

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: BASE FUNDAMENTAL PARA LA EFECTIVIDAD DE LA GOBERNABILIDAD Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Transparencia y Rendición de Cuentas
en la Planificación Territorial Dominicana



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



**PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**
movimiento cívico no partidista



Calle Wenceslao Álvarez #8, Zona Universitaria, Santo Domingo, D.N. República Dominicana

- (809) 685-6200
- info@pciudadana.org
- pciudadana.org

Título: “Planificación estratégica y ordenamiento territorial: base fundamental para la efectividad de la gobernabilidad y la implementación de políticas públicas”.

*Redacción: Amelia Deschamps
Periodista especializada en gestión de riesgos.*

*Coordinación: Karem Rivero
Especialista en Ingeniería ambiental, Participación Ciudadana.*

Proyecto: “Transparencia y Rendición de Cuentas en la Planificación Territorial Dominicana” Diseño y Diagramación: María José Martínez.

ISBN: 978-9945-9141-9-1

Año 2020



Este documento fue preparado con el patrocinio por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en la República Dominicana, bajo los términos del convenio de cooperación No. AID-517-A-15-00006 en el marco del programa Acción de la Sociedad Civil por la Justicia y la Seguridad, en su componente II Transparencia y Rendición de Cuentas en la Planificación Territorial Dominicana. El contenido y las opiniones expresadas aquí son responsabilidad de Participación Ciudadana y no necesariamente refleja las opiniones de la USAID.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

02

¿POR QUÉ PROMOVER DOS LEYES VINCULADAS AL TERRITORIO Y QUÉ ESTABLECE CADA UNA?

04

LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO DE SUELO Y
ASENTAMIENTOS HUMANOS

04

LA LEY ORGÁNICA DE REGIONES ÚNICAS DE PLANIFICACIÓN

04

PANEL 1. ¿CÓMO INFLUYE LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL EN UN ESTADO DE EMERGENCIA?

05

ESTABLECER UN MODELO OPERATIVO DESCONCENTRADO
Y MULTIESCALAR

06

OPORTUNIDADES Y BENEFICIOS EN LA IMPLEMENTACIÓN
DE ESTAS LEYES TERRITORIALES

08

DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS LEYES

09

PANEL 2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL: PERSPECTIVA DE FUTURO EN SANTIAGO

11

EL PES 2030 COMO UNA AGENDA OFICIAL

12

RETOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE SANTIAGO

13

EJES FUNDAMENTALES DEL PLAN ESTRATÉGICO

14

REFLEXIONES SOBRE LA EFECTIVIDAD EN LA APLICACIÓN
DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: OTROS
DESAFÍOS

15

CONCLUSIONES GENERALES

17

RECOMENDACIONES

18

INTRODUCCIÓN

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: BASE FUNDAMENTAL PARA LA EFECTIVIDAD DE LA GOBERNABILIDAD Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

La planificación y el ordenamiento territorial contribuyen a que las políticas públicas se implementen de una manera más eficiente, en coordinación con el marco legal y normativo existente. Estas herramientas facilitan la descentralización del aparato gubernamental, permiten una mejor articulación de los actores y una distribución de los recursos con mayor eficiencia, fomentando el desarrollo de ciudades sostenibles y resilientes.

Por su ubicación geográfica, República Dominicana está en una zona con altos niveles de vulnerabilidad ante los efectos de diversos eventos climáticos extremos, cuyo impacto se ve incrementado por la incidencia del cambio climático en la región.

Estas características se evidencian con mayor facilidad durante períodos como el de la temporada ciclónica (1ro de junio – 30 de noviembre) donde la frecuencia de los huracanes y tormentas se incrementa. Sin embargo, el riesgo está latente ante la posibilidad de que ocurra otro tipo de fenómenos: un temblor de tierra, un período de sequía, un aumento del nivel del mar, olas de calor, marejadas o quizás, una pandemia como la que afecta al mundo hoy con el coronavirus.

Todas estas situaciones ponen a prueba la efectividad del sistema institucional de la República Dominicana, que se ve desbordado por la falta de preparación y de coordinación, la duplicidad de acción y de funciones de las diferentes instituciones que intervienen en la solución del problema, afectando finalmente, al ciudadano.

Desde Participación Ciudadana hemos insistido en la necesidad de que el Congreso apruebe la **ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos; y la ley de Regiones Únicas de Planificación**, las cuales, sin dudas, serían las herramientas necesarias para garantizar que el territorio funcione de manera coordinada, equitativa y sostenible, tomando en cuenta las particularidades de cada localidad, su vocación productiva y haciendo un aprovechamiento adecuado de los recursos que garantice mayor resiliencia territorial y su desarrollo sostenible.

Con el objetivo de fomentar el debate sobre el tema, Participación Ciudadana organizó dos paneles:

1) ¿Cómo influye la planificación y el ordenamiento territorial en un estado de emergencia? Desarrollado en Santo Domingo.

2) Planificación estratégica y ordenamiento territorial: Perspectivas de futuro en Santiago.

Este documento recoge las lecciones aprendidas de ambos paneles, esperando que sirvan como insumo para esta conversación.

Ambos paneles, fueron desarrollados bajo el proyecto “Transparencia y Rendición de Cuentas en la Planificación Territorial Dominicana” ejecutado por Participación Ciudadana (PC), con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El proyecto se ejecuta en el Distrito Nacional y los municipios: Santiago, Las Terrenas, San Pedro de Macorís y Jarabacoa, donde se promueve el desarrollo de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial con la intención de disminuir la vulnerabilidad territorial que se incrementa con los incesantes y recurrentes efectos negativos del cambio climático manifestados en el territorio. Además, se promueve el desarrollo de la economía local de los municipios por medio de la resiliencia climática, aumentando la calidad de vida de los municipios beneficiados por los planes.

Agradecemos a los panelistas que hayan decidido atender esta invitación para discutir sobre este tema de tanta relevancia para el futuro inmediato de la nación.

Esperamos que, a través de este documento, cada lector pueda descubrir por qué planteamos que la planificación estratégica y el ordenamiento territorial tienen una incidencia directa en la efectividad de la gobernabilidad y la implementación de políticas públicas.

Participación Ciudadana.

¿POR QUÉ PROMOVER DOS LEYES VINCULADAS AL TERRITORIO Y QUÉ ESTABLECE CADA UNA?

La Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos y la Ley Orgánica de Regiones Únicas de Planificación, se plantean como parte del conjunto de reformas que contempla la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END). A través de sus objetivos, la END promueve la cohesión territorial en la planificación y gestión de las políticas públicas con miras a garantizar una mejor distribución de los recursos públicos en busca de disminuir las desigualdades territoriales y mejorar la calidad de vida de la población a través de la promoción de un desarrollo territorial ordenado e inclusivo.

✦ *La Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos:*

Busca homologar el procedimiento de asignación de uso de suelo y establecer un marco regulatorio que fomente el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Esta ley permitiría gestionar las políticas públicas en el territorio, tomando en cuenta la adaptación al cambio climático, los desequilibrios y desigualdades territoriales, la sostenibilidad ambiental, la competitividad económica, la calidad de vida de la población y facilitaría la gestión integral de riesgos.

En este sentido, la ley definiría los criterios para establecer las distintas modalidades y regulación de ocupación del territorio, según sus potencialidades y limitaciones.²

✦ *Mientras que la Ley Orgánica de Regiones Únicas de Planificación:*

Busca organizar las estructuras de planificación y ordenamiento existente. Establecer un criterio de organización institucional que permita desconcentrar la implementación de las políticas públicas al establecer los niveles nacional, regional y local como espacios delimitados para planificar y orientar los planes, programas y proyectos de inversión pública, donde la prioridad es el desarrollo sostenible de los pueblos y garantizar la cohesión social.

Con las Regiones Únicas de Planificación, se busca generar un esquema de división político-administrativa que facilite la provisión de servicios públicos de manera eficiente y en correspondencia con las necesidades de la población local.³

**Ambas leyes, están pendientes de aprobación en el Congreso Nacional.*

¹ Ley Estrategia Nacional de Desarrollo. Objetivo General 2.4: Cohesión Territorial. Pág. 44. <https://url2.cl/cXpbw>

² Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. <https://url2.cl/CHdCb>

³ Anteproyecto de Ley de Regiones Únicas de Planificación enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. <https://url2.cl/6MZQu>

PANEL 1. ¿CÓMO INFLUYE LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN UN ESTADO DE EMERGENCIA?

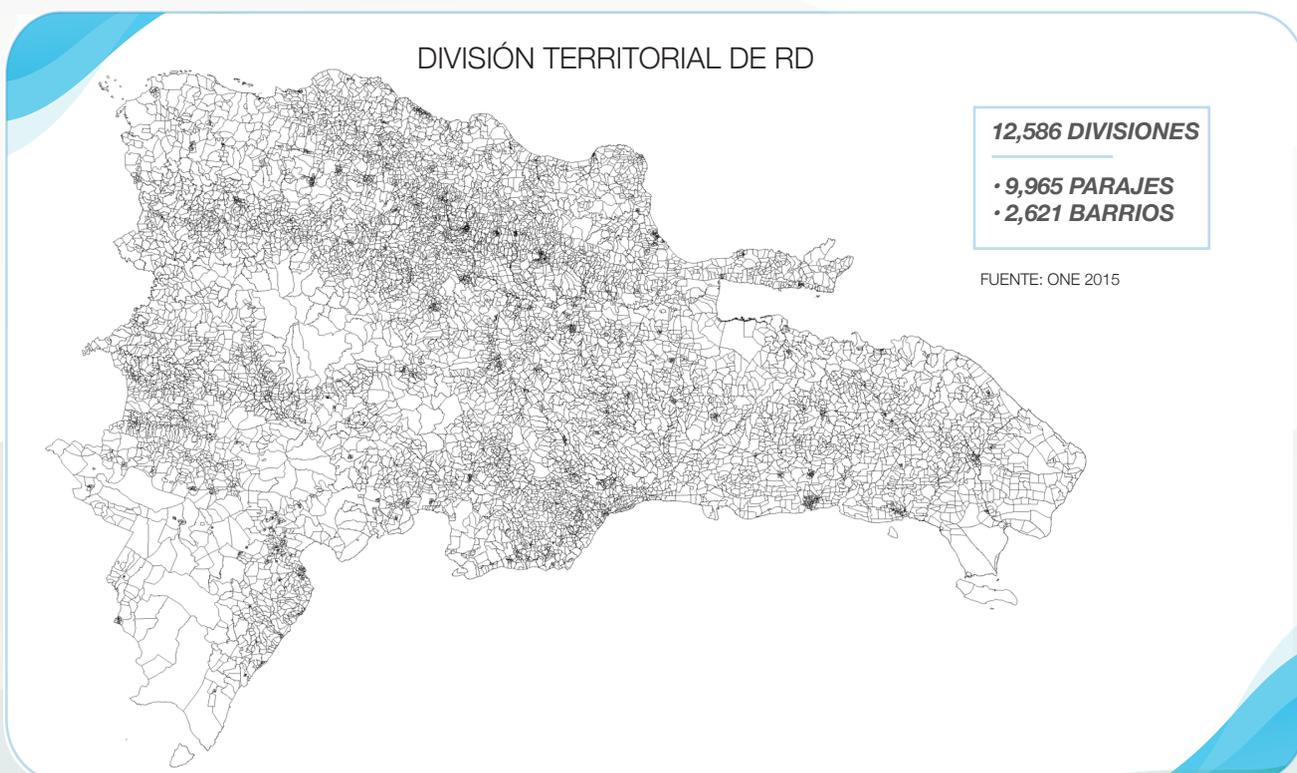
Santo Domingo.

La crisis sanitaria del coronavirus evidencia cómo la existencia de una planificación y ordenamiento territorial contribuyen a que las políticas públicas sean más efectivas. Estas herramientas facilitarían la desconcentración de las acciones del Gobierno Central y permitirían una logística local más enfocada en la prevención y la mitigación, que en la respuesta.

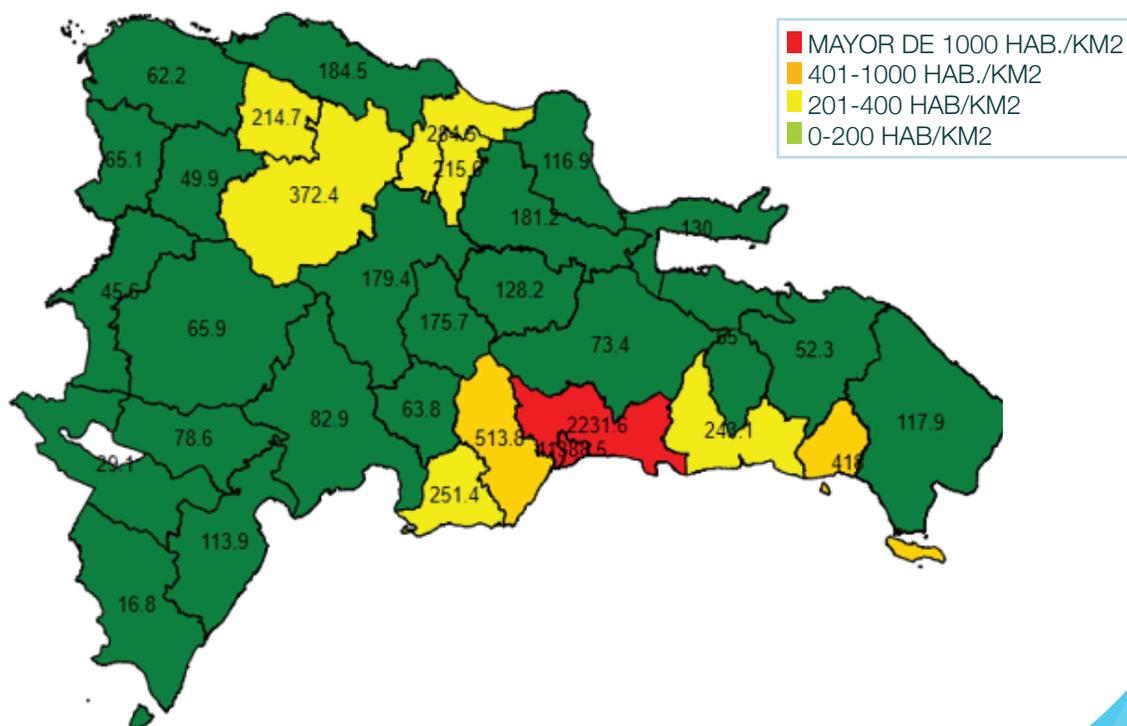
Las debilidades que se presentan hoy no son nuevas. Se han evidenciado en otro tipo de situaciones de emergencia como el impacto de huracanes, terremotos, una fuerte sequía, inundaciones o con los efectos de un incendio en una comunidad, entre otros. Todas estas emergencias, dependiendo de su magnitud, reflejan las serias debilidades que tiene el país en materia de ordenamiento territorial y cómo esa ausencia de control sobre la planificación del territorio permite que importantes sectores de la población estén en riesgo ante diversos tipos de fenómenos, sean estos de origen natural o antrópico.

Erick Dorrejo, arquitecto especialista en ordenamiento territorial, del Laboratorio de la Ciudad (CILAB), entiende que **la alta fragmentación geográfica y política que existe en el territorio dominicano representa un gran desafío** y obliga a que se plantee la necesidad de establecer un modelo operativo de atención y respuesta a la emergencia que sea desconcentrado y multiescalar. Este esquema permitiría una interrelación organizada desde el Gobierno Central hasta los Gobiernos Locales, con delimitación de funciones y acciones de cada sector, haciendo más efectiva la intervención en el territorio.

Según los datos de la Oficina Nacional de Estadísticas, República Dominicana posee 12,586 espacios diferenciados, entre parajes y barrios distribuidos en las zonas rurales y urbanas, respectivamente, como se muestra en la figura al pie de página. A nivel macro, el país posee 235 distritos municipales y 158 municipios, que conforman 31 provincias y el Distrito Nacional. Lo que nos da una idea bastante clara de los niveles fragmentación que posee el territorio nacional y su diversidad.



DENSIDAD POBLACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA



FUENTE: PROYECCIÓN POBLACIONAL PROVINCIAL DESARROLLADA POR INNOVALAB RD CON DATOS ONE 2020

Una diversidad que también se manifiesta en la manera en que se distribuye la población en el territorio, pues no existe una relación directamente proporcional entre el tamaño del territorio o la cantidad de divisiones y el número de habitantes. Según la proyección de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), mientras el Distrito Nacional tiene una concentración de más de 1000 habitantes/km², en 23 provincias del país esa concentración se reduce a menos de 200 habitantes/km², como se observa en el mapa. Visto de otra manera, mientras el 53% de los municipios tiene menos de 15 mil habitantes, el 40% apenas alcanza los 100 mil. Sólo el 7% posee una población mayor a los 100 mil habitantes.

Cada una de estas demarcaciones tiene sus propias características socioeconómicas, distintos niveles de densidad poblacional y un desarrollo y aprovechamiento de sus recursos naturales y culturales de una forma distinta. De la misma manera, cada demarcación posee un gobierno local con ideas, propuestas y planes de desarrollo diferentes. Todos estos factores influyen al definir la respuesta a una emergencia.

✦ *Establecer un modelo operativo desconcentrado y multiescalar:*

Homologar un sistema para establecer los criterios de ordenamiento del territorio y definir un esquema de división político-administrativa al interior de las Regiones Únicas de Planificación, facilitaría la coordinación de acciones entre comunidades y regiones, eficientizaría el uso de recursos y garantizaría una mayor efectividad de atención basada en un enfoque de derechos y necesidades.

Para el urbanista Erick Dorrejo, el modelo operativo debe funcionar a tres niveles: nacional, regional y local (ver cuadro):

1) Gobierno Nacional: que diseña las acciones de carácter nacional y tiene el financiamiento y la visión estratégica.

2) Unidades regionales: que se establecerían a través de la Ley de Regiones Únicas de Planificación. Esto permitiría establecer un único criterio para identificar las regiones en las diferentes instituciones del Estado, de forma tal que la Región A de Salud Pública sea la misma Región A que identifica el Ministerio de Agricultura o la Policía, por ejemplo.

3) Ayuntamientos: vistos como contraparte del gobierno nacional, trabajando coordinados, e incluyendo herramientas como el presupuesto participativo, para crear sinergia entre los diferentes sectores para un mismo fin, pero a nivel de su demarcación y en coordinación con las redes comunitarias existentes.



FUENTE: ERICK DORREJO, ARQUITECTO ESPECIALISTA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La institucionalización de estos espacios abre el camino al establecimiento de políticas públicas que permitan la **desconcentración de acciones del aparato gubernamental y la distribución de responsabilidades en el territorio** antes de que ocurra una emergencia, para gestionar el riesgo, aumentar la resiliencia y mitigar los daños de una forma más focalizada.

“A manera de ejemplo: en el caso del coronavirus, los lugares de mayor riesgo han sido los de mayor densidad poblacional. Por tanto, al ver el territorio de esa forma, podemos diferenciar una política de atención a la emergencia en las zonas de mayor riesgo e implementar una política de recuperación de recursos en las zonas rurales o de menor riesgo, para que puedan seguir trabajando y contribuyendo a la solución de las necesidades que se presentarán en las zonas afectadas: como la alimentación, por ejemplo” explicó Erick Dorrejo.

Tener la capacidad de ofrecer una respuesta diferenciada en medio de la emergencia contribuye a **disminuir la desigualdad**.

Es importante que en este proceso se impulse el desarrollo de las ciudades intermedias, que haya un mayor apoyo a los gobiernos locales y que se garantice la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, de modo que todos los resultados que emanen de los gobiernos locales sean en base a una consulta popular, a lo que la gente realmente necesita.

✦ Oportunidades y beneficios en la implementación de estas leyes territoriales.

El impacto de eventos climáticos recientes, así como las consecuencias de la crisis sanitaria del coronavirus, deben llevar a la sociedad dominicana a repensar la forma en que ve el territorio.

A continuación, presentamos otras oportunidades y beneficios que se derivarían de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos y la Ley de Regiones Únicas de Planificación, en el contexto actual:

✦ **Aprovechar la capacidad instalada a nivel local para contribuir con el desarrollo nacional:** varios municipios del país han comenzado a desarrollar sus planes municipales de ordenamiento territorial utilizando la Guía Metodológica promovida por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo desde 2016⁴. Estos planes buscan mejorar la gestión de los gobiernos locales a través del ordenamiento de su territorio y se elaboran con una amplia participación de los actores locales, a todos los niveles.

Al homologar y homogeneizar procesos a través de estas leyes se aprovecha el impulso de estos municipios. En un mediano plazo, estas acciones que inicialmente son individuales podrán conectarse y convertirse en un esfuerzo conjunto, con impacto nacional.

✦ **Mejorar la eficiencia del sistema de gestión de riesgos y respuesta a la emergencia:** el ordenamiento territorial contribuye con la organización de la estructura y la eficiencia del sistema de gestión de riesgo de desastres, a través del traspaso de una mayor autonomía del nivel nacional hacia el nivel local. En el sistema de prevención y atención a la emergencia, República Dominicana cuenta con la Ley de Gestión de Riesgos (147-02) que establece la creación y articulación de los Comités Regionales, los Comités Provinciales y los Comités Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR).⁵

Importancia de la planificación territorial para una respuesta efectiva en emergencia



Identificación de población vulnerable según el tipo de emergencia: adultos mayores, niños y niñas, personas con alguna discapacidad, etc.

Localización de centro de importancia prioritaria: hospitales, refugios, farmacias, laboratorios, policía, bomberos, etc.

Potenciación de recursos de acuerdo a los atributos derivados del tipo de suelo: agricultura, construcción de viviendas, delimitación de áreas verdes, preservación de áreas protegidas, otros.

FUENTE: DIONYS DE LA CRUZ, PARTICIPACIÓN CIUDADANA

⁴ Guía Metodológica para la Formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial: <https://url2.cl/VLxZ>

⁵ Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos de la República Dominicana: <https://url2.cl/qANhZ>

La aprobación de las leyes territoriales pendientes, facilitarían la delimitación de las estructuras regionales de estos comités. A su vez, proveerían las herramientas necesarias para la organización del territorio tomando en cuenta las vulnerabilidades socio-territoriales, las rutas de emergencias y evacuación, las ubicaciones óptimas de actividades peligrosas o delicadas (que tienden a requerir regulaciones extraordinarias), garantizando la calidad de vida de la gente

✦ **Revisar y replantearse la política de vivienda y la de gestión de uso de suelo para disminuir los niveles de desigualdad:** en el caso del Distrito Nacional, por ejemplo, el 42% del territorio lo ocupan viviendas precarias, indican los especialistas. Por tanto, las medidas que se adopten a partir del ordenamiento y la planificación del territorio tienen que ser focalizadas, tomando este elemento en consideración.

“El diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial habla de alrededor de 200,000 personas en zonas de riesgo en el Distrito Nacional” David Arbona, arquitecto.

✦ **Convertir la tecnología en una aliada del proceso y promover el desarrollo de ciudades inteligentes:** la tecnología avanza a pasos acelerados y se convierte en una aliada estratégica cuando se quiere lograr una planificación territorial eficiente. Las nuevas herramientas tecnológicas pueden ayudar a identificar las necesidades territoriales con mayor precisión y pueden contribuir con la identificación y el desarrollo de las soluciones que se implementarán a corto, mediano y largo plazo.

Este impulso tecnológico puede derivar en **el desarrollo de una ciudad inteligente y sostenible**, una ciudad innovadora que utiliza las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y otros medios para mejorar la prestación de los servicios urbanos y su competitividad. Herramientas como i-Tree, por ejemplo, sirven para evaluar y medir los diferentes beneficios forestales que proveen a las comunidades, fortaleciendo así a las autoridades locales en la toma de decisiones y la eficiencia de las operaciones, explicó Dionys De la Cruz, especialista en ingeniería ambiental y ordenamiento territorial, Participación Ciudadana.

✦ **Desafíos en la implementación de estas leyes:**

Para alcanzar los beneficios que se obtendrían de la implementación de estas leyes, la República Dominicana debe vencer varios desafíos:

✦ **Cultural:** el arquitecto David Arbona, especialista en hábitat y pobreza humana en Latinoamérica, entiende que este es el primer desafío. Afirma que, en el caso dominicano, desde la época de Trujillo la sociedad se acostumbró al modelo centralizado y paternalista, en el que la ejecución de los planes cae sobre la visión de un líder, en este caso el presidente.

✦ **Falta de coordinación entre las instituciones y administraciones:** aunque pueden identificarse avances en la descentralización en los últimos 20 años, esta es una de las principales faltas de las que adolece el sistema gubernamental dominicano a todos los niveles. Esto permite que varias instituciones o demarcaciones inviertan tiempo y recursos para resolver un mismo problema de forma distinta, lo que desfavorece la eficiencia.

✦ **La continuidad del Estado y la falta de institucionalidad:** el desconocimiento de las leyes y normas aprobadas y **la falta de institucionalidad** se convierten en un gran desafío que puede traducirse en un obstáculo para el desarrollo.

La ausencia de continuidad de Estado a menudo provoca la interrupción de procesos, ya sea, por un cambio de visión y prioridades de autoridades entrantes o porque la sustitución de personal implica reiniciar la capacitación y formación de los responsables de ejecutar los proyectos.

✘ **Falta de capacidad instalada para la formulación de planes adecuados:** El especialista en planificación urbana y ordenamiento territorial, José Chevalier, entiende que, a nivel local, también es necesario que las Oficinas de Planeamiento Urbano de los ayuntamientos se dediquen a hacer los planes que les corresponde y que deje de ser oficinas recaudadora de ingresos.

✘ **Un divorcio entre lo técnico y lo político:** en los lugares donde se hace una excelente planificación, hay debilidad en la implementación de estos ejercicios. El arquitecto David Arbona lo identifica como “un divorcio entre lo técnico y lo político”:

“En los últimos años hemos vivido un auge de las inversiones privadas que no corresponde necesariamente con la búsqueda del bienestar colectivo. Sucede como un divorcio entre los aspectos técnicos de la planificación y lo político.

Por un lado, existen excelentes planes, tenemos excelentes proyecciones de lo que podrías ser la ciudad basada en un ejercicio científico de levantamiento de información, de saber dónde está la desigualdad, donde están las carencias, dónde está la falta de servicio, de equipamientos colectivos... pero esa planificación, esa capacidad técnica de producir planes que buscan cierto consenso, no encuentran una vía en el rumbo de lo político” dice Arbona.

Este documento recoge el intercambio sostenido en el panel “¿Cómo influye la planificación y el ordenamiento territorial en un estado de emergencia?” organizado por Participación Ciudadana en Santo Domingo, con la participación de:

José Chevalier, especialista en planificación urbana y ordenamiento territorial, y ayuntamiento San Pedro de Macorís.

Dionys De la Cruz, especialista en ingeniería ambiental y ordenamiento territorial, Participación Ciudadana.

David Arbona, especialista en hábitat y pobreza urbana en América Latina, Ciudad Alternativa.

Erick Dorrejo, especialista en planificación y ordenamiento territorial, CILAB.

Carlos Pimentel, exdirector ejecutivo de Participación Ciudadana

PANEL 2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: PERSPECTIVA DE FUTURO EN SANTIAGO.

Una mirada a la planificación territorial más allá de la emergencia.

Cuando la estrategia de desarrollo de una localidad converge con una adecuada planificación y ordenamiento territorial hay mayores garantías de alcanzar el desarrollo sostenible.

Los planes estratégicos están directamente relacionados con los planes de ordenamiento territorial. Se asumen las limitaciones de actuación, se identifican oportunidades que fortalezcan las capacidades de las ciudades y que aseguren la sostenibilidad, buscando alcanzar la equidad social y el equilibrio territorial e intentando dar respuesta a los desafíos que plantea el cambio climático.

Pese a que en República Dominicana aún no se ha aprobado la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo, ni la Ley Regiones Únicas de Planificación, el Consejo para el Desarrollo Estratégico de Santiago (CDES) trabaja con esta visión.

Santiago forma parte de ese conjunto de municipios del país que ha decidido empoderarse y ha logrado reunir a los actores locales en este consejo, con miras a definir y trabajar por la ciudad a la que aspiran. A través del CDES, que aglutina a socios de diversos sectores (organizaciones y municipios independientes pertenecientes al Gobierno Central, Gobierno Local, al empresariado y la sociedad civil) se trabaja en el desarrollo en implementación del Plan Estratégico 2030.

“El Plan Estratégico y el Plan de Ordenamiento Territorial convergen cuando los proyectos de formulación e implantación en el territorio acontecen apegados a las leyes, normas y mandatos territoriales. Cuando se norma el espacio público por encima del espacio privado, cuando se norma el tipo de transporte público, cuando el hábitat se norma y se buscan respuestas colectivas a temas tan importantes como la vivienda digna y finalmente, cuando las estrategias y normas son un conjunto sostenible en pro del bien común” explica la arquitecta y urbanista del CDES, Cinthia de la Cruz.

“Sin una planificación estratégica territorial las garantías representativas, las ejecuciones, la inyección de capital empresarial local y la relación ciudad- ciudadano serían inciertas para cualquier plan.”

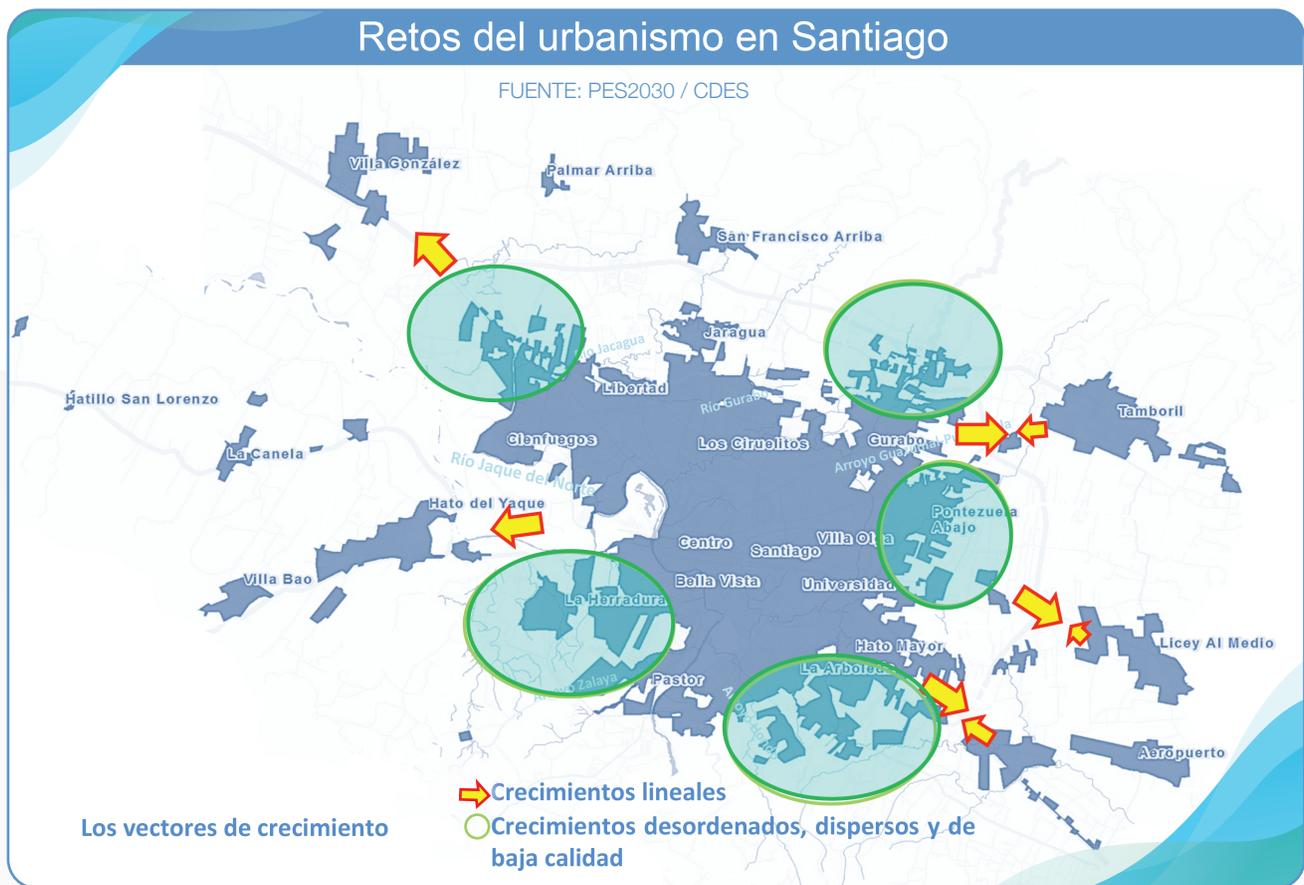
-Arq. Cinthia de la Cruz, CDES.-

Pese al consenso alcanzado entre los diferentes actores que intervienen en el desarrollo de Santiago para mantener esta visión, no es menos cierto que la ausencia de una ley de alcance nacional provoca inestabilidad en el proceso. Los cambios de autoridades nacionales o locales a menudo generan incertidumbre o ralentizan proyectos que ya habían sido consensuados.

Por ejemplo, este nuevo plan estratégico de Santiago toma en consideración su crecimiento sistemático y su interrelación con los municipios y distritos municipales colindantes, que tienen una magnitud de población y de territorio importantes. Cualquier decisión que se tome en una de estas demarcaciones, podría alterar la dinámica territorial que se ha previsto en el plan de Santiago.

La ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos y la ley de Regiones Únicas de Planificación servirían de sombrilla para articular las acciones de carácter municipal, provincial, regional o nacionales, y unificar criterios en busca del bien común. Estas regulaciones permitirían organizar el uso del suelo, aprovecharlo mejor según su vocación y establecer una expansión de las ciudades con un criterio más sostenible e inteligente.

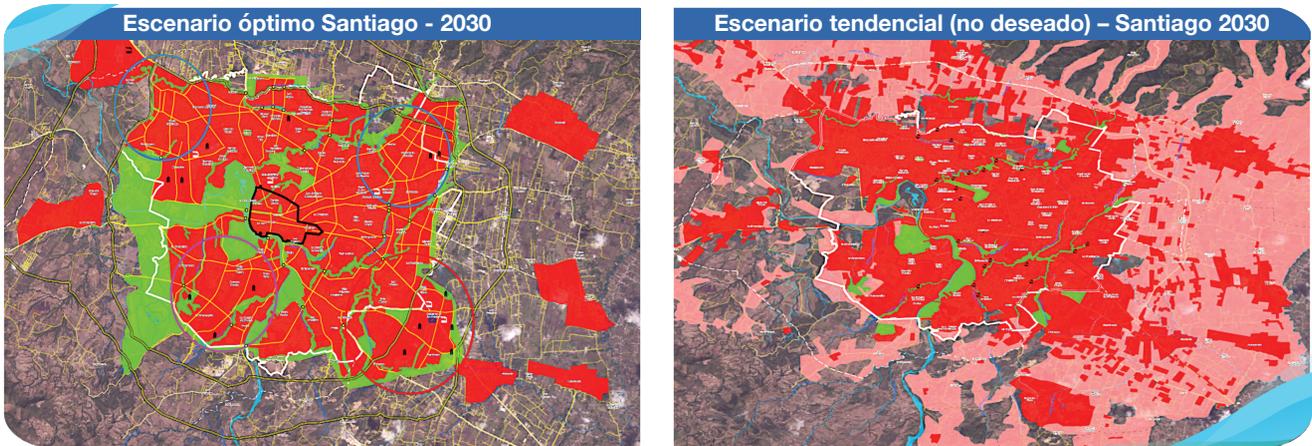
“Si no hacemos nada, si el Plan Estratégico no se implanta y las normas de ordenamiento no se llevan a cabo de forma rigurosa, Santiago se va a expandir... no solamente hacia la montaña (el norte) sino que le quitará toda la competitividad al aeropuerto, va a agredir todos los cursos de agua (como el Yaque del Norte), va a reducir el verde de la ciudad y va a generar una dispersión de los servicios” Reynaldo Peguero, Dir PES2030 y CDES, Santiago.



★ **El PES 2030 como una agenda oficial:**

En esa visión de establecer cierto orden en el crecimiento y desarrollo de la ciudad, el Plan Estratégico de Santiago (PES 2030) no sólo contempla el desarrollo urbano pensado desde el punto de vista de la vivienda, sino que establece una propuesta integral: construcción de escuelas, mantenimiento de áreas verdes, gestión de los residuos sólidos, una planta de reciclado, una dinámica de ordenamiento metropolitano, aseo urbano integral, embellecimiento urbano activo, creación de una autoridad de cuenca (Río Yaque del Norte), la articulación de la zona industrial y empresarial, entre otros aspectos.

A la propuesta de desarrollo sostenible también se ha incorporado la equidad de género, la productividad; y la generación de bienes y servicios de calidad exportable, como ejes transversales.



FUENTE: PES2030 / CDES

Según los datos presentados, el 18% de la zona urbanizable de Santiago aún no tiene ningún tipo de intervención y el 70% de la zona que se pretende urbanizar, aún no tiene ningún tipo de servicios. Esto indica que la ciudad es confortable en 20 – 30 kms², según indicó Reynaldo Peguero, lo que implica que hay que trabajar en garantizar los servicios para infraestructuras y servicios sociales en este territorio, como prioridad, mientras se siguen haciendo esfuerzos para lograr una regulación de alcance nacional.

★ *Retos del Plan Estratégico del Santiago.*

Una planificación territorial es un elemento vivo, que va cambiando y adaptándose a las necesidades y requerimientos de la población y el territorio en que se implementa. Esto representa un gran desafío para el plan en sí mismo y para aquellos que lo ejecutan. Al hacer una evaluación de la situación actual del Plan Estratégico de Santiago, su Director Ejecutivo, Reynaldo Peguero, englobó los desafíos en 5 temas específicos:

1. Ámbito: se asocia a la capacidad que se requiere para conocer de manera activa y permanente la dinámica territorial y social que está aconteciendo en las comunidades. Eso implica conocer de manera introspectiva, dinámica, concreta, hacia dentro y también valorar su contexto.

2. Herramientas: está vinculado a mejorar y actualizar los sistemas y herramientas de análisis disponibles para continuar planificando y ordenando el territorio, entre ellas: “Big Data”, herramientas cartográficas y el laboratorio nacional cartográfico, la Guía para la Unidad de Gestión Ambiental (UGAM) del Ayuntamiento de Santiago que fue desarrollada a través de este proyecto de “Transparencia y Rendición de Cuentas en la Planificación Territorial” de Participación Ciudadana.

3. Capacidad de los recursos humanos: Se debe garantizar que los recursos humanos de las alcaldías y la sociedad civil, vinculados al tema, estén debidamente capacitados y entrenados. De 10 universidades instaladas en la provincia, sólo una se concentra en la materia de ordenamiento y planificación territorial.

4. Recursos financieros: necesarios para implantar proyectos: Aunque los recursos son escasos, existe la voluntad de trazar una meta de gobernabilidad para favorecer el bien común. *“Los recursos se multiplican en Santiago porque uno puede actuar con este consenso que hemos generado en el Plan Estratégico como gran convocante, como gran articulador de procesos”, explica Peguero.*

5. La concurrencia de ambos planes: Debe haber coherencia entre el plan de ordenamiento y el plan estratégico territorial: normativas, cartografías, proyectos comunes en base a una visión integral.

“El Plan, por sí mismo, no gana nada con tener la ciudad más limpia, más higienizada, si no puede expandir esas herramientas vía el ayuntamiento de Santiago y los órganos de gobierno a los distritos municipales y los otros municipios del entorno”

*-Reynaldo Peguero,
Director del Plan Estratégico de Santiago PES2030- CDES-*

✦ **Ejes fundamentales del Plan Estratégico:**

Para poder sortear estos desafíos, el Consejo para el Desarrollo Estratégico de Santiago (CDES) basa su ejercicio en los siguientes ejes fundamentales:

- ✦ **Gobernabilidad:** una directiva elegida de manera democrática entre todos los actores; con papel rector de las autoridades nacionales y locales; y estatutos definidos.
- ✦ **Entrenamiento permanente a los recursos humanos.**
- ✦ **Diálogos y debates** con la ciudadanía para establecer criterios, plantear posiciones conjuntas sobre temas sociales específicos, discutir problemas y encontrar soluciones en conjunto.
- ✦ **Economía territorial:** tomando en cuenta la generación de riquezas, armonizada con las situaciones sociales, haciéndolo converger a través del ordenamiento del territorio.
- ✦ **La comunicación como estrategia:** mantener el intercambio de información con la comunidad. Socializar el Plan a través de campañas de comunicación, de reuniones y de intercambios, convierte a los ciudadanos en aliados del proceso, en la medida en que entienden la visión de la propuesta y la defienden.

✦ Reflexiones sobre la efectividad en la aplicación de los planes de ordenamiento territorial: otros desafíos.

El Consultor, arquitecto y urbanista, Julio Corral, al hacer una reflexión conceptual sobre el ordenamiento territorial establece que **“ordenar el territorio es ordenar relaciones de poder: formales e informales**. *El poder formal es el que establece la ley, por ejemplo, el ayuntamiento tiene una competencia para ordenar el territorio; mientras yo como ciudadano, como actor territorial ejerzo muchas veces el poder sin tener las competencias para hacerlo y lo hago de manera informal”*.

A juicio del arquitecto, estas relaciones se establecen de tres formas: la relación sociedad-naturaleza, la relación estado- sociedad y la relación sociedad- asentamiento humano. Corral establece que estas son las relaciones que deben ser “ordenadas” en toda gestión de un plan de ordenamiento territorial.

El desafío consiste en que a menudo se aprueban y promueven documentos técnicamente correctos pero que en la práctica no resultan ser tan efectivos o sus resultados no garantizan ciudadanía, que es uno de los principales objetivos de un plan como este.

En ese sentido, y debido a su experiencia como consultor, el arquitecto Julio Corral enumera una serie de componentes que no deben faltar en una gestión de territorio para llevar a la práctica, aquello que se asume como técnicamente correcto en papel:

- ✦ **Componente técnico:** en el caso de Santiago, es el plan que ya ha sido discutido PES2030.
- ✦ **Componente normativo:** aprobado ya en el Consejo de Regidores (Ordenanza 3251-19).
- ✦ **Componente institucional** (institucionalización de los procesos de gestión del plan): *“Si se quiere gestionar un territorio y no se tiene institucionalizado, cualquier cambio de gobierno que venga, y Participación Ciudadana tiene experiencias de cambios de autoridades en ciertas localidades, tiene que empezar de nuevo porque todo cambia, eso quiere decir que ese instrumento no fue institucionalizado” afirma Corrales.*
Esa institucionalización tiene que ver con la propuesta, los procedimientos, los recursos y todos los aspectos de carácter administrativo y financiero.
- ✦ **Componente participativo:** que tiene que ver con todos los actores que están involucrados en las distintas unidades o porciones del territorio y esto implica involucrar las comunidades.
- ✦ **Componente educativo:** vinculado a la concienciación de los miembros de la asociación y a la formación de los recursos humanos.

Como elemento adicional, y en busca de lograr esa efectividad en la ejecución de los planes de ordenamiento, el arquitecto Julio Corrales, propone que el equipo técnico se plantee las siguientes reflexiones al desarrollar un nuevo plan:

REFLEXIONES PARA LA ELABORACIÓN DE UN NUEVO PLAN

1. ¿Cómo pasamos de un documento u ordenanza que ha sido redactado y aprobado, a un instrumento que sea empoderado y aplicado en todos los sectores de la ciudadanía?

2. ¿Cómo pasamos de una respuesta técnica normativa, a una verdadera institucionalización de los procesos?

3. Establecer las estrategias, procedimientos y prácticas que se deben implementar para alcanzar metas propuestas (establecer como hacerlo).

4. ¿Cómo garantizar una ejecución administrativa financiera que sea sosteniblemente institucionalizada: priorizar las metas e identificar presupuesto?

5. ¿Cómo paso de una ejecución de proyectos dirigidos desde el ayuntamiento o de resolver un desorden actual de forma transitoria, a una solución que sea formativa, concientizada, de seguimiento y evaluación sostenible, pública, privada y comunitaria?

La mejor forma de alcanzar estas metas es “masificar las herramientas e incorporar al pueblo en el ejercicio del desarrollo del territorio y en el cuidado de sus valores territoriales y de patrimonio” Reynaldo Peguero, Director del Plan Estratégico de Santiago y del Consejo para el Desarrollo Estratégico de la ciudad.

Este documento recoge el intercambio sostenido en el panel “Planificación estratégica y ordenamiento territorial: perspectivas de futuro en Santiago” organizado por Participación Ciudadana en Santiago, con la participación de los siguientes especialistas:

Cinthia de la Cruz, docente, arquitecta y urbanista. Gerente de proyectos PES2030, Santiago.

Reynaldo Peguero, Director del Plan Estratégico de Santiago PES2030- CDES, en representación del CDES y de la Alcaldía de Santiago.

Julio Corral, consultor, arquitecto y urbanista.

Sonia Díaz Inoa, Coordinadora General de Participación Ciudadana.

Carlos Pimentel, exdirector ejecutivo de Participación Ciudadana (moderador).

CONCLUSIONES GENERALES:

A partir de estas conversaciones podemos deducir que:

- ✦ La Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley Orgánica de Regiones Únicas de Planificación de República Dominicana contribuirían con el diseño y gestión de las políticas públicas, haciéndolas más efectivas.
- ✦ La actual crisis sanitaria evidencia que homologar un sistema para establecer el ordenamiento del territorio y definir un esquema de división político-administrativa al interior de las Regiones Únicas de Planificación, facilitaría la coordinación de acciones entre comunidades y regiones, eficientizaría el uso de recursos y garantizaría una mayor efectividad de atención basada en un enfoque de derechos y necesidades.
- ✦ La situación actual obliga a repensar la forma de ver el territorio y modificar la forma de intervenirlo.
- ✦ Un proceso de planificación territorial y una estrategia de desarrollo deben involucrar a todos los sectores, garantizando la participación comunitaria.
- ✦ La correcta implementación del ordenamiento y la planificación territoriales contribuye a disminuir las vulnerabilidades dentro de un territorio y permite una mejor preparación para las emergencias.
- ✦ En materia de emergencias: las leyes de Ordenamiento Territorial y de Regiones Únicas de Planificación, serían complementarias a la Ley de Gestión de Riesgo 147-02..
- ✦ República Dominicana tiene grandes desafíos en materia de institucionalidad, respeto a las leyes y continuidad de Estado.

“Esta situación nos invita a repensar nuestras prioridades, a pensar en el bienestar colectivo en vez de pensar en el bienestar individual”

-David Arbona, arquitecto-

RECOMENDACIONES:

- ✦ Es fundamental crear conciencia entre los diversos actores sociales y los gobiernos locales sobre los beneficios de la planificación territorial y cómo esta influye en la toma de decisiones, lo que, a su vez, se traduce en resiliencia.
- ✦ Es necesario crear una metodología estratégica de seguimiento y monitoreo al proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelos y Asentamientos Humanos, así como al de la Ley de Regiones Únicas de Planificación, de modo que se asegure una presencia y acompañamiento tanto a las entidades responsables de la formulación y aprobación de las leyes, como a las entidades que se beneficiarán de su aprobación.
- ✦ Es necesario fortalecer y apoyar los gobiernos locales en sus capacidades técnicas vinculadas al ordenamiento territorial, ambiental y socioeconómico. De la misma manera, es necesario reforzar los departamentos de planeamiento urbano, planificación y programación, al igual que en las Unidades de Gestión Ambiental (UGAM), debido a las debilidades que reflejan, haciéndolos ineficientes en las áreas vinculadas a estas competencias.
- ✦ Diferentes gobiernos locales están en el proceso de desarrollo de sus Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT). Identificarlos facilitaría el apoyo de diversos sectores, ayudaría a compartir experiencias, información y a hacer sinergia con otros municipios que ya están en una etapa más avanzada. Este tipo de intercambio, fortalecería la relación entre ciudades que comparten una visión territorial similar y permite identificar oportunidades para intercambiar experiencias, recursos y capacidades técnicas entre ellas.

SANTO DOMINGO, REPÚBLICA DOMINICANA

2020



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



**PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**
movimiento cívico no partidista