

PLAN MAESTRO DE DESARROLLO SOSTENIBLE E INCLUSIVO DE LA REGIÓN ORIENTAL DE EL SALVADOR 2015-2025

La región oriental conectándose
al desarrollo del país y del mundo

SECRETARÍA TÉCNICA
Y DE PLANIFICACIÓN
DE LA PRESIDENCIA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER

RESUMEN EJECUTIVO

PLAN MAESTRO DE DESARROLLO SOSTENIBLE E INCLUSIVO DE LA REGIÓN ORIENTAL DE EL SALVADOR 2015-2025

La región oriental conectándose
al desarrollo del país y del mundo

Secretaría Técnica y de Planificación
© Gobierno de El Salvador
© Fotografía de portada: Erick Hernández

San Salvador, octubre de 2016

Contenido

Presentación	5
I. Metodología para la revisión y actualización del Plan maestro de desarrollo de la región oriental	7
II. Oportunidades para el desarrollo de la región oriental	10
III. Apuestas estratégicas para el desarrollo de la región oriental	12
IV. Plan maestro de desarrollo sostenible e inclusivo para la región oriental de El Salvador 2015-2025	16
4.1 Visión de desarrollo de la región oriental	16
4.2 Objetivos	16
4.3 Dimensiones del desarrollo para la región oriental	17
4.4 Principios	18
4.5 Enfoques transversales	19
4.6 Población prioritaria	21
4.7 Programas y proyectos por dimensión de desarrollo	21
V. Plan de implementación del Plan Maestro	25
5.1 Mecanismo/estructura de coordinación para la implementación del Plan Maestro	25
5.2 Recursos	26
5.3 Seguimiento, monitoreo y evaluación	26
Referencias bibliográficas	28

Presentación

En el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019 *El Salvador productivo, educado y seguro*, el Plan Maestro de desarrollo sostenible e inclusivo para la región oriental de El Salvador 2015-2025 es el instrumento de política pública más importante para ese territorio. Ha sido diseñado de manera participativa y su implementación requiere de una alianza entre la ciudadanía, los gobiernos locales y el gobierno central, así como el apoyo de la cooperación internacional. Pasar de la planificación a la ejecución significa un compromiso y acuerdos entre estos actores.

En el año 2004, la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), con apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), elaboró el Plan maestro de desarrollo de la región oriental 2004-2019, el cual estaba enfocado, principalmente, en la revitalización del puerto de La Unión y en el fomento de agroindustrias que pudieran dinamizarse a su alrededor. A la fecha, sus resultados limitados, las lecciones aprendidas de su ejecución y, sobre todo, el nuevo marco de actuación del PQD 2014-2019 condujeron al Gobierno de El Salvador a retomarlo y actualizarlo, bajo la consideración de que debe ser la expresión del sentir, del análisis y de las decisiones de los actores de la región oriental sobre su potencial, sus oportunidades, sus necesidades y sus proyecciones estratégicas.

El Plan Maestro integra el enfoque territorial del PQD 2014-2019, que promueve que los territorios y sus actores se conviertan en sujetos del desarrollo nacional. Por tanto, los ciudadanos y las ciudadanas de la región deben asumir su realización de manera responsable y en coordinación con los gobiernos locales y el gobierno central. Por su parte, este último se encarga de procurar la transformación del Estado mediante procesos de descentralización de competencias, de desconcentración de sus instituciones prestadoras de servicios y de territorialización de las políticas y de las inversiones públicas.

El PQD 2014-2019 apuesta por la construcción de un país policéntrico y equilibrado. Allí radica la importancia de planificar y desarrollar la región oriental; y de retomar en esta sus tres grandes prioridades: 1) estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido; 2) impulsar la educación con inclusión y equidad social, y 3) fortalecer la seguridad ciudadana.

El proceso de construcción de esta herramienta fue apoyado y facilitado por la Secretaría Técnica y de Planificación (STPP); la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (SPCTA) y el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MIGOBDT), en el nivel nacional; y por los

gobernadores y las gobernadoras y los Gabinetes de Gestión Departamental, en el local.

Finalmente, queremos expresar nuestro reconocimiento y agradecimiento a JICA,

por su acompañamiento a lo largo de este proceso de formulación participativa del Plan Maestro, y a FLACSO El Salvador por su facilitación.



ROBERTO LORENZANA

Secretario técnico y de planificación
de la Presidencia

I. Metodología para la revisión y actualización del Plan maestro de desarrollo de la región oriental

En la formulación de este instrumento se utilizó el enfoque y la metodología de territorialización de la política pública, la cual incorpora la participación ciudadana en todas las fases del proceso de su construcción y la articulación entre las instancias de gobierno nacional y local para determinar su viabilidad política, técnica y financiera.

La revisión y actualización del Plan Maestro se abordó desde un enfoque integral, multi-dimensional, de sustentabilidad y resiliencia, basado en la potencialidad de los recursos con los que cuenta y las oportunidades que se le presentan al oriente del país.

A partir de lo anterior, se planteó un proceso metodológico que se llevó a cabo entre junio de 2015 y abril de 2016 e incorporó tres elementos:

- a) *Revisión y análisis de los programas del Plan Maestro 2004-2019*, Se retomaron las iniciativas que fueran pertinentes, viables y que tuvieran validez para la región oriental. Bajo estos criterios se revisaron los proyectos de inversión y todos aquellos lineamientos vigentes y sus lecciones aprendidas. A partir de este estudio se obtuvieron tres lecciones aprendidas a ser tomadas en cuenta en el nuevo plan maestro:
 - Poca apropiación institucional del Plan y de sus diversos programas.
 - Débil gestión de los programas y proyectos del Plan.

- Dispersión y poca integralidad de las acciones.

- b) *Consultas en los cuatro departamentos de la región oriental y en San Salvador*. Se realizaron consultas con Asambleas Ciudadanas Departamentales¹; alcaldes; representantes de asociaciones de municipios; empresarios, empresarias, productoras y productores; universidades, oenegés, Gabinetes de Gestión Departamental ampliados de los cuatro departamentos y partidos políticos. De igual forma se hicieron reuniones especializadas en San Salvador, y se incluyeron entrevistas y talleres con actores claves (gremiales empresariales, cooperantes, organismos internacionales, universidades, fundaciones y oenegés) y con miembros del comité técnico de apoyo al gabinete de gestión ministerial; así como con personas de la comunidad de salvadoreñas y salvadoreños en el exterior por medio de entrevistas telefónicas con líderes y lideresas de or-

1. Las Asambleas Ciudadanas Departamentales están constituidas por personas que pertenecen a distintas formas organizativas municipales. Son espacios plurales de participación, diálogo y generación de propuestas desde los distintos sectores y con apoyo de las instituciones públicas; son además el referente social de las instituciones de Gobierno con presencia en el territorio: Usulután, La Unión, San Miguel y Morazán (Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, 2016).

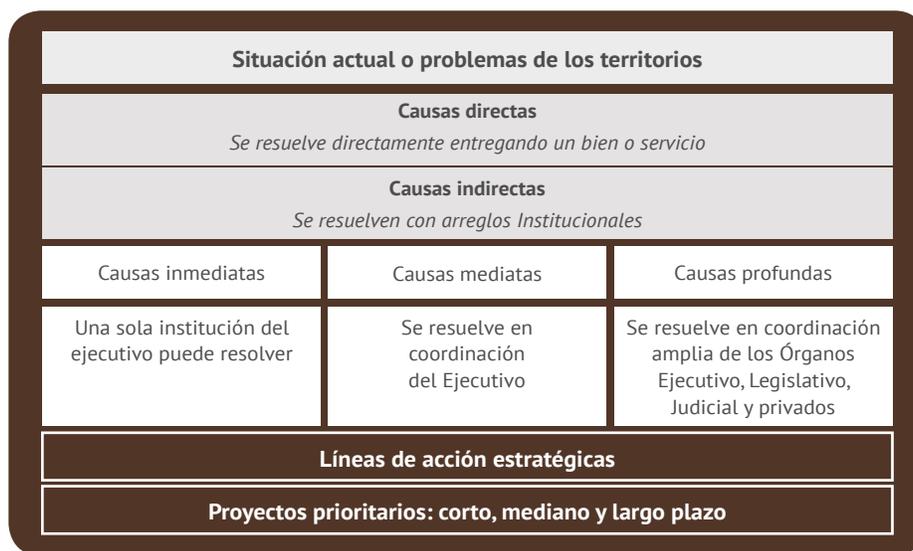
ganizaciones en Houston, Los Ángeles y Washington D.C., con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE).

c) *Análisis causal.* A través de esta herramienta se examinó la información obtenida, tanto del diagnóstico bibliográfico como de las entrevistas y las diversas consultas ciudadanas, para determinar las relaciones causales que facilitan la identificación de las soluciones o líneas de acción estratégicas que debe seguir el Gobierno en coordinación con los otros actores claves para lograr impulsar el proceso de desarrollo en la región oriental (esquema 1).

En primer lugar, se definió el abordaje del desarrollo de la región oriental a partir de las siguientes seis dimensiones:

- Económico-productiva: baja productividad y competitividad de sectores productivos y alto nivel de desempleo.
- Social: acceso limitado y poca calidad de los servicios de educación, salud y vivienda.
- Ambiental y de gestión de riesgo: alto nivel de contaminación, deterioro y vulnerabilidad ambiental.
- Seguridad y convivencia ciudadana: alto nivel de violencia, extorsión e inseguridad.
- Logística e infraestructura vial: infraestructura logística y vial en malas condiciones.
- Tejido social e institucional: baja cohesión social e institucional en los territorios.

Esquema 1. Estructura de análisis causal realizado en el Plan Maestro 2015-2025



Fuente: elaborado por la STPP.

Estas dimensiones fueron analizadas y discutidas tomando como base los programas considerados en el Plan Maestro 2004-2014 y las prioridades del PQD 2014-2019.

En segundo lugar, se retomaron las necesidades identificadas tanto por las poblaciones consultadas como las obtenidas en el análisis documental, y se clasificaron en causas directas e indirectas de la problemática por cada una de las seis dimensiones para cada departamento de la región oriental.

Las causas directas se definen como “bienes o servicios que no están disponibles en el óptimo social, para lograr los objetivos establecidos, y pueden ser resueltos de manera directa con el apoyo de la cooperación” (Cabello, 2014).

Las causas indirectas son aquellas que pueden ser resueltas a partir de arreglos administrativos institucionales y se clasifican

en causas inmediatas, mediatas y profundas, entendiendo que:

- Causas inmediatas: son aquellas que pueden ser resueltas por una sola institución, es decir, con sus propios recursos y arreglos administrativos internos.
- Causas mediatas: son las que para ser resueltas requieren de otras instituciones del Ejecutivo, y de arreglos y acuerdos institucionales entre las que estén consideradas.
- Causas profundas: son las que para resolverse requieren de arreglos y acuerdos institucionales entre diferentes entidades del Estado, incluyendo en estos a los privados.

Todo este ejercicio permitió identificar y clasificar la modalidad de intervención del gobierno nacional para dar solución a los problemas y necesidades expresadas por la ciudadanía e instituciones de la región oriental.

II. Oportunidades para el desarrollo de la región oriental

La región oriental cuenta con varias potencialidades y oportunidades para un desarrollo multidimensional sostenible y equitativo que aporte al crecimiento económico del país. Entre estas podemos mencionar:

- a) *Potencial logístico de conectividad y transporte.* Concentra dos activos logísticos importantes: la aduana El Amatillo y el puerto de La Unión Centroamericana; además comprende una red vial que conecta al país con Honduras y Nicaragua, y a la región con el centro y occidente del país a través de la carretera El Litoral, la Panamericana y la Longitudinal del Norte.

Además, el puerto de Corsain, ubicado en el golfo de Fonseca, tiene un potencial logístico y de transporte para el desarrollo de una industria de reparación y mantenimiento de barcos; mientras que los puertos El Triunfo y Parada son estratégicos para la conectividad con las islas de la bahía de Jiquilisco y el desarrollo de la pesca.

- b) *Capacidad agroindustrial.* Concentra una riqueza de suelos para cultivos intensivos y semintensivos que no están siendo aprovechados al 100 % de acuerdo con su vocación. Asimismo tiene aptitudes para el desarrollo diferenciado de cadenas de valor –según cada departamento– en los sectores de pesca y acuicultura, camarón, ganadería, apícola, cereales,

café, marañón, coco, cacao, hortalizas, caña de azúcar, kenaf, henequén y la producción de sal; alrededor de los cuales se puede desarrollar una actividad agroindustrial vinculada a los mercados nacionales e internacionales. Por otro lado, El Papalón y el desvío de Los Mangos en Conchagua, La Unión, han sido identificadas con un alto potencial para convertirse en zonas industriales.

- c) *Potencial turístico.* Posee importantes atractivos turísticos de montaña, playa, historia, cultura y turismo de salud que aún no han sido desarrollados como una oferta integral. Además tiene playas para actividades deportivas como el surf, fútbol playa y kayak, y otras con belleza escénica, como El Icacal, Playas Negras, El Tamarindo, Las Flores, Las Tunas, El Cuco, El Espino, entre otras. Destacan por su riqueza insular el golfo de Fonseca y la bahía de Jiquilisco.

Además, hay oportunidad para el desarrollo de turismo de montaña y de bosques en lugares como el Nancuchiname, en Usulután, conocido por el anidamiento de monos arañas; y en humedales importantes, como las lagunas de Olomega y El Jocotal, reconocidas como hábitat espacial para el refugio temporal de aves migratorias. También se pueden aprovechar los circuitos histórico-culturales que

se han formado en torno a la figura de monseñor Óscar Arnulfo Romero y Gerardo Barrios, así como los lugares con pinturas rupestres de importante riqueza histórica.

Otros de los potenciales es que San Miguel podría convertirse en un destino de turismo médico, por la infraestructura hospitalaria privada y pública con la que cuenta.

Por último, la región oriental cuenta con un sitio Ramsar de importancia internacional: la bahía de Jiquilisco. De igual forma existen sitios de anidamiento de aves migratorias, anidación de tortugas de carey y bosques salados en La Unión y Usulután. Los dos ecosistemas que sustentan la mayor parte de la producción pesquera y acuícola del país son los manglares de Jiquilisco y La Unión.

- d) *Potencial humano e institucional.* La región oriental tiene un alto porcentaje de personas en edades entre 0 y 14 años y 15 y 64 años, lo cual representa una oportunidad de “bono demográfico”² para desarrollo de la zona.

El 40 % (2487) de las 6129 organizaciones ciudadanas identificadas en el país están ubicadas en la región oriental. Además, existe un

alto número de salvadoreños y salvadoreñas en el exterior que generan dinámicas económicas propias para sus grupos familiares, lo que puede ser una oportunidad de inversión.

El gobierno central está presente en cada uno de los departamentos a través de los Gabinetes de Gestión Departamental (conformados en promedio por representantes de 30 instituciones del Gobierno de El Salvador), lo que facilita la coordinación del Ejecutivo y el acercamiento de los servicios a la ciudadanía en los territorios.

Ha habido un incremento notable en la asociatividad municipal, 79 % de los municipios de la región pertenecen, por lo menos, a una asociación municipal. Actualmente existen alrededor de nueve asociaciones de municipios.

La región oriental también concentra diversas iniciativas de inversión generadas a través de préstamos y donaciones (Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, FOMILENIO II, Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA], JICA, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AECID], entre otras).

2. Fenómeno demográfico en el cual la población en edad de trabajar es mayor que la económicamente dependiente (niños y adultos mayores).

III. Apuestas estratégicas para el desarrollo de la región oriental

Las apuestas por cada dimensión del desarrollo de la región oriental se exponen a continuación.

a) *Dimensión económica-productiva:*

- Según el tipo de crecimiento económico. Se trata de la creación de sistemas productivos o sistemas de encadenamientos construidos desde los territorios, a partir de su potencial de recursos y de los flujos de relaciones entre estos y sus actores; y relaciones económicas y extraeconómicas referidas a su capital social, cooperación y comunicación con su comunidad. Con lo cual se pretenden generar dinámicas de crecimiento económico inclusivo, sostenible y escalable; es decir, asociado al sentido de superación, de avanzar en la generación de valor. Ello será posible si se incorpora la capacidad de innovación y emprendimiento como factores culturales en la acción cotidiana del empresariado y los consumidores. En definitiva, crecer se asocia a la generación de valor; y para potenciar este tipo de crecimiento es fundamental la descentralización de competencias político-administrativas del gobierno central en el territorio.
- Generación de empleos. Consiste en construir un perfil productivo más diversificado y con una ma-

yor capacidad de incremento de productividad y generación de valor agregado a través del fortalecimiento de encadenamientos intra e intersectoriales; especialmente aquellos que propicien el desarrollo de una agroindustria con alto valor agregado y la vinculación a los mercados nacionales y regionales. Esto con el fin de dar realmente un salto y estimular de manera efectiva la generación de empleos productivos y el emprendedurismo por medio del aprovechamiento de sus potencialidades agropecuarias, turísticas, logísticas y de servicios de manera sostenible con el medioambiente. Además, se busca impulsar en la región oriental el sistema nacional del empleo que promueve el Ministerio de Trabajo, para que exista una articulación de esfuerzos con distintas instituciones para reducir el desempleo y el subempleo, e incrementar el trabajo digno para el buen vivir.

- Turismo sostenible planificado. En el que se aplican criterios de ordenamiento, protección y reducción de riesgos para construir destinos y rutas articuladas aprovechando su potencial de turismo de montaña, playa, cultura, historia, religioso, comunitario, de aventura, de carnaval y médico de la región, lo

que permite mejorar los ingresos de las familias.

- Modernización productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas. Busca incentivar el acceso a la innovación y promover la transferencia tecnológica, el financiamiento y la instrucción para la formalización en función de la articulación a nuevos mercados.
- Enseñanza de las ciencias y la investigación científica y tecnológica como una forma de internalizar el conocimiento y aplicarlo al desarrollo de las actividades productivas de la región.
- Incorporación y fortalecimiento de las ciudadanas y los ciudadanos y sus connacionales en el exterior, sobre todo en los Estados Unidos, que tienen interés de invertir en el desarrollo de la región e incentivar y promover el ahorro y utilización de remesas para la inversión en los sectores productivos.

b) *Dimensión social*

- Avanzar hacia un sistema de calidad de educación engranada con las potencialidades y proyección de los territorios y demandas del mercado laboral. Esto implica altos niveles de coordinación entre las universidades e institutos técnicos y el sector productivo y de servicios de la región para la generación de más empleos.
- Reducción del analfabetismo de la población, cuyas tasas están arriba del promedio nacional y donde las mujeres son las que están

en situación de desventaja, lo que impide su incorporación a la población económicamente activa y aprovechar todo el potencial humano.

- Mejora de la calidad y la cobertura de servicios de salud en áreas rurales y zonas más alejadas de la ciudad. Se pretende ampliar la atención a aseguradas y asegurados, y a niños, niñas y personas de la tercera edad.

c) *Dimensión ambiental y gestión del riesgo:*

- Manejo integral de los desechos sólidos en la sierra Tecapa-China-meca, en Usulután y San Miguel. En La Unión, ampliación del relleno sanitario de Santa Rosa de Lima. En Morazán, el diseño del centro intermedio de separación y la construcción de la estación de transferencia.
- Manejo integral de los humedales en las lagunas de Olomega y El Jocotal, y en el golfo de Fonseca, cuya intervención consiste en la conservación y el uso sostenible de la diversidad y mantenimiento de los servicios ecosistémicos de estos humedales protegidos de importancia internacional .
- Plan nacional de restauración y reforestación. En el golfo de Fonseca se contempla la reforestación en áreas naturales protegidas (ANP) y cuencas, promoción de sistemas silvopastoriles y agricultura resiliente; así como el fortalecimiento de capacidades locales.

En el Bajo Lempa, la restauración de manglares, reforestación en ANP y zonas de recarga hídrica, parque cafetalero, cacao y fortalecimiento de capacidades.

- Estrategia hídrica para la zona de oriente. Fortalecimiento de capacidades para la gestión del recurso hídrico (2015-2017), que implica: (i) trabajo en cuatro cuencas prioritarias (Grande de San Miguel, Jiquilisco; Sirama, La Unión, y Torola, Morazán); (ii) mejora de calidad de agua, que incluye conservación de manglar y sitios Ramsar (2015-2017) en bahía de Jiquilisco y lagunas El Jocotal y de Olomega; (iii) manejo de cuencas transfronterizas (2019-2020), que comprende la intervención en Torola, Morazán y bahía de la Unión, y (iv) gestión integral de cuenca para contrarrestar efectos de cambio climático en el corredor seco (2019-2020).
- Ordenamiento y desarrollo territorial. Se refiere a la creación de los consejos departamentales, y la aplicación de la *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* y su reglamento.
- Apuesta energética. El propósito es cambiar la estructura de la matriz energética hacia fuentes renovables. En ese sentido, se busca crecer en generación de energía hidroeléctrica; y la región oriental cuenta con dos recursos importantes para ello: el río Lempa y el Grande de San Miguel. También se le apuesta a la producción de energía a base de geotermia,

biogás, solar y eólica. Lo que se pretende es reducir la dependencia de la energía fósil (petróleo) y contar con una matriz energética con fuentes renovables, limpias y sostenibles.

d) *Dimensión logística e infraestructura vial*

- Apuesta logística y vial. Se pretende alcanzar altos niveles de calidad y eficiencia en la movilidad de las personas y en el movimiento de bienes y servicios, a fin de acelerar el crecimiento económico y la competitividad de El Salvador y la región oriental. Esto implica: (i) fomentar e incrementar la producción de transables de alto valor agregado; (ii) estructurar un sistema para la movilidad humana moderno y sustentable; (iii) estimular el transporte de carga de bienes y servicios públicos y privados en una perspectiva sistémica con articulación multimodal efectiva y segura de los servicios, e integrada a nivel nacional y regional; (iv) acelerar el salto a una mayor competitividad marítimo-portuaria con una proyección estratégica y logística nacional y regionalmente articulada, desarrollando el potencial que ofrecen los 321 km de costa marina de El Salvador; (v) dotar a la región con la mejor calidad de infraestructura vial con una moderna red de carreteras, puentes y otras obras de paso al servicio de su desarrollo; (vi) optimizar pasos fronteri-

zos y aduanas, a fin de garantizar la disminución de tiempos en la movilidad de personas y bienes en fronteras y aduanas; y avanzar con pasos coordinados, integrados y unificados hacia una perspectiva de pasos libres. Con esta apuesta se pretende disminuir los tiempos y costos logísticos, contribuir a la disminución de los costos de producción, facilitar el comercio, elevar la competitividad de la región oriental y el país, alcanzar un desarrollo productivo y crecimiento económico y del empleo, y contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

e) *Dimensión seguridad y convivencia ciudadana*

- Ampliar la cobertura de la policía comunitaria en la región oriental, identificando puntos de mayor riesgo y estrechando los vínculos entre policía y comunidad.

f) *Dimensión de tejido social e institucional*

- Apuesta por la gente. El Estado tiene un compromiso por reducir los altos niveles de desigualdad y de pobreza en El Salvador. En la región oriental se focalizan muchas de las brechas estadísticas más críticas del país y es donde se encuentran las poblaciones más vulnerables, baja resiliencia, pobreza y desigualdad. Es por ello que se procura acercar los servicios estatales

promoviendo la ampliación en la cobertura y calidad en las áreas de salud, educación, vivienda, seguridad ciudadana, empleo y servicios básicos, mediante mecanismos que faciliten mejorar la atención a la gente y favorecer un desarrollo humano alto y sostenido.

- Robustecimiento de una ciudadanía sustantiva y la generación de un tejido social empoderado y preparado para incidir en el diseño, planificación y ejecución de las políticas públicas nacionales y locales, en particular en la ejecución de su plan maestro de la región oriental.
- Fortalecimiento político y técnico de la capacidad institucional del gobierno central en los territorios, de los gobiernos locales (en su gestión individual y asociada) y de los Gabinetes de Gestión Departamental, así como de los gobernadores y las gobernadoras. Esto implica reforzar la capacidad de coordinación entre gobierno central y gobiernos locales; incrementar la capacidad de tomar acuerdos conjuntos para la implementación y monitoreo y evaluación del Plan Maestro; impulsar estrategias de descentralización de competencias; acercar a las instituciones gubernamentales prestadoras de servicios claves, y, por último, territorializar la política y la inversión pública.

IV. Plan maestro de desarrollo sostenible e inclusivo para la región oriental de El Salvador 2015-2025

4.1 Visión de desarrollo de la región oriental

Tomando de base el enfoque territorial planteado en el PQD 2014 -2019, los resultados del análisis causal y las oportunidades y apuestas para el desarrollo de la región oriental descrita en los apartados anteriores, se ha definido la siguiente visión:

Una región productiva, educada, segura e incluyente, con un tejido social e institucional cohesionado y coordinado, haciendo uso sostenible y sustentable de sus recursos naturales, en donde cada uno de sus habitantes y territorios se convierta en sujetos de su propio desarrollo que aportan al progreso de la región y del país en general.

Con base en esta visión, y retomando las seis dimensiones del desarrollo para la región oriental, se precisaron el objetivo general y los objetivos específicos, considerando que las dimensiones deben ser concebidas de manera integral y con interrelación directa e indirecta entre ellas, para que impacten de manera progresiva y diferenciada

en los territorios, según las características propias de cada departamento.

4.2 Objetivos

4.2.1 OBJETIVO GENERAL

Incrementar el bienestar de la población mediante el crecimiento económico de la región, el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental y el cumplimiento de los derechos de las personas en todo el ciclo de vida, aprovechando y optimizando las potencialidades propias de la región oriental.

4.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Aumentar y mejorar las oportunidades de empleo e ingresos de la población para reducir desigualdades mediante un incremento en la producción y mejora de la competitividad de los sectores productivos con mayor potencial en la región oriental.
- b) Gestionar el ordenamiento y desarrollo medioambiental generando resiliencia en la población, para lograr

una mejor adaptación frente al cambio climático, promoviendo la gestión de riesgos.

- c) Mejorar la calidad y cobertura del sistema de educación, salud, vivienda y de servicios básicos (agua potable).
- d) Fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana para favorecer y garantizar un entorno seguro.
- e) Mejorar la infraestructura logística que facilite la conectividad a nivel nacional y regional e interdepartamental.
- f) Articular la gestión de los diversos agentes desde una perspectiva de planificación territorializada, participativa y coordinada en la región oriental.

4.3 Dimensiones del desarrollo para la región oriental

El enfoque de desarrollo del Plan maestro de la región oriental es multidimensional, y entre ellas mantienen una interrelación clara, lo que genera impactos positivos de manera directa e indirecta en el desarrollo particular de cada departamento, según sus condiciones, potencialidades y retos.

En ese sentido, la dimensión de fortalecimiento del tejido social e institucional se convierte en integradora para obtener impactos positivos directos en la implementación integral y coordinada del resto (esquema 2).

Esquema 2. Las seis dimensiones del desarrollo de la región oriental 2015-2025



Fuente: elaboración propia de la STPP-JICA

Como se muestra en el esquema 2, las dimensiones no están analizadas de manera aislada, sino a partir de su interconexión; y se han definido tomando como base los programas planteados en el Plan Maestro 2004-2019 y las lecciones aprendidas por su implementación, más las prioridades del PQD 2014-2019, como ya se ha mencionado.

De igual forma, se han planteado los principios fundamentales y los enfoques transversales que guiarán la ejecución del Plan maestro de desarrollo de la región oriental, los cuales deberán ser retomados por las instituciones desde el momento del diseño y planificación de los programas, planes y proyectos.

4.4 Principios

Los principios son elementos o cualidades esenciales que orientan el accionar del Plan Maestro y como tales deben retomarse

a la hora de su puesta en marcha (esquema 3). Estos son:

- a) *Articulación y coordinación*: significa que, para lograr la visión que se ha planteado, el emprendimiento del Plan Maestro deberá hacerse de manera coordinada y articulada entre los diferentes niveles de gobierno y con los distintos actores claves, incluyendo en estos a la ciudadanía.
- b) *Integralidad*: por la naturaleza del Plan Maestro, todas las acciones, programas y proyectos que se diseñen o se lleven a cabo en la región oriental deben estar orientados a alcanzar la visión y tomar en cuenta la multiplicidad de factores de desarrollo, de tal manera que busquen brindar soluciones integrales que poco a poco vayan aportando a la reducción de brechas territoriales.
- c) *Complementariedad*: la ejecución del Plan Maestro debe estar enfocada en la generación y búsqueda de sinergia entre gobierno central, gobiernos lo-

Esquema 3. Principios que orientan el accionar del Plan maestro de desarrollo de la región oriental



Fuente: elaboración propia de la STPP-JICA

cales, cooperantes, academia, ciudadanía y sector empresarial.

- d) *Gradualidad*: la implementación debe partir de la realidad actual y de la disponibilidad de recursos existentes; pero también debe considerar los pasos de progresividad lógicos que permitan avanzar poco a poco hacia el logro de los objetivos.
- e) *Priorización*: por su carácter estratégico y que marca las grandes apuestas ante la limitación de recursos de las finanzas públicas, deben priorizarse las inversiones que lleven implícito un valor agregado y sean detonantes de otras inversiones privadas.
- f) *Inclusión*: debe asegurar (i) la dignidad de las personas, (ii) contribución a la reducción de las desigualdades, (iii) la mejora de la calidad de vida y garantía de una vida sana, (iv) una economía sólida e inclusiva, (v) la protección de los ecosistemas y una gestión sostenible de los recursos naturales, (vi) la promoción de instituciones sólidas y transparentes, (vii) la inclusión de población vulnerable como las mujeres, jóvenes, indígenas, niñez y población rural.
- g) *Innovación*: el Plan Maestro requiere que en cada una de sus dimensiones se fomente la innovación tecnológica y organizacional por medio de la investigación y la generación de instrumentos que produzcan valor agregado en los procesos, los cuales deben darse a partir del conocimiento de los territorios y del interés por propiciar constantemente cambios en función del desarrollo.

4.5 Enfoques transversales

En coherencia con el planteamiento del PQD 2014-2019, el Plan Maestro incorpora cuatro enfoques trasversales que facilitan una comprensión crítica de la realidad de la región oriental.

Estos enfoques deben ser considerados en la totalidad de las dimensiones, programas y proyectos que se planifiquen, diseñen o ejecuten, de manera que sirvan para consolidar la visión integral de desarrollo.

Cada uno de ellos tiene un sentido y características propias, en cuanto a su naturaleza, pero también se complementan e interrelacionan entre sí; lo que propicia una mejor comprensión del planteamiento de desarrollo del Plan Maestro y que se eleve la calidad en su gestión según la realidad de cada territorio (esquema 4).

4.5.1 CULTURA E IDENTIDAD TERRITORIAL

Cada territorio tiene su propia identidad cultural forjada de generación en generación, que influye en la forma como se relaciona con el ambiente, la economía y las diferentes redes sociales. Es un patrimonio intangible que se puede manifestar en conocimientos, símbolos, habilidades y valores aplicados a las diferentes actividades. Es considerada como la semilla de la cohesión social y territorial, y por tanto debe tenerse en cuenta y respetarse al momento de diseñar políticas, programas y proyectos, con el fin de garantizar un mayor involucramiento y, sobre todo, una mejor apropiación del Plan Maestro.

4.5.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este es uno de los pilares sobre los cuales ha sido construido el PQD 2014-2019, por tanto, es un compromiso del presidente de la república y debe convertirse en un medio a través del cual la población se manifieste y demande el cumplimiento de sus derechos. La participación ciudadana debe ser la dinamizadora del nuevo modelo de desarrollo, por lo que debe ser considerada siempre a la hora de planificar, diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas.

4.5.3 CONSERVACIÓN DEL MEDIOAMBIENTE Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

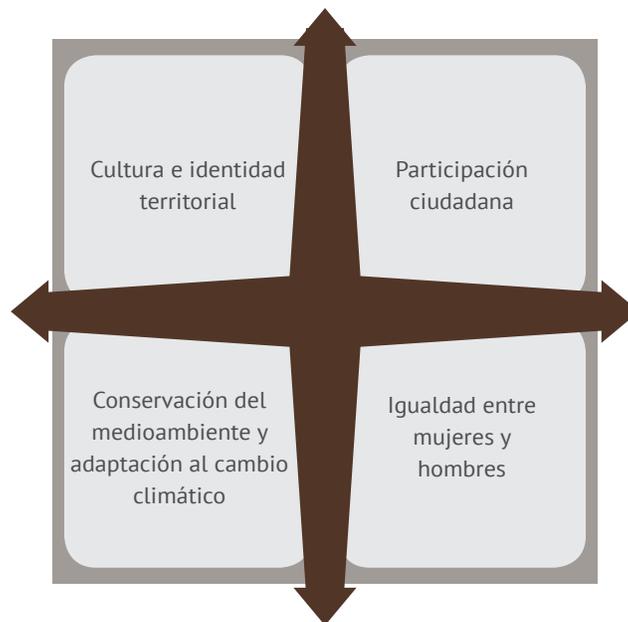
Este eje está orientado a favorecer una gestión pública y privada con responsabilidad ambiental, y con interés y capacidad

de entender la importancia del desarrollo sostenible. En este sentido, es fundamental para la región oriental tomar en cuenta los procesos y las estructuras de los sistemas ambientales; y tomar conciencia de la problemática del medioambiente y de la necesidad de contrarrestar el deterioro ambiental de una manera conciliatoria, así como establecer diálogos con los actores involucrados.

4.5.4 IGUALDAD DE GÉNERO

Este eje se vuelve indispensable a la hora de planificar, diseñar y ejecutar políticas públicas y requiere que todas las acciones que se realicen aseguren la participación de calidad de las mujeres.

Esquema 4. Enfoques transversales



Fuente: elaboración propia de la STPP-JICA

4.6 Población prioritaria

Personas jóvenes	Niñez y adolescencia	Mujeres
Personas adultas mayores	Pueblos indígenas	Veteranos y veteranas del conflicto armado

Estas poblaciones deben tenerse en cuenta siempre a la hora de planificar, diseñar, implementar y evaluar políticas, programas y proyectos en la región oriental. Es importante generar información desagregada por sexo, eliminar el uso sexista e indiscriminado del lenguaje, hacer uso de las acciones afirmativas y aplicar los mandatos generados a partir de las diferentes leyes y normativas establecidas para cada una de las poblaciones (*Ley General de Juventud, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres; Política Nacional de las Mujeres, Política para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas, Ley de Atención Integral de la Persona Adulta Mayor, Constitución de la República de El Salvador*) para cumplir los objetivos definidos en el PQD 2014-2019.

4.7 Programas y proyectos por dimensión de desarrollo

El Plan maestro de desarrollo de la región oriental 2015-2025 está conformado por 6 programas y 24 subprogramas estratégicos

y proyectos de inversión de impacto regional y de inversión departamental, que son de corto (2015-2019), mediano (2020-2022) y largo plazo (2023-2025), y que han sido identificados a partir de los 120 lineamientos de acción estratégica de los cuatro departamentos de la región oriental a través de la metodología de análisis causal.

Cabe destacar que se llevó a cabo un análisis profundo en el que se construyeron un total de 4000 relaciones causales entre las dimensiones, los objetivos, las causas y las líneas de acción en cada departamento; con el fin de priorizar cuáles de estas últimas causarían el mayor impacto negativo en caso de no ser implementadas y en cuáles concentrar el uso óptimo del presupuesto para lograr mayor impacto positivo.

A continuación, a manera de resumen, se presentan los programas y proyectos estratégicos de impacto regional por cada dimensión. Estos han sido definidos a partir de las líneas de acción prioritarias.

4.7.1 DIMENSIÓN ECONÓMICA-PRODUCTIVA

Objetivo de la dimensión

Aumentar y mejorar las oportunidades de empleo e ingresos de la población mediante

un incremento de la producción, la creación de un sistema de encadenamiento territorial y la ampliación de la competitividad de los sectores productivos con mayor potencial en la región oriental.

Programa estratégico de desarrollo económico-productivo para la región oriental

- Sistema de encadenamiento productivo territorial
- Atención integral a micro, pequeñas y medianas empresas
- Formación vocacional para el desarrollo productivo empresarial
- Financiamiento para el desarrollo productivo empresarial
- Promoción de inversión y generación de empleo

A partir de estos subprogramas se han priorizado los siguientes proyectos de impacto regional.

Proyectos estratégicos con inversiones regionales de impacto para el desarrollo de la región oriental

- Sistema integral de trámites empresariales (SITE).
- Desarrollo y promoción de áreas industriales para la atracción de inversiones.
- Atracción de inversiones para la región oriental e instalación de la institucionalidad de apoyo a las exportaciones.
- Instalación de la banca de desarrollo y pública, y creación de instrumentos

financieros que incentiven la inversión y atiendan las demandas de crédito en la región.

- Central de abastos para la región oriental.
- Proyecto integral de captación y uso responsable del agua.
- Centro regional para la administración y distribución de los paquetes agrícolas.

4.7.2 DIMENSIÓN AMBIENTAL Y GESTIÓN DEL RIESGO

Objetivo de la dimensión

Gestionar el ordenamiento territorial, y la protección y conservación de los recursos naturales, para generar resiliencia en la población y lograr una mejor adaptación frente al cambio climático, y promover la gestión de riesgos.

Programa estratégico de conservación del medioambiente y gestión de riesgo para la región oriental

- Manejo integral de desechos sólidos y líquidos
- Manejo de cuencas hídricas
- Formación y sensibilización ambiental
- Promoción de alianzas para la protección ambiental y gestión de riesgos
- Ordenamiento territorial ambiental
- Restauración de ecosistemas y paisajes

Proyectos estratégicos con inversiones regionales de impacto para el desarrollo de la región oriental

- Manejo integral de desechos sólidos.
- Manejo integral de humedales.
- Restauración y reforestación de ecosistemas.
- Estrategia hídrica para oriente.

4.7.3 DIMENSIÓN SOCIAL

Objetivo de la dimensión

Mejorar la calidad y cobertura del sistema de educación, salud y servicios básicos en la región oriental.

Programa estratégico de fortalecimiento social para la región oriental

- Mejora de la calidad y cobertura de servicios de agua potable y vivienda
- Mejora de la calidad y cobertura de los servicios de salud
- Fortalecimiento de la educación básica, técnica y superior

Proyectos estratégicos de la dimensión social con inversiones regionales de impacto para el desarrollo de la región oriental

- Fortalecimiento en la atención médica, especialidad para niños, niñas y mujeres de la región oriental.
- Sistema de atención inmediata e integral de emergencia médica.
- Centro de formación técnica profesional para el empleo.
- Apertura de oficina del programa Jóvenes con Todo.

- Creación de una escuela regional de agricultura en Morazán.
- Creación de un instituto tecnológico en Usulután.
- Creación del instituto regional de atención y desarrollo de la juventud en San Miguel.

4.7.4 DIMENSIÓN DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

Objetivo de la dimensión

Fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana para favorecer la inversión y la sana convivencia social en los departamentos de la región oriental.

Programa de seguridad y convivencia ciudadana para la región oriental

- Prevención de la violencia
- Fortalecimiento del programa Escuela Segura

Proyectos estratégicos con inversiones regionales de impacto para el desarrollo de la región oriental

- Creación de un centro de reinserción con énfasis en mujeres, jóvenes y personas deportadas.
- Sistema integral de emergencia ciudadana 911.
- Implementación del modelo de policía comunitaria.
- Remodelación del estadio Juan Francisco Barraza .
- Programa intensivo de alianzas con los gobiernos locales para la iluminación y mejora de espacios de convivencia ciudadana y esparcimiento público.

4.7.5 DIMENSIÓN LOGÍSTICA E INFRAESTRUCTURA VIAL

Objetivo de la dimensión

Mejorar la infraestructura logística de la región oriental para que facilite la conectividad a nivel nacional, regional e interdepartamental.

Programa de desarrollo de infraestructura de conectividad y logística para la región oriente

- Mejora de la infraestructura de apoyo al desarrollo logístico
- Mejora y mantenimiento de caminos rurales
- Fortalecimiento de conectividad interdepartamental
- Ordenamiento de centros urbanos

Proyectos estratégicos con inversiones regionales de impacto para el desarrollo de la región oriental

- Puesta en operación del ferry en el golfo de Fonseca.
- Modernización de aduana (infraestructura y trámites).
- Diseño y construcción del baipás en la ciudad de San Miguel.
- Operación del puerto de La Unión Centroamericana.
- Reparación del astillero del puerto CORSAIN.
- Puesta en marcha de la escuela de marinos.
- Habilitación y mejoramiento del aeropuerto el Jagüey.

4.7.6 DIMENSIÓN DE TEJIDO SOCIAL E INSTITUCIONAL

Objetivo de la dimensión

Articular la gestión entre niveles de gobiernos y de los diversos agentes del territorio desde una perspectiva de planificación territorializada, participativa y coordinada en la región oriental.

Programa de fortalecimiento de tejido social e institucional para la región oriental

- Articulación entre niveles de gobiernos y actores locales para la planificación y el desarrollo territorial
- Fortalecimiento de la asociatividad municipal
- Promoción y fortalecimiento para la participación ciudadana de calidad y sustantiva

Proyectos estratégicos con inversiones regionales de impacto para el desarrollo de la región oriental

- Fortalecimiento de los Gabinetes de Gestión Departamental.
- Impulsar espacios de participación ciudadana inclusiva.
- Fortalecimiento de la gestión asociada de los municipios.
- Creación de sistemas de información para el seguimiento y monitoreo.
- Crear un mecanismo de coordinación y articulación para la implementación y seguimiento.

V. Plan de implementación del Plan Maestro

El plan de implementación comprende la institucionalidad, los recursos y el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación.

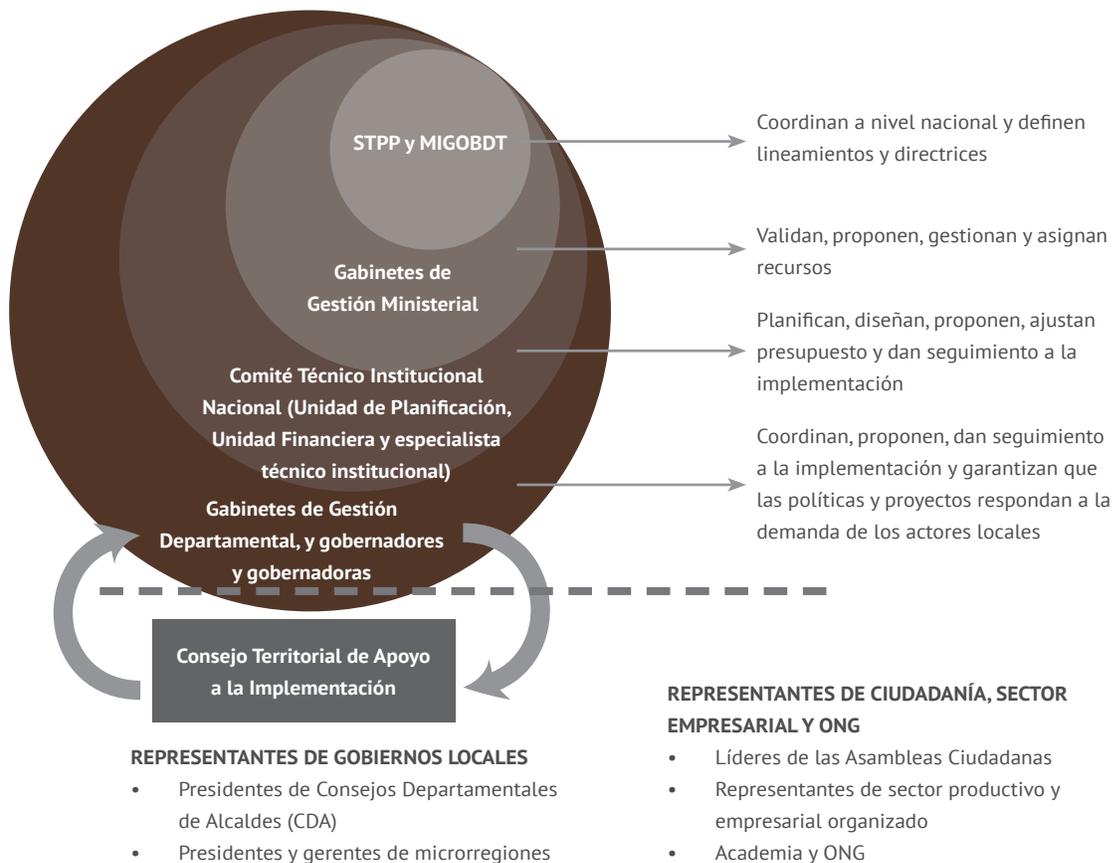
5.1 Estructura y mecanismo de coordinación para la implementación del Plan Maestro

El gobierno central orientará la estructura de coordinación a través de los Gabinetes

de Gestión Departamental; y en el territorio se instalará el Consejo Territorial para la Gestión del Plan Maestro de Desarrollo de la Región Oriental, conformado por personas representantes de los diferentes sectores organizados y de los gobiernos locales de los cuatro departamentos que lo conforman (esquema 5).

La estructura y mecanismo de coordinación será instalada oficialmente a partir del año 2017.

Esquema 5. Mecanismo/estructura de coordinación



Fuente: elaboración propia de la STPP-JICA

5.2 Recursos

Los recursos para la implementación del Plan maestro de desarrollo de la región oriental deberán provenir de:

- a) Presupuestos de las instituciones del Órgano Ejecutivo.
- b) Gobiernos locales.
- c) Inversiones del sector privado.
- d) Cooperación financiera y técnica.
- e) Inversión de salvadoreños en el exterior.
- f) Asocios público-privados.

5.3 Seguimiento, monitoreo y evaluación

El sistema de seguimiento y monitoreo del Plan maestro del desarrollo de la región oriental 2015-2025, con enfoque territorial y participación ciudadana, inicia con la creación e introducción del Tablero de seguimiento de acciones y participación ciudadana. Esta es una herramienta informática que facilitará información para que las autoridades, líderes y lideresas sociales, y ciudadanía en general conozcan el estado actual de la implementación de los programas y proyectos que lo integran.

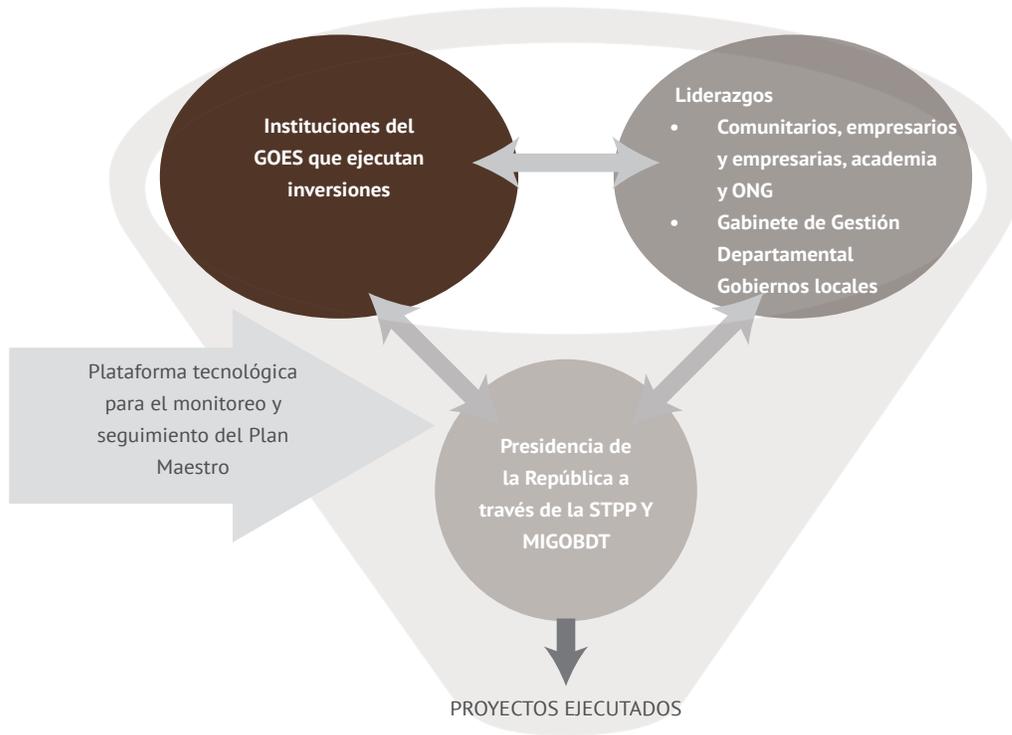
Este instrumento brindará información relacionada sobre quién ejecuta, qué se está haciendo, dónde, cuál es el grado de avance previsto y cuál es el nivel de avance real de cumplimiento de las líneas de acción y proyectos prioritarios del Plan Maestro.

De tal manera que habrá una plataforma informática que mantendrá comunicados al Gobierno y los territorios para dar seguimiento al cumplimiento del Plan Maestro. La modalidad que se utilizará es la entrega de una contraseña para que los liderazgos puedan entrar y ver el avance de las inversiones, que comenzarán en el año 2017. De igual forma, esta herramienta será útil para:

- a) Autoridades o titulares de instituciones: les permitirá coordinar las acciones intra e interinstitucionales en cada territorio, conocer el grado de avance de las obras, identificar puntos que requieran atención especial y los motivos de quejas u observaciones expresados por los líderes y las lideresas sociales.
- b) Líderes sociales, empresariales e institucionales: les permitirá conocer las obras planificadas en su departamento y la región, así como su grado de avance. Podrán expresar su parecer sobre el progreso y calidad de estas; así como también recibir una explicación directa a las cuestiones planteadas por parte de las personas responsables en las instituciones ejecutoras.
- c) Ciudadanía en general: podrá conocer a través de sus liderazgos, gobernadores, gobernadoras, alcaldes y alcaldesas el avance de la ejecución.
- d) Presidencia de la República: podrá verificar los avances en los compromisos de inversión.

La relación de los diferentes actores se puede ver en el esquema 6.

Esquema 6. Plataforma tecnológica para el monitoreo y seguimiento del Plan Maestro



Fuente: elaboración propia de la STPP-JICA

Referencias bibliográficas

Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (SPTA). (2016). *Memoria de Labores*. San Salvador.

Cabello, C. (2014). *Decisiones estratégicas. Técnicas para identificar, negociar y priorizar líneas de acción orientadas al desarrollo*. Documento de trabajo n.º 14, serie Economía. Asunción: Instituto Desarrollo.



El Plan Maestro integra el enfoque territorial del PQD 2014-2019, que promueve que los territorios y sus actores se conviertan en sujetos del desarrollo nacional. Por tanto, los ciudadanos y las ciudadanas de la región deben asumir su realización de manera responsable y en coordinación con los gobiernos locales y el gobierno central. Por su parte, este último se encarga de procurar la transformación del Estado mediante procesos de descentralización de competencias, de desconcentración de sus instituciones prestadoras de servicios y de territorialización de las políticas y de las inversiones públicas.