciones existentes, pero también por la urgencia de resultados o la finalidad específica de un determinado plan.

Por eso queremos remarcar unos principios esenciales:

- El procedimiento debe ser el más adecuado a los fines que se persiguen.
- El procedimiento debe ser siempre flexible, lo importante es el logro de la meta.
- En un proceso participativo, la base del éxito es el grado de involucramiento de los actores, si nos afanamos en un rigor técnico que vuelve lento el proceso, arriesgamos el alejamiento de los actores.
- La traducción de la información técnica a un lenguaje orientado al desarrollo, es vital para asegurar la participación.
- La conducción del proceso debe asegurar que las partes del proceso se integren armónicamente.

La voluntad de los actores es un capital que hay que cuidar y una forma de hacerlo es dando a sus esfuerzos una concreción efectiva. Un muy buen plan elaborado participativamente, pero nunca concretado en acciones, no sirve. Por ello no hay que descuidar la importante etapa de los compromisos de acción y el desarrollo de estructuras institucionales funcionales y eficientes.

ABREVIACIONES

FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MOP	Ministerio de Obras Públicas
ONG	Organización No Gubernamental
PDT	Plan de Desarrollo Territorial
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
PROA	Plan regional de Ordenamiento Asociativo
SIT	Sistema de Información Territorial
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

BIBLIOGRAFIA

	Ibáñez, Jorge y Amaya, Luis Gabriel (2003):
	“Planificación Participativa para el Ordenamiento Territorial”. Proyecto OTAS
	Región Metropolitana, Santiago de Chile. OGRAMMA Impresores, 72 pp.
	Salzwedel, H., N. Zapata R., M. Eilbrecht, y A. M. Arzola T. (2002): Zonificación del Borde Costero Guía Metodológica para el Nivel Comunal. La Experiencia de la Región del Bío-Bío. Proyecto de Cooperación Técnica Chileno-Alemán, Ordenamiento Territorial de la Zona Costera de la Región del Bio Bio. TRAMA Impresores S. A., 61 pp.
	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, El Salvador (2004):
	“Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”
	Documento de Trabajo.
	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, El Salvador (2004):
	“Términos de Referencia para los estudios del Plan de Desarrollo Territorial regional”, documento guía.
	GTZ, El Salvador, 2003, Ordenamiento y desarrollo territorial, Pautas metodológicas para la planificación participativa local.



PROYECTO PROA
Desarrollo Territorial La Paz

Cooperación Técnica Alemana

Apartado Postal 3172
Calle El Mirador y 91a. Avenida Norte,
N° 4709, Colonia Escalón.
San Salvador, El Salvador, C.A.

Telefaxes: +(503) 22 11 20 74 / 75
 +(503) 22 63 97 07 / 24 65

Mail: nestor.zapata@promude.org.sv

El Salvador, C.A. Septiembre de 2007.

Un Proyecto ejecutado por:



<http://www.ip-consult.de/>



www.ambero.de