



Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio.

SETEPLAN. Julio 2017



Contenido

| | |
|--|----|
| 1. La regionalización en el marco del Sistema Nacional de Planificación | 5 |
| 2. Definición de Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio..... | 11 |
| 3. Cronología del proceso para la construcción de la Regionalización. | 12 |
| 4. Validación técnica y política del Modelo de Regionalización..... | 17 |
| 5. Beneficios de la Regionalización | 18 |
| 6. Aplicación práctica de las Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio. | 19 |
| <i>a)</i> En los Procesos Generales de Planificación para el Desarrollo..... | 19 |
| <i>b)</i> En los procesos de Territorialización del Estado. | 20 |
| 7. La propuesta de división regional | 21 |
| 8. La Planificación para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial. | 24 |
| 9. Proceso de implementación de la regionalización..... | 26 |
| 10. Anexo I. Criterios para la Regionalización..... | 29 |



Introducción

En el Plan *Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 El Salvador Productivo, Educado y Seguro*, del Gobierno del Sr. Presidente Profesor Salvador Sánchez Ceren asumimos, entre otros compromisos, dos de carácter fundacional de un nuevo paradigma de gestión de gobierno.

El primero es recuperar la capacidad del Estado de Planificación para el Desarrollo a fin de superar las externalidades económicas, sociales y ambientales negativas, así como las profundas disparidades territoriales resultantes del paradigma desregulador de los años 90s, durante el cual se repliega el rol del Estado a favor del rol del mercado como asignador de los recursos, desprotegiendo particularmente a la población más vulnerable y los territorios menos aventajados y de menor interés para el mercado.

El segundo es, consecuentemente, acercar el Estado a la población en sus territorios, tanto en la priorización de la inversión pública para el desarrollo como en la prestación de servicios estratégicos para el desarrollo social.

Es en ese sentido, durante esta gestión de gobierno iniciamos, por una parte, la creación del *Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo*, acorde a las necesidades actuales; y, por otra parte, un *ambicioso Proceso de Transformación del Estado y Territorialización de la Gestión del Aparato Público*, a través de políticas de desconcentración y descentralización del aparato de gobierno y de sus servicios.

El diseño de una estructura territorial estandarizada para las instituciones del Órgano Ejecutivo, denominadas como *Regiones Homologadas de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio*, forma parte tanto de los esfuerzos de reconocer las disparidades de desarrollo social, económico y ambiental en estos distintos ámbitos sub-nacionales, como de acercar el Estado a la población para atender estas diferencias al momento de formular e implementar políticas públicas, de manera concertada con las necesidades y aspiraciones de la población en sus territorios de origen y arraigo y según sus potencialidades endógenas.

El presente documento da cuenta del proceso técnico de diseño como resultado de un trabajo del equipo de gobierno, desarrollado entre la SETEPLAN y las Unidades de Planificación Institucional del Órgano Ejecutivo, así como de todo un proceso de validación colegiada a través de los Gabinetes de Gestión Sectorial



y de las Gobernaciones Departamentales, de esta nueva estructura territorial estandarizada para las instituciones de gobierno. Asimismo, detalla los lineamientos de su implementación, progresiva pero sostenida, en el quehacer de las instituciones en labores de planificación para el desarrollo, ejecución de la inversión pública y de territorialización de su aparato para la prestación de servicios estratégicos para la población.

Lic. Roberto Lorenzana Durán

Secretario Técnico y de Planificación de la Presidencia.



1. La regionalización en el marco del Sistema Nacional de Planificación

En el orden constitucional y jurídico de El Salvador solamente existen dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal o local, sin un nivel intermedio sub-nacional entre ambos. Ambos niveles de gobierno están facultados constitucionalmente para cumplir funciones de planificación del desarrollo; el primero a escala nacional y el segundo a escala municipal, de manera individual o asociados en mancomunidades, tal como lo faculta también el Código Municipal. Sin embargo, los municipios, e incluso las gobernaciones del órgano ejecutivo, han carecido históricamente de capacidades reales de planificar y de dinamizar el desarrollo en sus respectivos ámbitos sub-nacionales.

Al respecto, el enfoque de la gestión pública del Gobierno Nacional en El Salvador ha sido histórica y predominantemente centralista y sectorial, indistintamente de la escala territorial y el nivel de gobierno en la que se ejecuta. Esto no solamente ha impedido una sinérgica complementariedad entre las gestiones sectoriales del gobierno nacional, sino también entre la gestión nacional y la local. Esta falta de complementariedad en la convergencia, no sólo de las inversiones públicas sectoriales en el territorio, sino también de la actuación en general de las instituciones del Estado en el territorio, ha limitado significativamente la capacidad de la gestión pública para fomentar el desarrollo social y económico en los ámbitos sub-nacionales, comprendiendo y atendiendo sus diferencias en potencialidades y brechas del desarrollo.

Asimismo, ha desembocado frecuentemente en la duplicidad de esfuerzos entre distintos niveles de gobierno para la atención de un mismo tema sectorial en una misma escala territorial.

El resultado de lo anterior, ha sido una coordinación limitada tanto en el plano **inter-sectorial**; es decir, entre educación y salud, o vivienda y medioambiente; como en el **multi-escalar**; es decir, entre la dimensión nacional y la sub-nacional. A este antecedente de desconexión inter-sectorial y multi-escalar se suma una histórica gestión pública del gasto y la inversión desvinculada de los Planes Generales de Gobierno.

El impulso de una visión nacional de desarrollo de largo plazo, requiere fortalecer las capacidades de planificación pública multisectorial y multiescalar y su articulación entre sí.

Uno de los mecanismos más prominentes para lograr la articulación entre la *multi-sectorialidad* y la *multi-escalaridad* (articulación entre la gestión pública



sectorial y las distintas escalas territoriales con sus respectivos niveles de gobierno) que se ha desarrollado recientemente en distintos países de América Latina, es precisamente la planificación sub-nacional para el desarrollo, la cual reconoce las diferencias en materia de demandas de desarrollo entre estos ámbitos y la consecuente necesidad de inversión pública territorialmente diferenciada o priorizada en coherencia de estas diferencias, pero bajo una visión de país.

En el Plan Quinquenal de Gobierno 2014-2019 se establece el compromiso de esta gestión de gobierno, por una parte, de recuperar sus capacidades de planificación y, por otra parte, de acercar el Estado a la población en sus territorios de origen.

En el **capítulo VI, Instancias y mecanismos del Órgano Ejecutivo para la Implementación y Territorialización del PQD-2014**, (Págs. 213-214) se establecen la razón de ser de las Regiones:

“Los territorios sub nacionales, independientemente de su tamaño y escala, son más que espacios geográficos o político-administrativos. Cada uno es una construcción social de carácter multi-dimensional, una unidad socio geográfica activa y dinámica en la que se gestan procesos de desarrollo en todos los ámbitos.

Por ello, el diseño e implementación del PQD 2014-2019 apuesta a la creación de un país policéntrico y equilibrado y parte de la premisa de que aun cuando el país enfrenta desafíos globales, estos se expresan de manera distinta en los territorios, por lo que deben ser abordados a partir de las particularidades y diferencias de estos.

Además, los desequilibrios en el desarrollo territorial deberán ser abordados y corregidos a partir de la implementación del PQD 2014-2019 y de políticas públicas que reconozcan y recojan las potencialidades, oportunidades, recursos y necesidades específicas de los territorios. Se trata de articular la política pública a sus condiciones y características propias, de manera que haya mayores niveles de equidad territorial. Todas las estrategias y políticas para la aceleración del desarrollo del país deberán fundarse y expresarse en el propio despegue económico y social de los territorios”

Para ello, el PQD 2014-2019 establece entre otros, los siguientes lineamientos:



- *“Estructuración administrativa territorial estandarizada en las instituciones del Órgano Ejecutivo. La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia estipulará orientaciones y lineamientos para estandarizar la estructuración territorial de las instituciones del Órgano Ejecutivo, con el objetivo de facilitar los procesos de articulación en los territorios, así como los procesos de modernización y desconcentración que aseguren más cercanía y respuestas más efectivas a las dinámicas de los territorios.*
- *La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia diseñará e impulsará una estrategia de descentralización gradual de competencias del Órgano Ejecutivo a los Gobiernos municipales con el objetivo de fortalecerlos para ofrecer mejores servicios públicos a la ciudadanía.*
- *Construcción del sistema de información del desarrollo territorial que registrará las vocaciones y potencialidades de los diferentes territorios del país como base orientadora de la territorialización de las políticas públicas.”*

En la búsqueda del cumplimiento de esos compromisos, El Gobierno de El Salvador, a través de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, está actualmente construyendo las bases del Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo y la puesta en marcha de una nueva estructura institucional para conducir los procesos de desarrollo productivo, incluyente y sostenible del país.

En la lógica de construcción de este Sistema Nacional de Planificación se advierte la necesidad de establecer esta escala intermedia, o sub-nacional, de planificación, como una escala de conexión entre el nivel nacional y el nivel municipal, tanto para organizar y coordinar la presencia de la administración pública en el territorio, como para apoyar la formulación e implementación de políticas de desarrollo coherentes con las diferencias de demandas desarrollo en el territorio.

El objetivo de esta escala intermedia es que tanto la formulación de políticas públicas de desarrollo como la prestación de servicios públicos atienda las diferencias en necesidades de desarrollo que se advierten en el PQD entre los distintos ámbitos sub-nacionales, de tal manera que permita superar disparidades en la distribución territorial de la inversión para el desarrollo y en la prestación de servicios públicos esenciales para el desarrollo integral de la población, particularmente de los grupos sociales más desaventajados, y para apalancar el desarrollo económico y social.



En tal sentido el objetivo de esta escala intermedia no es constituir un nuevo orden político administrativo del territorio nacional, sino establecer un eslabón de conexión multi-escalar de la gestión pública nacional y local.

A esta escala territorial intermedia en muchos países se le denomina comúnmente “región”, la cual define un *territorio* con características y propias que le distinguen de otros *territorios*.

La planificación para el desarrollo, desde su enfoque territorial, coloca a este *territorio* como el sujeto del desarrollo y de la acción planificadora. Se entiende entonces al territorio como una construcción social por tanto histórica, en donde coexisten de forma compleja una base natural con una sociedad que establece relaciones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales propias en un espacio política y administrativamente delimitado. Es decir, el desarrollo de dicho territorio es el resultado de esa construcción social y es de carácter constante y cambiante, en la medida que las condiciones sociales políticas y económicas lo demandan.

Por tanto para los fines específicos del Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo, se entenderá como ***Desarrollo Territorial*** al cambio en las condiciones y calidad de vida de la población, resultante de la implementación coordinada, complementaria y diferenciada de las distintas políticas de desarrollo en los diferentes ámbitos territoriales sub-nacionales (regiones y departamentos), según sus necesidades propias de desarrollo, pero articuladas y concurrentes en una sola apuesta global de desarrollo del país.

En relación a lo anterior el Sistema Nacional de Planificación plantea la construcción o delimitación de ámbitos regionales o subnacionales en la búsqueda de la optimización de recursos del Órgano Ejecutivo basándose en las potencialidades y brechas de cada territorio regional.

A continuación, en el siguiente diagrama se permite apreciar la articulación de la institucionalidad entre la gestión sectorial y la gestión territorial para el desarrollo, representadas el nivel nacional y el nivel subnacional respectivamente. El cual se materializa en los encuentros de Gabinetes Sectoriales con Gabinetes Departamentales, como ocurrió con los esfuerzos realizados para la implementación del Plan de la Región Oriente.



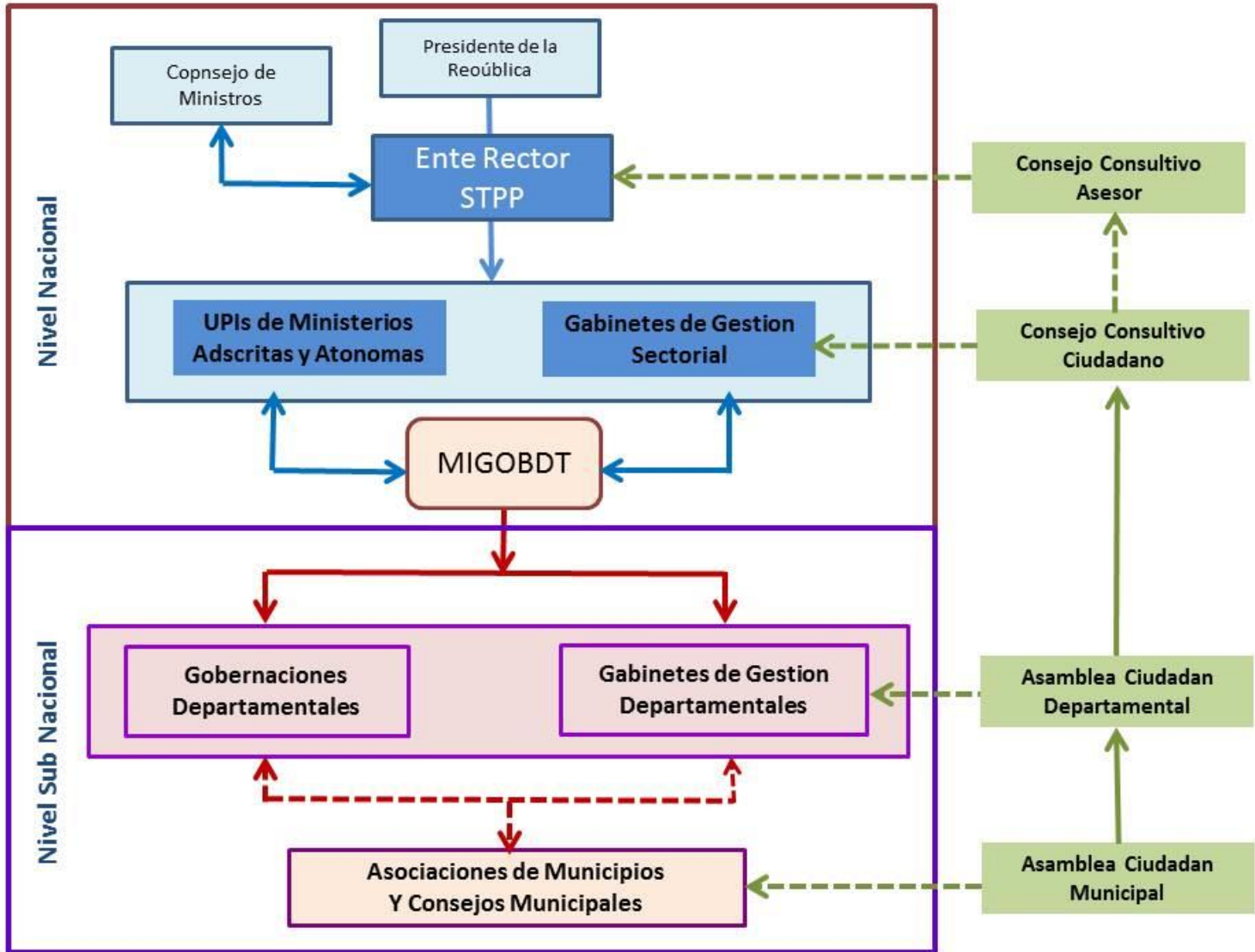


Grafico N° 1. Articulación de la Institucionalidad del nivel nacional y subnacional



ESQUEMA DE INTEGRACION DE LAS REGIONES Y EL SNP

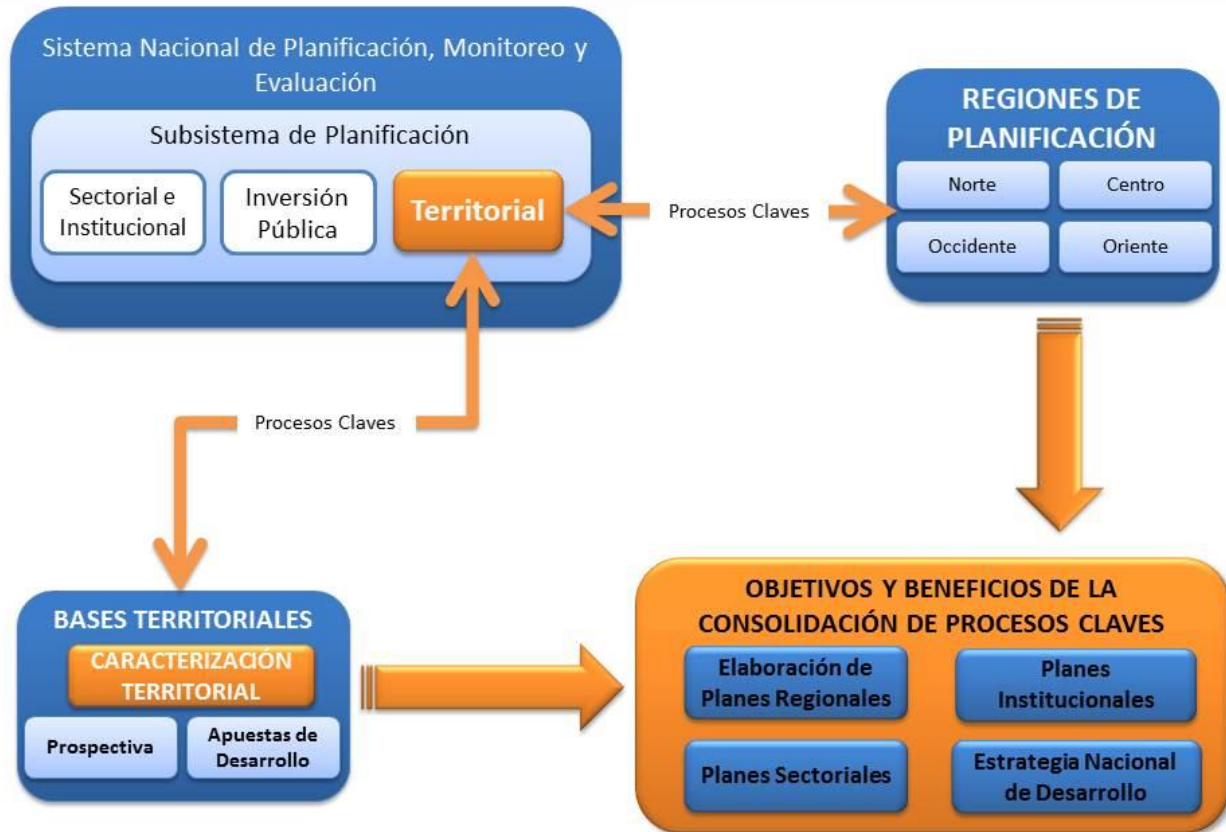


Grafico N° 2. Articulación de las Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio y el Sistema de Planificación.

Por su parte, el diagrama anterior muestra la relación que tiene el proceso de regionalización en el marco de la construcción del Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo, así como los procesos claves de construcción del enfoque territorial, que incluyen una caracterización territorial, una prospectiva y las respectivas apuestas de Desarrollo, que se constituyen en insumos para la elaboración no solamente de planes regionales de desarrollo, sino también planes sectoriales, planes intersectoriales y planes estratégicos institucionales y que abonan a la Estrategia Nacional de Desarrollo.



2. Definición de Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio.

No existe una definición universalmente y atemporalmente válida de región. Esta ha variado en el tiempo y según áreas geográficas en el mundo. Sin embargo, la definición más predominante ha sido la definida desde la disciplina de la geografía.

En ese sentido y para efectos del proceso de definición de regiones, abordaremos el término desde una perspectiva sistémica:

Entenderemos las Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio, como un espacio continuo, individualizado y diferenciado respecto a su entorno, donde se presenta una repetición habitual (homogeneidad, uniformidad o formalidad) de ciertos rasgos.

La regionalización de El Salvador se plantea como una necesidad para cimentar procesos de planificación articulada entre el nivel nacional y el local dándole sentido a la escala intermedia. El mismo es un proceso progresivo de construcción a lo largo del tiempo, como lo han demostrado otras experiencias a nivel mundial como los casos de Francia, Chile, República Dominicana, Honduras, Perú, entre otras experiencias.



3. Cronología del proceso para la construcción de la Regionalización.

CRONOLOGÍA DEL DISEÑO DE REGIONES HOMOLOGADAS



Grafico N° 3. Cronología del proceso para la construcción de regionalización

 *Instrumentos - proceso.*

El proceso de construcción de las Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio en El Salvador, se ha llevado a cabo en el periodo comprendido entre el año 2015 a 2017, entre las etapas más relevantes en dicho proceso podemos mencionar:

1. **análisis crítico de experiencias precedentes de regionalización en El Salvador:** Se llevó a cabo una revisión y análisis histórico de las diferentes experiencias e intentos de regionalización en el país desde la creación de los Departamentos y Municipios como división político administrativo, los esfuerzos del Plan de Nación, coordinado por la Comisión Nacional de Desarrollo, la propuesta de regiones emanada del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) en la primera década del 2000 con su propuesta de 14 subregiones, hasta la



propuesta presentada en el proceso de discusión técnico-política de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

El objetivo de esta revisión era extraer lecciones aprendidas de estas experiencias sobre criterios para delimitar e implementar regiones, pero sobre todo identificar las causas que impidieron su implementación.

2. Análisis crítico de la regionalización de las instituciones del Estado: Se realizó una revisión de criterios y prácticas institucionales aplicadas por los distintos Ministerios, adscritas y autónomas del Órgano Ejecutivo para definir ámbitos sub-nacionales de actuación misional. Se trabajó una serie de talleres con referentes de las Unidades de Planificación Institucional (UPIs) del Órgano Ejecutivo a fin de comprender la razones de cada estructura regional utilizada por las instituciones y para comparar la regionalización aplicada por cada institución, así como sus diferencias y convergencias en sus fronteras.

3. Opciones de modelación territorial: En cuanto al proceso de modelación se decidió dividir el territorio salvadoreño en una matriz conceptual de 9 cuadrantes, esa división matricial permitió pensar en una serie de configuraciones regionales distintas, integrando territorios, a nivel conceptual y con delimitaciones esquemáticas, sin entrar a modelaciones complejas en un primer momento ya que estos ejercicios serían posteriormente consultados con actores claves.

Estas modelaciones consideraron criterios de escala macro-territorial conexión con el territorio marítimo, conexiones con sistemas territoriales fronterizos, principales concentraciones poblacionales y aglomeraciones urbanas, estructuración político-administrativa, entre otros.

4. Consulta técnica de modelaciones con Unidades de Planificación Institucionales: Una vez se contó con las modelaciones antes mencionadas se procedió nuevamente a la consulta y ajuste de la propuesta con aportes de los referentes de Unidades de Planificación Institucional (UPIs) de diferentes instituciones del Órgano Ejecutivo.



5. **Definición de Parámetros:** A partir de las discusiones sostenidas con los actores claves, se plantearon los criterios o parámetros para la adopción de la propuesta de regiones homologadas entre los cuales destacaron aquellos de tipo: Administrativo, funcional, histórico-cultural, político y geográfico. Ver anexo 1. Al final de este documento. Criterios para regionalización según criterios de planificación para el desarrollo y desconcentración.
6. **Consulta de Modelación de Regiones con actores claves. Nivel técnico y político:** Según los actores involucrados en esta etapa, *la delimitación regional debería basarse en la división departamental*, por el peso político y de organización administrativo que actualmente tiene el departamento. Esa consideración constituyó uno de los criterios de mayor peso para la definición de regiones, ya que obligó a pensar en regiones que agruparan departamentos y descartaba de hecho propuestas de regionalización realizada anteriormente que agrupaban municipios. Los argumentos que se utilizaron para respetar la división departamental fueron:
El peso político de los departamentos, el papel de los gobernadores y gabinetes departamentales en la gestión pública territorial, avances en propuestas de territorialización de política pública a nivel departamental, la “departamentalización” de ciertos ministerios quienes ya han desconcentrado funciones y el peso histórico y el reconocimiento que la población tiene al departamento para la prestación de ciertos servicios desconcentrados.
7. **Modelación de regiones:** Una vez definidos los parámetros para la construcción de Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión coordinada del Estado en el Territorio, se procedió a la modelación final, la cual sería presentada posteriormente para validación de las mismas a nivel político.
8. **Validación de propuesta regional a nivel político y técnico:** El proceso de validación de la propuesta de regionalización se llevó a cabo en el periodo de finales de 2016 e inicios de 2017, presentando la misma frente a la Coordinación de Gabinetes, los distintos Gabinetes Sectoriales,



así como con el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, tanto a la Viceministra de Gobernación y su equipo técnico como al conjunto de Gobernadores y Gobernadoras de los 14 departamentos.

Es importante destacar que la regionalización no es una ecuación técnica y para la construcción de regiones *no existen recetas*, los criterios a utilizar para determinar regiones funcionales de planificación dependerán de los objetivos políticos que se buscan, de los determinantes de la organización espacial, sean estos físicos o culturales y de la escala espacial en que se quiera mover.

La regionalización es un proceso progresivo de construcción a lo largo del tiempo, sujeta a ajustes en sus delimitaciones en la medida que los cambios en procesos económico-productivos, socio-demográficos y climático-ambientales en el territorio lo demanden. Razón por la cual tampoco se le debe equiparar con una estructura político-administrativa que es usualmente de carácter más arraigado constitucional y legalmente y por lo tanto menos flexible en tiempo.

En relación a lo anterior podemos decir que existen escalas constitucionales en las que se organiza el Estado de El Salvador las cuales son: La Nacional como el nivel comprehensivo; el departamental, de organización política y social; y el nivel municipal, con autonomía. Al organizarse un país en niveles con adjudicaciones de funciones políticas y, en el caso de las municipalidades, con autonomía, el territorio funciona en la práctica dividido por dichos niveles.

Estas escalas al ser constitucionales y dotadas de atribuciones políticas con relación a los territorios son las escalas tipo “*ancla*” las cuales no pueden ser modificadas sin la concurrencia de otros órganos del Estado y estructuras institucionales como los departamentos y municipios.

Por otro lado hay escalas que no están sujetas a legislaciones de división política-administrativa y que únicamente pueden adoptar un carácter técnico para fines específicos de determinadas funciones del Estado como la planificación o la desconcentración y, por lo cual, se les considera de carácter “*flexible*”, tanto en sus criterios de delimitación como de ajuste de sus fronteras en el tiempo.

En esa perspectiva, una primera línea de aproximación de la estrategia de “regionalización” de El Salvador, es representada en el esquema siguiente (Ver figura).



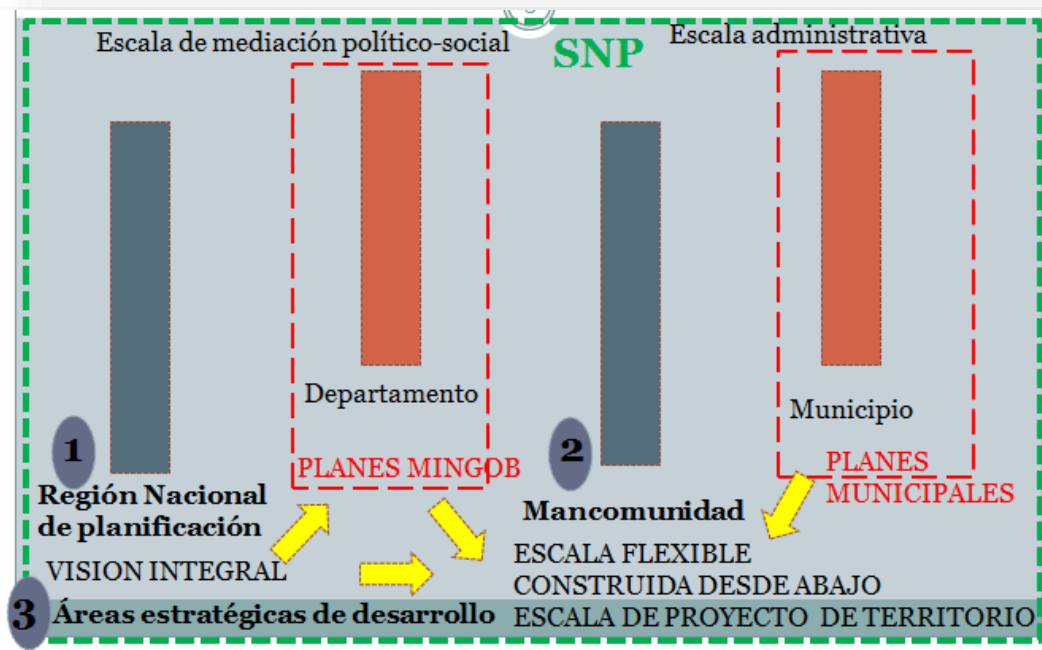


Grafico N° 4. Primera aproximación de la Estrategia de Regionalización de El Salvador

Las escalas anclas: son la a) Departamental, como escala de mediación político-social, y b) municipal como escala administrativa. Como ya se dijo anteriormente estas escalas obedecen al régimen político administrativo determinado por el orden constitucional y legal vigente.

Las escalas flexibles: Se refiere 1) **Las escalas regionales** de planificación que permiten construir una visión integral-intersectorial en 4 grandes conjuntos nacionales donde la planificación institucional debe converger, 2) **Las microrregiones o regiones mancomunadas** que corresponden a la escala de proyecto de territorio y que deben ser fortalecidas y dotadas de medios financieros en la lógica de la articulación plan-presupuesto y 3) **las áreas estratégicas de desarrollo**, que son zonas especiales donde el Estado tiene una voluntad de llevar una operación de transformación territorial (ej. ciudad aeropuerto, ciudad puerto, región transfronteriza)

Es este conjunto articulado de escalas multinivel el que constituye la estructura de “regionalización” del SNP.



4. Validación técnica y política del Modelo de Regionalización



Coordinación de Gabinetes. Diciembre 2016



Validación Ministerio de Gobernación. Diciembre 2016



Validación Gabinete de Sustentabilidad. Febrero 2017



Validación Gabinete de Gobernabilidad. Febrero 2017



Validación Gabinete de Social. Febrero 2017



5. Beneficios de la Regionalización

- Uso más eficiente de recursos y evitar duplicidad de esfuerzos institucionales.
- Permite resolver problemas que no se resuelven ni en la escala nacional ni en la Escala Local, y que requieren la concurrencia de ambos.
- Favorece economías de escala en infraestructura y recursos para fines de desconcentración de instituciones del Órgano Ejecutivo en dichos territorios.
- Rompe con la lógica inercial de programación y planificación institucional-sectorial y centralista y permite entender las disparidades territoriales en las necesidades de desarrollo
- Permite establecer a dependencias y entidades de Gobierno coordinadas y complementarias en sus propósitos y objetivos misionales, definiendo estrategias para la consecución de objetivos coordinados; así como, conocer y medir el grado de satisfacción de las necesidades de la población a la cual ofrece sus bienes y servicios.
- Priorización de Proyectos de Inversión de manera territorialmente articulada y complementaria con todas las carteras de Estado.
- Es un instrumento para alcanzar el desarrollo, superando deficiencias y problemáticas que se encuentren en la realidad regional que se ha dado históricamente.
- Contribuye a orientar políticas para el equilibrio de los territorios, evitando sobreconcentración de inversión y oportunidades de desarrollo en determinadas regiones y aglomeraciones urbanas en zonas específicas.
- Minimiza el riesgo de existencia de discrepancias en cuanto a la inversión que se requiere en los territorios y las acciones u objetivos establecidos por las diferentes instituciones del Órgano Ejecutivo.



6. Aplicación práctica de las Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio.

La regionalización es un proceso gradual que pasa por la definición de un plan de desarrollo regional que se concibe como un artefacto para plantear una visión integral articulando las acciones de las diferentes instituciones y ministerios alrededor de una visión común.

19

a) En los Procesos Generales de Planificación para el Desarrollo.

Las Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio, se convierten en un medio para integrar el enfoque territorial en los procesos generales de planificación del desarrollo a través de la elaboración de planes de desarrollo regional de manera articulada entre el gobierno nacional, los gobiernos locales, individuales y asociados, y los distintos actores territoriales.

En tal sentido, la propuesta estratégica de los planes regionales de desarrollo intenta mejorar la calidad de vida de la población y atiende las particularidades de sus necesidades de desarrollo en dicho ámbito geográfico (región), así como para aprovechar las potencialidades endógenas en esos territorios para apalancar las opciones más viables de desarrollo.

El plan de desarrollo regional incluye una visión integral, que pretende ofrecer soluciones que se mantengan en el tiempo. No obstante, prioriza, con enfoque estratégico, aquellos proyectos inmediatos que pueden provocar posibles transformaciones del territorio, que dinamicen potencialidades endógenas no aprovechadas, en beneficio de su población.

Se constituye también en un acuerdo colectivo de tipo: *público-público*, entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, y de tipo *público-privado* entre ambos niveles de gobierno con los actores en el territorio, donde se trazan los proyectos a realizar para cambiar la realidad y alcanzar un futuro mejor.

El plan de desarrollo regional se traduce también en una serie de inversiones priorizadas y articuladas entre las distintas instituciones del Órgano Ejecutivo vinculadas al plan que pueden ser programadas y monitoreadas en el tiempo.



Es por esta razón que los planes de desarrollo regional son procesos de planificación que buscan entender las dinámicas territoriales que trascienden los límites municipales. Proponen una serie de intervenciones estratégicas, encaminando propuestas de coordinación desde las diferentes instancias del Estado, las municipalidades y los actores territoriales.

Por un lado, los planes de desarrollo regional buscan tomar en cuenta las especificidades, especialidades y problemáticas desde lo local y los municipios que tienen comportamientos similares; por otro lado busca simultáneamente converger y apalancar una visión de desarrollo de país.

20

b) En los procesos de Territorialización del Estado.

Esta propuesta de regionalización está igualmente orientada también a enmarcar territorialmente los esfuerzos de **Territorialización** del Aparato del Órgano Ejecutivo, entre los cuales destacan:

- I. Proceso de territorialización de la política pública, acercando su formulación con los actores en el territorio según las estructuras institucionales y ámbitos territoriales sub-nacionales establecidos; entre los cuales se enmarcan:
 - i. Los procesos de desconcentración de diferentes instituciones con el fin de acercar servicios que en el marco del Plan Regional se identifiquen como estratégicos o claves para el desarrollo.
 - ii. Los procesos de descentralización generados en función de transferir competencias que se identifiquen claves para detonar el desarrollo en función de las capacidades institucionales de los gobiernos locales y de las instituciones del órgano ejecutivo.
 - iii. La generación de capacidades del ejecutivo en los territorios a través del fortalecimiento de los gabinetes de gestión departamental como instancias de apoyo a la ejecución y coordinaciones del ejecutivo en el territorio.
 - iv. El fortalecimiento de la participación ciudadana como proceso calve para el diseño, ejecución y evaluación de los planes regionales.
 - v. La formulación de políticas públicas e instrumentos que faciliten la concreción de los planes en los territorios nacionales y sub nacionales.



- II. Los procesos de promoción y fortalecimiento de la gestión asociada de los territorios como un mecanismo de fortalecimiento para el desarrollo de los gobiernos locales en función del desarrollo y de salir al encuentro con los planes maestro regionales.

7. La propuesta de división regional

Los criterios a utilizar para determinar Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio, dependen de los objetivos políticos que se buscan, de los determinantes de la organización espacial, sean estos físicos o culturales y de la escala espacial en que se quiera mover.

Por tanto el criterio base es entender que el proceso de regionalización no obedece en un sentido estricto únicamente a la identificación de potencialidades o debilidades de territorio que surge de un diagnóstico de variables sociales, ambientales, económicas, etc.

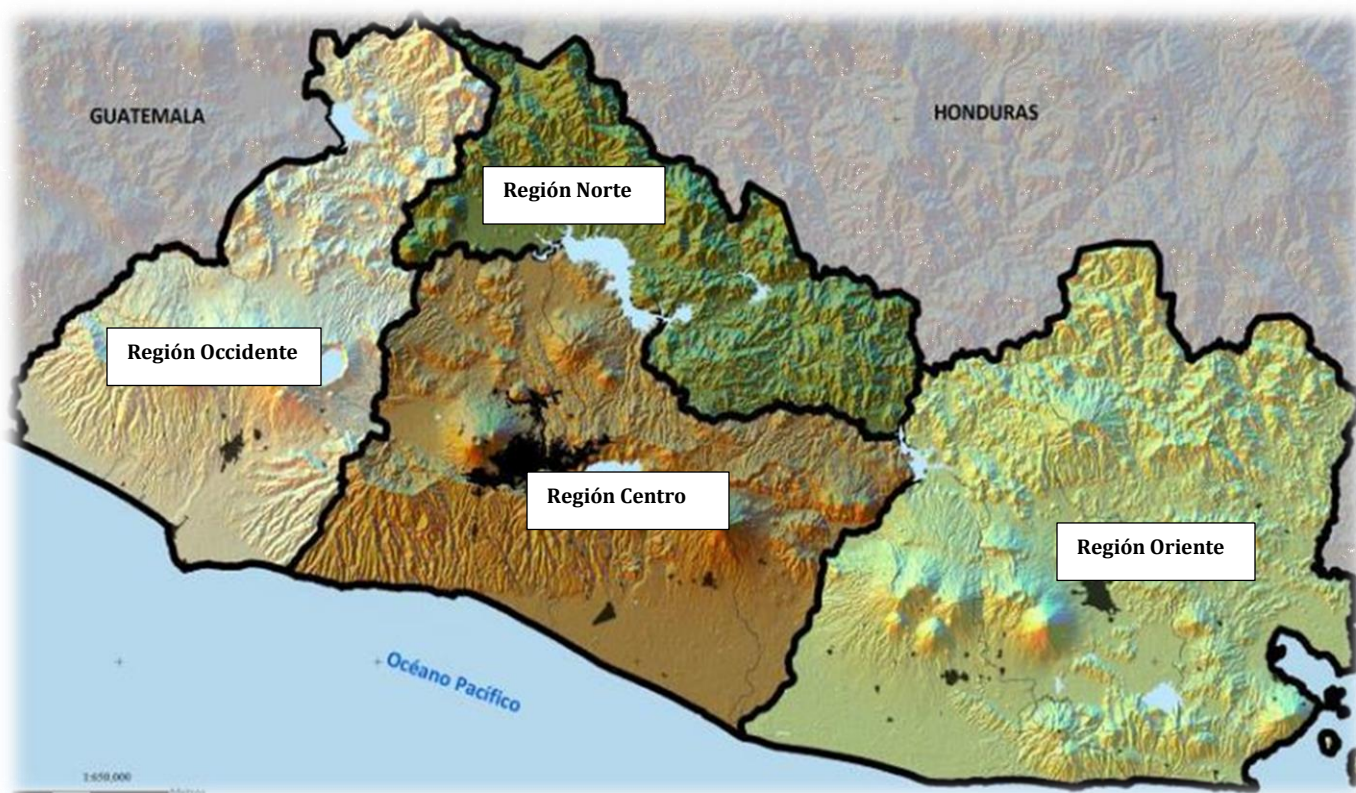
La división regional es más bien **una visión estratégica de desarrollo concebida desde el Estado para la orientación de acciones que dinamicen la equidad en los territorios** a través de lineamientos que resulten en un equilibrio de la inversión pública así como de la inversión privada.

Sobre la base de estos criterios expertos (ver anexo. 1), la división regional propuesta contempla 4 Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio, constituidas de la siguiente manera:

- **La región occidental**, compuesta por los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate.
- **La región Norte**, compuesta por los departamentos de Chalatenango y Cabañas.
- **La región Central**, compuesta por los departamentos de La Libertad, San Salvador, Cuscatlán, La Paz y San Vicente.
- **La región Oriental**, compuesta por los departamentos de Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.



Esta delimitación obedece entre otros criterios a: Aspectos históricos de identificación ciudadana con esas fronteras; definición de ámbitos subnacionales de los ministerios en donde la mayoría coincide con esta división (y la diferencia se marca en el establecimiento de una zona central o paracentral); activos territoriales y potencialidades endógenas más dominantes en dichos territorios; la existencia de un Plan Regional de Desarrollo aprobado y oficializado por el Presidente de la República para el oriente del País; y también la necesidad del reconocimiento de una región norte la cual históricamente ha constituido en territorios más desaventajado en materia de desarrollo, convirtiéndolo tradicionalmente en el “*patio trasero*” de la región centro.



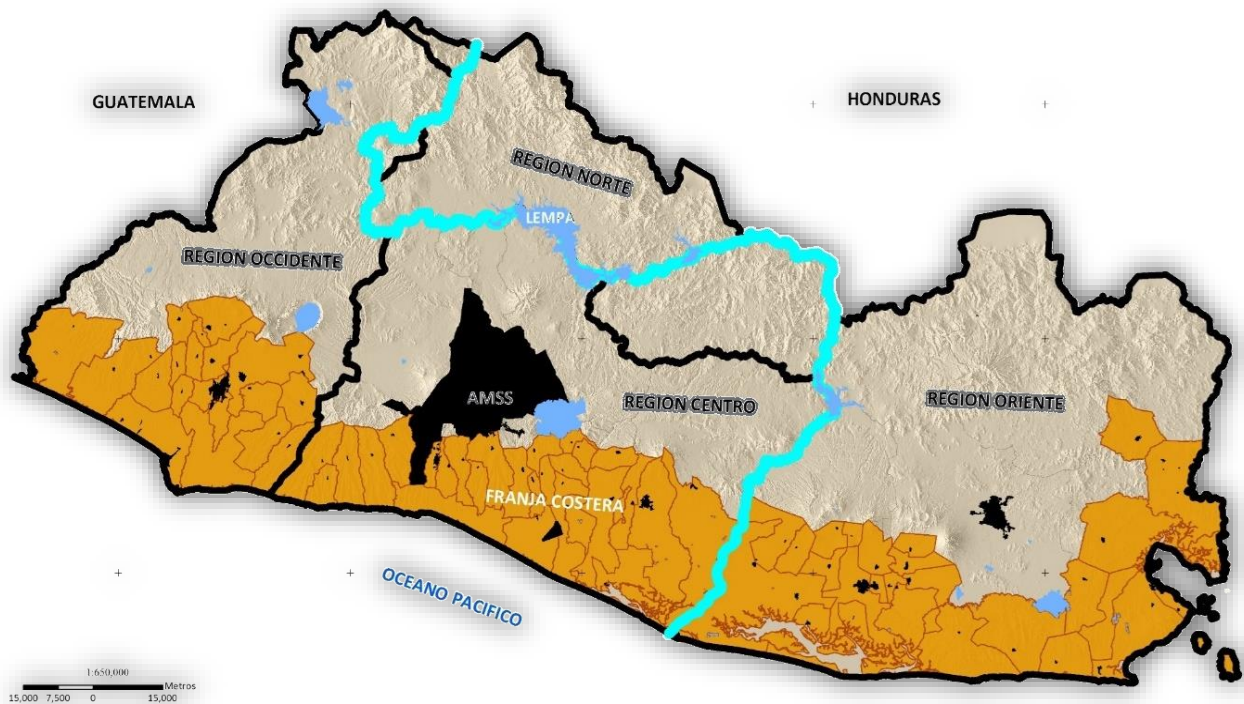
Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio.

Más allá de la división de Regiones de Planificación para el Desarrollo y Gestión Coordinada del Estado en el Territorio, pueden existir ciertas partes del territorio que por sus características propias y/o su valor estratégico para apalancar el desarrollo requieren de un esfuerzo particular de gestión inter-regional para su gestión y potenciación, considerándolas como zonas nacionales de interés, por ejemplo:



- La cuenca del Rio Lempa como un espacio de gestión ambiental y de acondicionamiento del territorio bajo una visión integral de desarrollo.
- La Franja Costera marina, que tiene un carácter de área estratégica de desarrollo y cuenta con un documento orientador (estrategia de la FCM) que plantea una visión de desarrollo y una serie de iniciativas, programas y proyectos a los que la STPP debe de dar seguimiento en el marco del SNP.
- El área Metropolitana de San Salvador, que requiere de una atención especializada del Estado en apoyo a los gobiernos locales y OPAMSS para el financiamiento de ciertas obras y proyectos estratégicos.

Estas y otras zonas específicas podrán en su momento tener un tratamiento especial y estratégico por parte del Gobierno Nacional; es decir, la regionalización para el desarrollo y gestión coordinada del Estado no anula otros esfuerzos de potenciación de estas zonas estratégicas para el desarrollo del país.



8. La Planificación para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial.

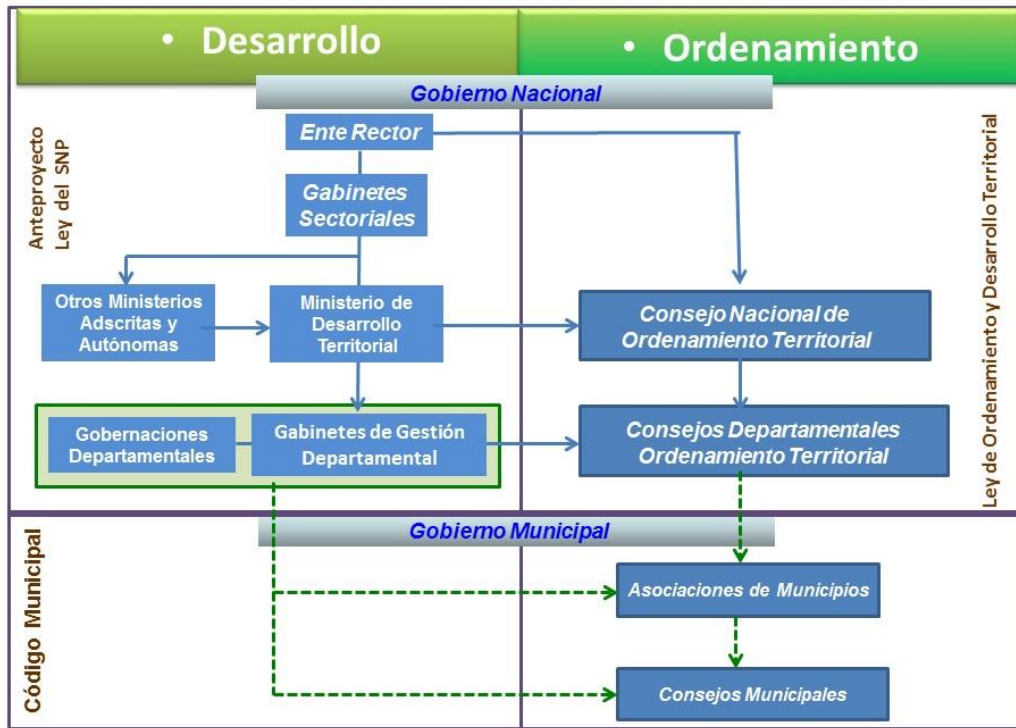
Aunque la planificación para el desarrollo territorial no está determinada única y enteramente por los procesos de ordenamiento territorial, éste último es esencial para apalancar apuestas de desarrollo territorial en los ámbitos sub-nacionales. Es a través del ordenamiento que se protegen, organizan y optimiza el uso sustentable de los activos disponibles en el territorio, sean estos infraestructurales (centros urbanos, carreteras, represas, etc.), ambientales (bosques, minerales, agua, etc.); o culturales (costumbres, saber-hacer, gestión de conocimiento, etc.). Por lo cual esta función pública debe ser concurrente en, o alineada a, los procesos generales de planificación para el desarrollo nacional conducidos desde el gobierno nacional.

En tal sentido, su institucionalidad debe verse de manera integrada con la institucionalidad y los procesos del Sistema Nacional de Planificación para el desarrollo.

En el esquema siguiente se muestra la relación de la institucionalidad definidas tanto por la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, El Código Municipal y el anteproyecto de Ley de Planificación para el Desarrollo, a nivel nacional, departamental y municipal. Con flechas continuas se detallan las relaciones de jerarquía y con flechas punteadas las relaciones de coordinación, atendiendo la autonomía de la institucionalidad municipal establecida en la Constitución de la Republica y el Código Municipal. De manera similar a las relaciones identificadas como necesarias entre la institucionalidad creada para el ordenamiento territorial y la de planificación para el desarrollo nacional, los instrumentos orientados al desarrollo de escalas sub-nacional (regional, departamental, microregional y local) deberán articular y enmarcan a los instrumentos destinados al ordenamiento territorial, tal como se detalla en el grafico siguiente.



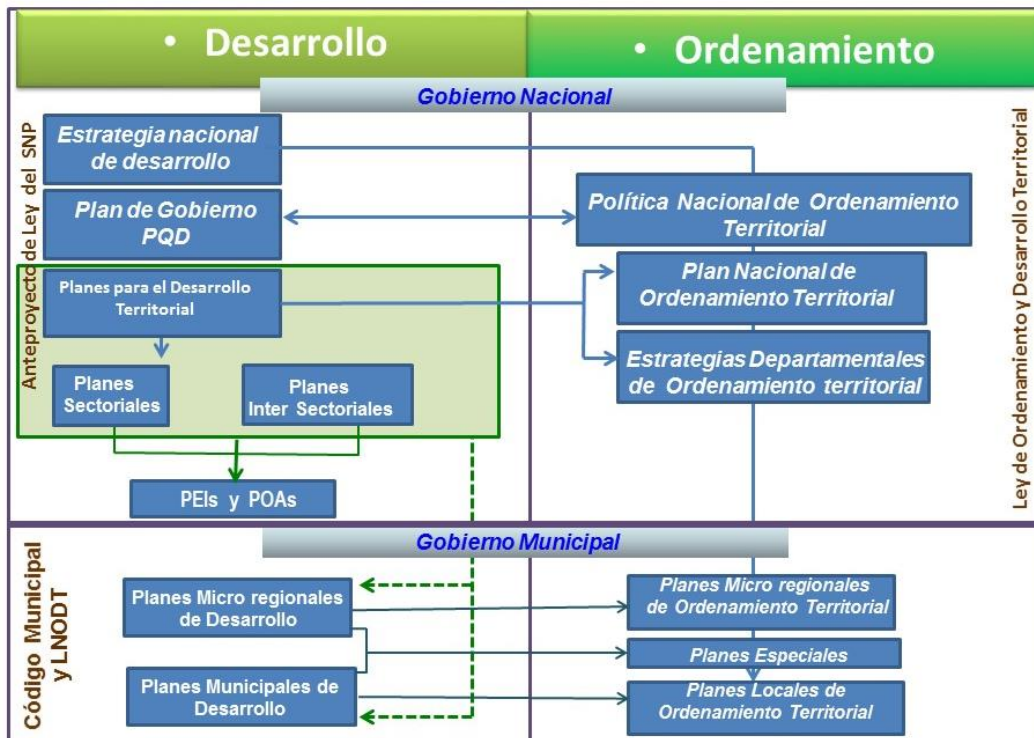
Gráfico N° 5. Articulación Institucional Desarrollo- Ordenamiento del Territorio



25

De manera homologa a las relaciones institucionales, en el gráfico siguiente se detallan con flechas continuas y unidireccionales las relaciones de jerarquía y con flechas punteadas las relaciones de coordinación, atendiendo a las facultades de autonomía de los gobiernos locales en materia de elaboración de sus planes de desarrollo, ya sea de manera individual o mancomunada.

Gráfico N° 6. Alineación Desarrollo – Ordenamiento del Territorio



9. Proceso de implementación de la regionalización

En primer lugar es necesario iniciar estableciendo ciertos **PARADIGMAS** dentro de los procesos generales de la gestión pública:

- **Articulación entre la multisectorialidad y la multiescalaridad.** orientado a superar los enfoques sectorialista y centralista mediante la identificación y reconocimiento de desequilibrios territoriales (históricos y estructurales) en los procesos generales de planificación del desarrollo entre el gobierno nacional y los gobiernos locales para nivelar la plataforma de arranque del desarrollo nacional.
- **Territorializar el Estado** acercándolo a la población. Enfocado en reorganizar la institucionalidad, garantizar que sea efectiva y cercana a la ciudadanía (territorialización, desconcentración y descentralización) e instalar el Sistema Nacional de Planeación.

La Secretaria Técnica y de Planificación de la Presidencia, por su parte ya ha iniciado en la ruta de este nuevo enfoque de gestión pública con enfoque territorial, a través de la creación de instrumentos, herramientas y metodologías que faciliten la puesta en marcha de la planificación subnacional como parte de los procesos generales de planificación para el desarrollo definidos, así como el proceso de acercamiento del Estado a la población en el territorio. Entre estos destacan:

- ❖ **Elaboración de Planes Regionales de Desarrollo:** Actualmente se ha concluido con la formulación del Plan de Desarrollo de la Región Oriente y está por iniciar el Plan de la Región Occidental. Estos planes son herramientas que permiten la orientación hacia la **consecución de economía de escala** para potenciar procesos de desarrollos endógenos, en la definición de un conjunto de medios (infraestructura, creación de actividades económicas, acciones, etc.) y de programas (sociales, ambientales) para conducir una operación significativa de transformación y desarrollo territorial.
- ❖ **Proceso de descentralización a partir de la territorialización del Estado:** Se ha dado inicio a un proceso de descentralización de competencias y desconcentración de funciones y prestación de servicios



públicos del Órgano Ejecutivo. De manera de acercar el Estado a la población.

- ❖ **Transformación del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial**, potenciándolo como el articulador entre la gestión sectorial y la gestión territorial para el desarrollo, con ello redefiniendo el rol de las Gobernaciones como coordinadores en la implementación de procesos de planificación para el desarrollo, descentralización, desconcentración y ordenamiento territorial.

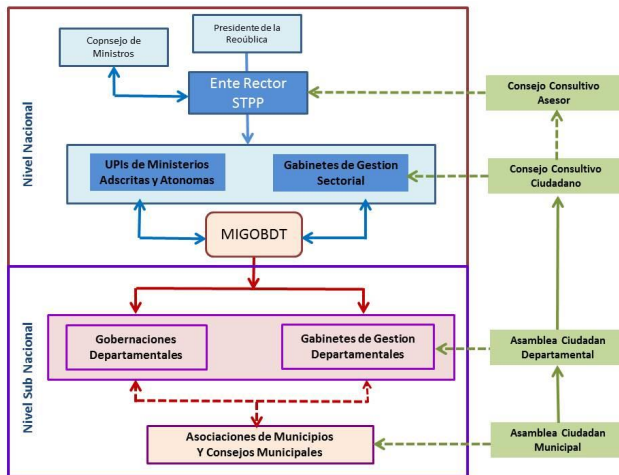
Estas tres iniciativas requieren unidades subnacionales comunes, o estructuras territoriales estandarizadas, para la formulación, gestión e implementación de procesos.

Las carteras de Estado por su parte deberán iniciar con la implementación gradual de la regionalización iniciando con los siguientes aspectos:

1. Hacer un ejercicio piloto basado en las apuestas diseñadas y marcadas en el Plan de la Región Oriente. Encaminando acciones Regionales sumando esfuerzos para el cumplimiento de las metas del Plan. Estos ejercicios de priorización y focalización permitirán sentar las bases para la construcción de planes operativos y planes estratégicos institucionales-sectoriales que abonen a los objetivos planteados en el PQD y en los planes regionales como el de la región oriente.
2. Revisión de Planes Estratégicos de Inversión. Garantizando su alineación con objetivos de desarrollo nacional, establecidos en los Planes Generales de Gobierno, o Plan Quinquenal de Gobierno (PQD) así como los objetivos de desarrollo establecidos en los planes de desarrollo regional.
3. Alineación en base a desconcentración de funciones en la Región Oriente. Llevando a cabo procesos de Territorialización del Estado, orientados al acercamiento de Estado (desconcentración y descentralización) al territorio en su ámbitos sub-nacionales (regionales). Iniciando el establecimiento de Oficinas descentralizadas de carácter regional priorizando la Región Oriente, y continuando con las otras tres Regiones ya definidas.



4. Elaboración de Diagnósticos Regionales de necesidades de inversión y prestación de servicios públicos por institución. Dando continuidad al encuentro entre gabinetes sectoriales y departamentales que se constituye en un espacio de articulación en donde el Ministerio de Gobernación juega un papel importante como coordinador del mismo. El primer encuentro entre estas instancias se llevó a cabo en el marco del Plan de Desarrollo de la Región Oriente.



Primer encuentro entre gabinetes sectoriales y departamentales de la Región Oriente para la implementación del Plan Regional de Desarrollo.



Anexo I. Criterios para la Regionalización

CRITERIOS PARA REGIONALIZACIÓN SEGÚN CRITERIOS DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO Y DESCONCENTRACIÓN

29

| DIMENSION | CRITERIO | IMPLICACIONES | GRADO | TIPO DE CRITERIO |
|---|--|--|----------|------------------|
| ESTRATEGIA DE PAIS EN BASE A LA ESTRATEGIA DE PLANIFICACIÓN | CRITERIO BASE: Es importante entender que el proceso de regionalización no obedece en un sentido estricto a la identificación de potencialidades o debilidades de territorio que surge de un diagnóstico de variables sociales, ambientales, económicas; sino a <u>una visión estratégica de desarrollo concebida desde el Estado para la orientación de acciones que dinamicen la equidad en los territorios</u> a través de lineamientos que resulten en un equilibrio de la inversión pública así como de la inversión privada, por tanto hay que hacer una diferenciación de Planificación Territorial y Planificación Estratégica para el Desarrollo. En relación a lo antes expuesto, desde el marco de ejecución técnico del Estado se han valorado aspectos claves que orientan la delimitación de las mismas. Estos aspectos son los que se describen en la presente matriz. | Mandato de Gobierno | Absoluto | Planificación |
| Administrativa | Contamos con una instancia rectora del tema territorial, es decir, el Ministerio de Gobernación que a través, de los Gobernadores y sus respectivos Gabinetes Departamentales mandatadas a coordinar la implementación de políticas públicas en el territorio en el nivel intermedio. Este criterio se basa en la optimización de recursos a través del aprovechamiento de la institucionalidad existente. | Ministerio de Gobernación se identifica como la institución clave para la territorialización de las Políticas Publicas | Absoluto | Planificación |
| | Que las regiones respondan en base a una óptica de desconcentración de funciones y servicios que el Estado presta a la población y a la ejecución de acciones territorializadas. | Busca acercar el Estado a la población | Absoluto | Planificación |



CRITERIOS PARA REGIONALIZACIÓN SEGÚN CRITERIOS DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO Y DESCONCENTRACIÓN

| DIMENSION | CRITERIO | IMPLICACIONES | GRADO | TIPO DE CRITERIO |
|-----------------------------|--|--|----------|-------------------------|
| | Tomar como base la estructura departamental de modo de mantener coherencia política administrativa, por lo cual la unidad mínima de las regiones deben ser los departamentos, en relación a ello el MINGOB por mandato de Ley es el encargado de coordinar las acciones del Estado en el territorio. | Se descartan planteamientos regionales del PNOTD y de la FMC (No descarta planificación específica en zonas de especial interés nacional) | Absoluto | Desconcentración |
| Funcional | Evitar las disparidades a nivel regional bajo la lógica de funcionalidad territorial | Busca evitar desequilibrios en la distribución de la inversión pública, en dotación de bienes, servicios e infraestructura | Absoluto | Planificación |
| | No genera división de las mancomunidades existentes en el territorio. | Aprovechar y fortalecer el esfuerzo del nivel local, obtenido a través de la asociatividad municipal como contrapartes locales a las políticas de desconcentración y desarrollo del ejecutivo. | Relativo | Planificación |
| | Que los territorios muestren una articulación clara hacia o desde una ciudad principal, esto tomando como base la Jerarquía de Ciudades del Vice ministerio de vivienda y desarrollo urbano (El radio de influencia es de 1.5h) | Se generan nuevos polos de desarrollo que permiten potenciar a todas las regiones de manera equitativa | Absoluto | Planificación |
| Histórica / cultural | Análisis histórico del desempeño de las instituciones públicas del Órgano Ejecutivo en cuanto a patrones de desconcentración en el territorio, identificados en talleres con las UPIs de los Ministerios de la cual se concluye por los mismos actores el criterio que las regiones no pueden ser menos de 4 ni más de 6; teniendo en cuenta la operativización de sus funciones en el territorio. | Esta cantidad de regiones es un número manejable por las instituciones | Relativo | Desconcentración |



CRITERIOS PARA REGIONALIZACIÓN SEGÚN CRITERIOS DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO Y DESCONCENTRACIÓN

| DIMENSION | CRITERIO | IMPLICACIONES | GRADO | TIPO DE CRITERIO |
|-------------------|---|---|----------|----------------------|
| | Retoma los planteamientos históricos de identidad de 3 regiones en el territorio: Occidente, centro y oriente. | No se divide la región Oriente ya que cuenta con carácter identitario marcado y actores regionales empoderados | Absoluto | Planificación |
| Política | Valoración de Brechas estructurales y coyunturales entre regiones para definición de prioridades de políticas públicas a escala subnacional. | Priorización de la región norte para impulsar procesos de desarrollo en donde se concentran brechas de pobreza | Relativo | Planificación |
| Geográfica | Retomar macro-elementos físicos geográficos estructurantes del territorio determinantes que aporten en la definición de límites de territorios regionalizables. | Recorrido del Río Lempa, el cual es un parte aguas entre la Zona norte del país y la parte central; así como entre la zona central y oriental. El tratamiento del Río Lempa | Absoluto | Planificación |

Fuente: Elaboración propia. SETEPLAN. Marzo 2017.

