

2015

Dinámicas Territoriales, Políticas Públicas y Cambio Climático

Estudio de Caso del Territorio
Los Nonualcos,
El Salvador

Investigación:

Oscar Díaz
Mónica Tobar
Nelson Cuéllar
Ileana Gómez
Susan Kandel

Este trabajo se realizó como parte del proyecto *“Research and public policy dialogue for strengthening the livelihoods of poor rural households in the context of globalization and climate change in Central America”*, financiado por la Fundación Ford.

Coordinación: Nelson Cuéllar y Susan Kandel

Investigación: Oscar Díaz, Mónica Tobar, Nelson Cuéllar, Ileana Gómez y Susan Kandel

Mapas: Oscar Díaz

Diagramación: Leonor González

ISBN: 978-99961-967-0-6

©Fundación PRISMA, octubre 2015.



Esta publicación está liberada bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir Obras Derivadas Igual. Para mayor información: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CL

prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador
Tels.: (503) 2264 5042; Fax: (503) 2263 0671



Dinámicas Territoriales, Políticas Públicas y Cambio Climático

**Estudio de Caso del Territorio
Los Nonualcos,
El Salvador**



Oscar Díaz, Mónica Tobar, Nelson Cuéllar, Ileana Gómez y Susan Kandel



Contenido

Siglas	6
Introducción	9
Caracterización general del territorio Los Nonualcos	10
Entorno natural	10
Configuración del territorio	12
Territorio de Los Nonualcos: Contexto, dinámicas y evolución reciente	15
Ajuste, reforma estructural y reconstrucción post-conflicto (1992-2001)	15
De la reconstrucción al desarrollo territorial: Formación de capacidades para la gestión del desarrollo (2001-2009)	20
Esfuerzos de articulación de agendas para el desarrollo (2009-2015)	31
Temas críticos para el desarrollo y la gobernanza territorial	44
El rol y las dinámicas territoriales en Los Nonualcos	44
Políticas públicas e institucionalidad nacional	46
Actores e institucionalidad territorial	48
Gobernanza territorial, dimensión ambiental y de cambio climático	51
Equidad e inclusión: Implicaciones para los medios de vida de la población rural	53
Referencias	56
Anexos	59
Anexo 1. Territorio Los Nonualcos: Contexto nacional, ambiental y territorial (1992-2001)	59
Anexo 2. Territorio Los Nonualcos: Contexto nacional, ambiental y territorial (2001-2009)	60
Anexo 3. Territorio Los Nonualcos: Contexto nacional, ambiental y territorial (2009-2015)	61

Siglas

ADESCO	Asociaciones de Desarrollo Comunal
ALN	Asociación de Municipios Los Nonualcos
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ApC	Asocio para el Crecimiento
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CA	Centroamérica
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
CODENOL	Consejo de Desarrollo Económico Los Nonualcos
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONADEL	Comisión Nacional para el Desarrollo Local
CONAMYPE	Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa
CORDES	Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador
CRIPDES	Asociación de Comunidades Rurales para el Desarrollo de El Salvador
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FECOOPAZ	Federación de Cooperativas de Producción y Servicios Pesqueros de La Paz
FINDEL	Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico Local
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOMILENIO II	Fondo del Milenio El Salvador II
FONDEPRO	Fondo de Desarrollo Productivo
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
GIZ	Agencia Alemana para la Cooperación Internacional
GOES	Gobierno de El Salvador

IDES	Iniciativa para el Desarrollo Económico y Social
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agropecuaria
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MCC	Corporación Reto del Milenio
MESPABAL	Mesa Permanente de Actores del Bajo Lempa
MIJIBOA	Microregión del Valle de Jiboa
MINEC	Ministerio de Economía
MIPLAN	Ministerio de Planificación
MITUR	Ministerio de Turismo
MOP	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
OPLAGEST	Oficina de Planificación y Gestión Territorial
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PAF	Plan de Agricultura Familiar
PATI	Programa de Atención Temporal al Ingreso
PEE	Programa de Estabilización Económica
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNOTD	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PREP	Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
PROA	Proyecto de Planificación Territorial Participativa en la Región de La Paz
PRODEMOR	Programa de Reconstrucción y Modernización Rural
PTT	Programa de Transferencia de Tierras
RN	Carretera Radial Nacional
SEMA	Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

- UES** Universidad de El Salvador
- USG** Gobierno de los Estados Unidos de América
- VMVDU** Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

Introducción

La economía salvadoreña se transformó durante las últimas décadas. Lejos de ser un proceso agotado, dicha transformación se amplía y profundiza a través del auge de sectores como la maquila, el turismo y los servicios logísticos. Esto está reconfigurando el rol de los territorios, dando paso a nuevas dinámicas con claras implicaciones para los medios de vida y los derechos de comunidades rurales pobres, en un contexto de alta vulnerabilidad a los impactos del cambio climático y de una institucionalidad pública nacional debilitada y fragmentada.

El territorio de Los Nonualcos refleja con bastante nitidez los desafíos por los que atraviesa El Salvador, donde por más de una década se promueven nuevos ejes de crecimiento económico con repercusiones territoriales, ambientales y sociales que develan la necesidad de avanzar hacia marcos de política pública más coherentes y a superar las limitaciones institucionales heredadas de la reducción del papel del Estado implementadas durante las décadas anteriores.

Conformado por 16 municipios de los departamentos de La Paz y San Vicente, el territorio de Los Nonualcos se caracteriza por la coexistencia de viejos y nuevos ejes de acumulación: en el uso del suelo predominan el café, la caña de azúcar y la ganadería, pero también la pequeña producción campesina de subsistencia; en cambio, en términos de generación de empleo, predominan los sectores industria, comercio y servicios. En esto influyen factores como la ubicación del Aeropuerto Internacional, la carretera del Litoral y la carretera entre San Salvador y el Aeropuerto, la ubicación de zonas francas, la existencia de centros urbanos importantes como la ciudad de Zacatecoluca, atractivos turísticos de mayor relevancia en el país como la Costa del Sol y el alto potencial productivo de las tierras.

Luego de los terremotos de 2001, los logros de coordinación de varias municipalidades para atender la emergencia y reconstrucción, derivaron en la conformación de la Asociación de Municipios Los Nonualcos, dando paso a un proceso importante de construcción de capacidades locales para promover y apoyar el desarrollo territorial. En dicho proceso, resalta el desarrollo de una institucionalidad territorial intermunicipal volcada al aprovechamiento de las oportunidades de una mayor inserción económica del territorio.

Lo anterior contrasta por lo menos con dos particularidades fundamentales del territorio: la primera se refiere al destacado desarrollo del capital social – sobre todo en la zona costera del territorio - desde inicios de los noventa, que tiene una menor representación en la orientación de la agenda de la Asociación. La segunda está relacionada al hecho de que éste es uno de los territorios más vulnerables del país a los impactos del cambio climático y que a pesar de ello, la institucionalidad territorial desarrollada, pareciera haber estado de espaldas a esta realidad. Los medios de vida y los derechos de comunidades rurales que más dependen de los recursos naturales, son los más afectados.

En este contexto y con estas dinámicas, el territorio de Los Nonualcos refleja los dilemas y desafíos para el desarrollo en El Salvador, que van desde marcos de política pública más coherentes y coordinados, hasta el desarrollo de arreglos institucionales para una gestión territorial más integrada, basadas en estructuras de gobernanza que simultáneamente asuman los retos productivos y de inclusión en un territorio caracterizado por disputas sobre el control de los recursos, la degradación y contaminación, y los recurrentes impactos del cambio climático.

Caracterización general del territorio Los Nonualcos

El territorio de Los Nonualcos,¹ formado por 16 municipios (15 del departamento de La Paz y uno perteneciente al departamento de San Vicente)² está ubicado estratégicamente en la zona paracentral de El Salvador y cuenta con el principal aeropuerto del país (CODENOL; 2007 y PNODT, 2004). El territorio se ha caracterizado por ser una zona de alto valor agropecuario y turístico debido a la fertilidad y aptitud de sus suelos para las actividades agrícolas y pecuarias. Por otro lado, su rango altitudinal (0 – 1,700 msnm) le permite ofrecer una variedad de destinos turísticos, desde formaciones litorales (playas, esteros y manglares) hasta actividades de ecoturismo en montaña, como en el volcán de San Vicente.

El territorio presenta un nivel intermedio en su índice de desarrollo humano (0.70), sin embargo en la región persisten fuertes desequilibrios territoriales, principalmente en zonas rurales de difícil acceso (CODENOL, 2007). Uno de sus territorios emblemáticos, es el denominado Bajo Lempa, conocido por su alta vulnerabilidad a

las inundaciones, pero también por su sólido tejido social.³

Entorno natural

El territorio de Los Nonualcos se encuentra conformado por tres unidades de relieve que definen sus ecosistemas y en cierta medida sus paisajes y dinámicas (Mapa 1). La planicie costera o llanura aluvial es el elemento medular de la región, ya que representa la mayor extensión territorial (PNODT, 2004). Su paisaje predominante son los agroecosistemas diversos, que incluyen el Estero de Jaltepeque (Recuadro 1), una de las principales zonas de manglares en el país, algunos remanentes de bosque aluvial, bosques de galerías, vegetación costera ecotonal, carrizales pantanosos y lagunas costeras, entre otros (STP, 2013). En general, la planicie costera central es una área de alta recarga hídrica, sin embargo, su condición de llanura aluvial próxima a la desembocadura de dos ríos importantes como el río Jiboa y el río Lempa, la convierte en una zona muy susceptible a las inundaciones (PRISMA, 2012).

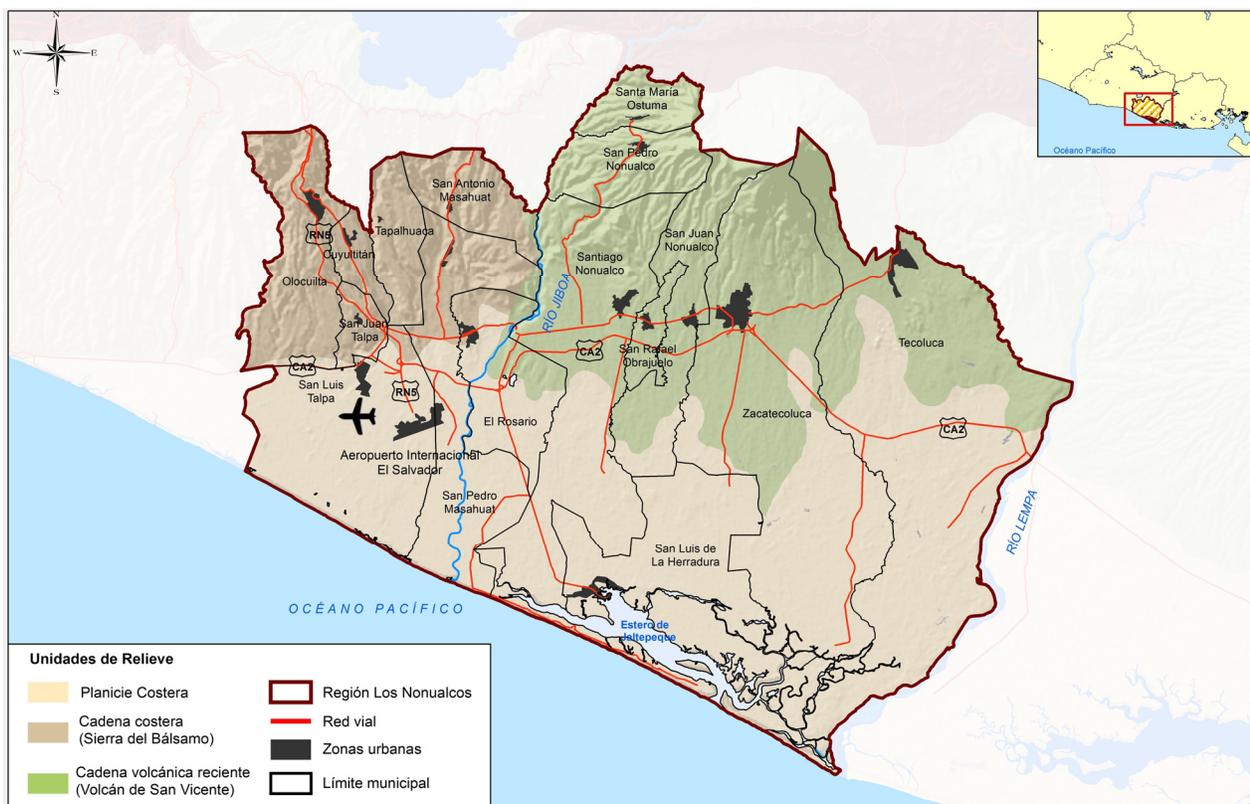
La segunda unidad está conformada por el Volcán de San Vicente y su sistema de relieves asociados, los cuales están vinculados al litoral, bien por su proximidad a este o por ser origen de estructuras de transición y faldas que terminan en la planicie costera (STP, 2013).

¹ El término “Nonualco” hace referencia al nombre de uno de los pueblos originarios de esa zona, cuya área de influencia incluía los departamentos de La Paz y San Vicente, caracterizándose dicho pueblo por llevar a cabo uno de los levantamientos indígenas más conocidos de la historia del país, liderado por el indígena Anastasio Aquino.

² Los municipios de La Paz son: San Pedro Masahuat, El Rosario, San Pedro Nonualco, Santiago Nonualco, San Juan Nonualco, San Rafael Obrajuelo, San Luis La Herradura, San Juan Talpa, San Luis Talpa, Zacatecoluca, Olocuilta, Cuyultitán, Tapalhuaca, San Antonio Masahuat y Santa María Ostuma; el municipio de San Vicente es Tecoluca.

³ El Bajo Lempa corresponde al área de influencia de la desembocadura del Río Lempa en ambas márgenes. En la margen occidental el Bajo Lempa incluye los municipios de Tecoluca, Zacatecoluca y los municipios aledaños al estero de Jaltepeque como San Luis La Herradura y Santiago Nonualco (Cuéllar, Kandel y Gómez, 2014).

Mapa 1.
Territorio de Los Nonualcos: Ubicación y unidades de relieve



Fuente: Elaboración propia con base en PNODT (2004) y STP (2013).

Recuadro 1

Regiones hidrogeográficas en el territorio de Los Nonualcos

Cuenca del Río Jiboa: Es la principal fuente de abastecimiento de agua para distintas actividades humanas en el territorio de Los Nonualcos (ALN-MIJBOA, 2014), comprende los departamentos de La Paz, San Vicente y en pequeñas porciones los departamentos de San Salvador y Cuscatlán; abarcando una extensión de 605.6 km² desde su límite superior en el municipio de San Rafael Cedros, hasta su desembocadura en el Océano Pacífico. Desde el punto de vista agrológico, la cuenca del río Jiboa tiene un alto potencial para actividades agropecuarias, especialmente para el cultivo de granos básicos, lo que le otorga una importancia estratégica en garantizar la seguridad alimentaria de la población, especialmente por su proximidad al Área Metropolitana de San Salvador. La cuenca del río Jiboa alberga una buena cantidad de asentamientos urbanos incluyendo el AMSS que repercuten sobre la calidad del agua. Adicionalmente, la población que habita en dicha cuenca, tiene como principal medio de vida las actividades agrícolas (granos básicos, caña de azúcar y café), lo que incrementa la demanda por el recurso hídrico. Es una zona con alta vulnerabilidad, sobre todo en las zonas cercanas a los márgenes del río Lempa y la costa, tal como lo ha demostrado en varias ocasiones el impacto de los fenómenos naturales como el huracán Mitch, en 1998, y los terremotos de 2001 (Cordero, Franco y Hernández, 2005).

Estero de Jaltepeque: La Región Hidrográfica del Estero de Jaltepeque (RHEJ) es un territorio representativo de la franja costera de El Salvador y constituye un elemento geográfico especial con su dinámica particular en el territorio de Los Nonualcos. Es un territorio compartido por seis municipios: San Pedro Masahuat, Santiago Nonualco, San Juan Nonualco, Zacatecoluca y San Luis La Herradura, del departamento de La Paz y Tecoluca del departamento de San Vicente con una población total de 229,793 habitantes (ALN, 2014). El Estero de Jaltepeque posee un importante patrimonio natural, principalmente por su bosque de manglar. Este hábitat ha adquirido una gran relevancia, ya que representa la fuente primordial de servicios ecosistémicos de los pobladores de la zona, de ella se abastecen actividades como la pesca, agricultura y turismo, adicionalmente, es el resguardo de una gran cantidad de especies de flora y fauna (incluyendo especies en peligro de extinción local), ha sido declarado sitio Ramsar en 2011 y sirve como barrera de protección natural ante los efectos del cambio climático (Díaz, 2012).

Fuente: Elaboración propia

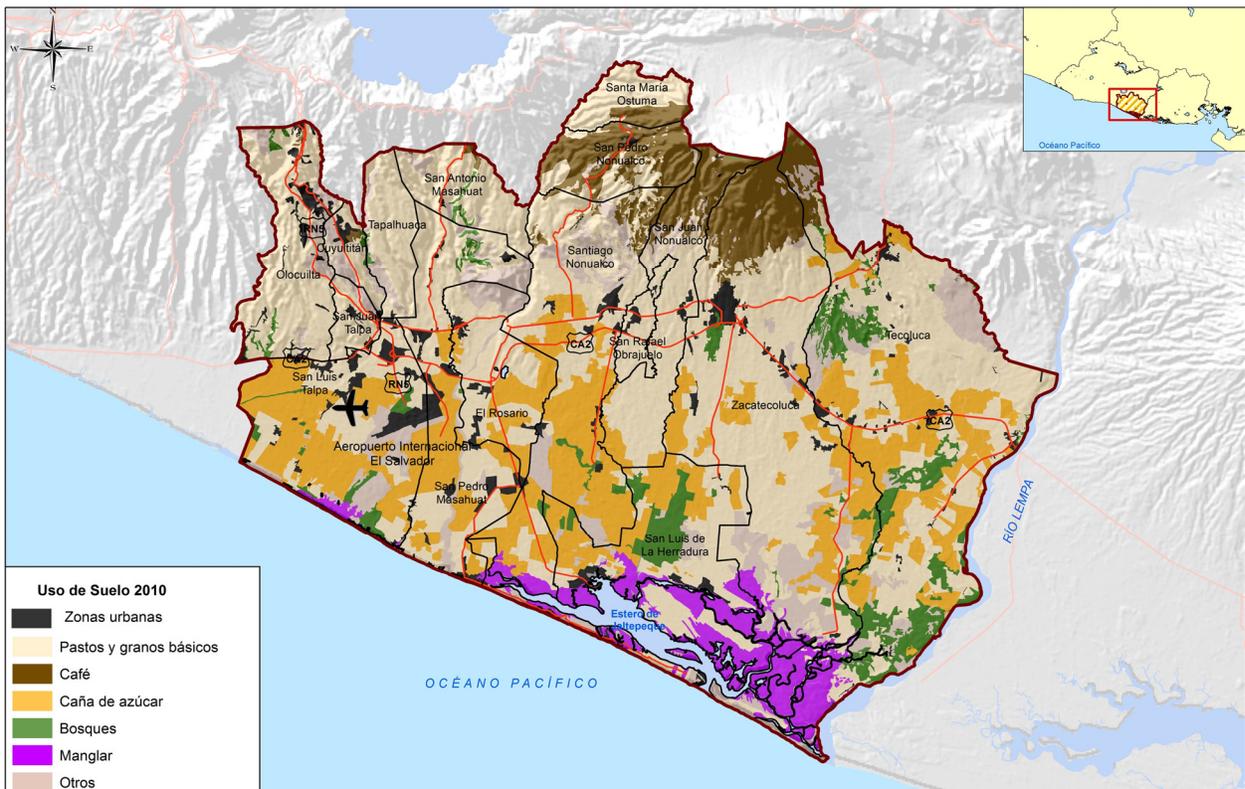
Es en esta zona donde se presentan las mayores pendientes que pueden ser susceptibles a deslizamientos. Sus principales ecosistemas son el bosque nebuloso, situado en la cima del volcán y bosques siempre verdes (vegetación ombrófila submontana), así como sistemas agroforestales como el café y algunas zonas de cultivo de frutales.

Finalmente, la sierra del Bálsamo ubicada en la parte noroccidental del territorio presenta cierta susceptibilidad a movimientos de ladera (media a alta), siendo la aptitud de sus suelos la adecuada para cultivos permanentes, aunque existen pequeños parches sin limitaciones para cultivos anuales e intensivos (PNODT, 2004).

Configuración del territorio

En relación a la superficie utilizada, las actividades agropecuarias son la principal actividad económica del territorio. Según el mapa de uso del suelo del MARN-UES (2010), éstas ocupan 83% del área total de la región (Mapa 2). El cultivo de granos básicos (maíz, frijol y sorgo) se encuentra disperso en todo el territorio (52%) y su finalidad es principalmente para la subsistencia, aunque también hay venta de excedentes. Esta actividad se complementa con otras actividades como la pequeña crianza de animales, pequeños comercios y empleos agropecuarios temporales, como la zafra o empleos urbanos (Rodríguez, 2012).

Mapa 2.
Territorio de Los Nonualcos: Uso del suelo (2010)



Fuente: Elaboración propia con base en MARN-UES (2010).

En la planicie costera, existe una variedad de usos, pero el predominante es el monocultivo de la caña de azúcar (20.3%), por encima incluso de los granos básicos. En época de zafra, el cultivo de la caña de azúcar se convierte en la única fuente de trabajo para los grupos familiares que no tienen acceso a recursos naturales locales (Rodríguez, 2012). Otro de los usos dentro de la planicie costera es la ganadería extensiva de doble propósito, a diferencia del cultivo de la caña de azúcar, en esta actividad hay numerosas unidades de producción a pequeña escala vinculadas a iniciativas agroindustriales de tipo artesanal. Por otra parte, existe un tejido de medianas explotaciones ganaderas de particulares y cooperativas más relacionadas con la gran empresa privada instalada en la zona (Petacones, Lactosa y Foremost). Actualmente, se trata de dar un giro, implementando un nuevo enfoque de ganadería estabulada con la finalidad de aumentar la productividad y mejorar la calidad de la producción de leche en la zona (Merlos, 2015).

El cultivo del café (6.88% del territorio), se ubica en las zonas altas del Volcán de San Vicente (de los 500 a 1,600 msnm), en la zona norte de los municipios de Tecoluca, Zacatecoluca, San Juan Nonualco, Santa María Ostuma y San Pedro Nonualco, en este último, la mayor parte de la superficie se encuentra cubierta de plantaciones de café. En estos dos últimos municipios se presenta un enclave de fruticultura de montaña especialmente de cítricos y piña y se encuentran experiencias de eco y agroturismo (STP, 2013).⁴

Respecto a la situación de la vegetación natural en Los Nonualcos, importantes áreas boscosas han sido alteradas por los diferentes usos del suelo, como resultado de la expansión de la

⁴ Se estima que en San Pedro Nonualco, el área de cítricos representa aproximadamente 800 manzanas de cultivo y en Santa María Ostuma, posee aproximadamente 60 manzanas cultivadas de piña (ALN, 2014).

frontera agrícola, quedando en la actualidad solo pequeños reductos de bosque. La cobertura de bosques y manglar equivalen a 5.15% y 4.57% respectivamente.

En relación a otros activos como la infraestructura, el territorio de Los Nonualcos se encuentra configurado bajo una serie de inversiones públicas que determinan sus dinámicas territoriales. Existen dos carreteras o ejes viales principales a nivel nacional, que permiten acceder de manera más eficiente al territorio desde el AMSS (la Autopista entre San Salvador y el Aeropuerto Internacional - RN5 - y la Carretera Litoral - CA2) (STP, 2013 y PNODT, 2004).

Desde los tiempos de construcción de la carretera litoral (1956-1962), y la simultánea construcción del aeropuerto internacional y la autopista San Salvador - Aeropuerto Internacional (1976 - 1980),⁵ el territorio se ha posicionado dentro de las estrategias de desarrollo nacional, como una zona de gran dinamismo económico, jugando un papel importante en la provisión de servicios por lo que se considera el corazón de la plataforma logística. La Comisión Nacional de Desarrollo (CND) visualizaba a este territorio como una "zona de innovación en exportación agrícola e industrial" (CND, 1999). Asimismo, el Plan de Desarrollo Territorial de la Región La Paz (2007) la imagina como una "plataforma logística, agroindustrial y ecoturística" (CATIE, 2014), mientras que la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) (quinquenio 2009-2014), la concibe como parte esencial de la Franja Costero Marina, donde se concentra la principal apuesta estratégica para convertir a El Salvador en un país productor de alimentos y generador de excedentes para la exportación y en un centro logístico y de servicios regionales con industria moderna y especializada y servicios turísticos de alta calidad (STP, 2013).

⁵ En el período 2001 - 2002 se realizó una ampliación, reconstrucción y remodelación de la autopista, convirtiéndola en la carretera más moderna y segura del país.

Otro elemento clave es el sistema de ciudades, que incluye un conjunto variado de núcleos urbanos situados en una amplia diversidad de situaciones geográficas, entre las que se encuentran la ciudad aeroportuaria (conglomerado residencial y económico junto al Aeropuerto Internacional de El Salvador);⁶ ciudades costeras como San Luis La Herradura; ciudades no costeras sobre la carretera del litoral, como Zacatecoluca,⁷ lineales que van desde Santiago Nonualco hasta Zacatecoluca; y ciudades interiores en zonas de montaña, como Olocuilta (STP, 2013).⁸

Asimismo, existen una serie de rasgos esenciales que le dan identidad a la región, como el aeropuerto internacional, la pertenencia o cercanía a la AMSS, la zona costera y las playas directamente vinculadas a San Salvador, la distribución de las zonas industriales a lo largo de los dos ejes viales conocidas como maquilas y el proceso de construcción del tejido social y productivo en la margen occidental del río Lempa (PNODT, 2004).

⁶ Comprende dos municipios: San Luis Talpa y El Rosario (Polanco y Barrera, 2009).

⁷ La ciudad de Zacatecoluca es la cabecera departamental del departamento de La Paz y la “ciudad motor” de la Región de Los Nonualcos (CODENOL, 2007).

⁸ Las zonas urbanas constituyen el 4.12% del territorio de Los Nonualcos e incluyen núcleos urbanos e infraestructura.

Territorio de Los Nonualcos:

Contexto, dinámicas y evolución reciente

El territorio de Los Nonualcos ha desempeñado diferentes roles territoriales en el desarrollo del país. Fue parte importante durante el modelo agroexportador con el algodón y ahora sigue siendo clave para la expansión del cultivo de la caña de azúcar y para nuevas estrategias de promoción de inversiones y de crecimiento económico en la franja costera del país. En el proceso de evolución y configuración más reciente de este territorio, se pueden identificar tres etapas: a) la etapa de ajuste, reforma estructural y reconstrucción post-conflicto (1992-2001); b) formación de capacidades para la gestión del territorio (2001-2009); y c) la etapa de esfuerzos de articulación de agendas para el desarrollo (2009-2015). Estas etapas describen la trayectoria reciente del territorio, tomando en cuenta el contexto nacional, el contexto ambiental y sus implicaciones sobre la dinámica territorial.

Ajuste, reforma estructural y reconstrucción post-conflicto (1992-2001)

Desde inicios de la década de 1990, El Salvador ha experimentado un proceso de transformación a nivel económico, político e institucional, caracterizado por la convergencia de dos procesos que marcaron el devenir de la sociedad salvadoreña: a) un cambio económico de cara a la globalización; y b) el período de reconstrucción post-conflicto, democratización y descentralización (Anexo 1). A nivel local, el territorio de Los Nonualcos ha asimilado internamente cada uno de estos procesos, los cuales han influido directamente en su configuración territorial.

Contexto nacional

En el ámbito económico, la implantación del ajuste estructural constituyó una de las reformas económicas más significativas de la historia del país (PRISMA, 1993). Este proceso cobró especial importancia con la adopción de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y los Programas de Estabilización Económica (PEE), que implicaban cambios en la dinámica productiva y la adopción de políticas macroeconómicas orientadas a la apertura comercial, la reducción del Estado y la privatización de bienes y servicios (Banco Mundial, 1995).

La reforma económica abrió paso a un nuevo modelo de crecimiento económico en el país, fundamentado en una economía de libre mercado que basaba su accionar en la implementación de procesos de desregulación, privatización y eliminación de controles de parte del Estado. La economía agro-exportadora fue desplazada por el comercio y los servicios y se aceleraron los procesos de urbanización como resultado del colapso de los medios de vida tradicionales en las zonas rurales (Cuéllar, Kandel y Gómez, 2014). La estructura productiva salvadoreña cambió significativamente entre 1978 y 1990, incentivada por una serie de medidas que favorecieron la terciarización de la economía en detrimento del aporte de los sectores productores de bienes como la agricultura, la industria manufacturera y la construcción (Cabrera, 2012). El proceso de terciarización económica mostró un mayor auge durante la década de 1990, período en el que los servicios alcanzaron niveles de participación por encima del 50% del PIB (Segovia, 1997).

El dramático cambio en la estructura de las fuentes de divisas da cuenta de la magnitud del cambio estructural de la economía salvadoreña. Entre 1978 y 2006, el país pasó de tener la actividad agroexportadora tradicional⁹ como la principal fuente generadora de divisas, a depender del flujo de remesas provenientes de la emigración transnacional especialmente hacia Estados Unidos. No obstante, a partir de la década de los noventa, aparecen otras fuentes como las maquilas y el turismo (Rosa, 2008).

El sector agropecuario resultó claramente afectado con el cambio económico, principalmente por causa de medidas como la reducción arancelaria, la eliminación de subsidios y la reducción de créditos. La reducción del Estado trajo consecuencias negativas en la provisión de servicios de apoyo a la agricultura. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)¹⁰ y el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) vieron reducidos los recursos públicos destinados a la asistencia técnica, la extensión agrícola, la investigación científica y tecnológica, así como la presencia territorial de estas entidades, que se redujo debido a la disminución en el número de agencias y personal. La apertura comercial propició la importación de alimentos y materias primas baratas que redujeron la rentabilidad de la producción nacional (Flores y Tolentino, 2010 y PRISMA, 1993).

En el ámbito político, la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 fue el principal acontecimiento de esta etapa. La agenda de reinserción y re-

⁹ En este período colapsó el cultivo del algodón y se redujo el valor de la tonelada exportada de café en un 65% y la de azúcar en un 47% (Rosa, 2008).

¹⁰ El proceso de reforma del MAG se llevó a cabo a través de un préstamo otorgado por el Banco Mundial (1995), denominado Proyecto de Reforma e Inversión del Sector Agrícola (PRISA). Según el diagnóstico del Banco Mundial, el MAG estaba sobredimensionado y tenía poca capacidad ejecutiva. La estructura organizativa era deficiente y tenía un impacto negativo en la

construcción marcarían la trayectoria en las zonas ex conflictivas,¹¹ incluyendo la implementación del Programa de Transferencia de Tierras (PTT), el cual consistía en la asignación de tierras bajo el régimen de pro-indiviso a nombre de cooperativas creadas para este fin,¹² beneficiándose de esa manera a campesinos sin tierra, a desmovilizados del FMLN y del Ejército y a repatriados provenientes de Honduras, Nicaragua y Panamá. De todo este proceso, surgieron nuevas dinámicas sociales y productivas, completamente distintas a las que habían prevalecido en décadas previas (Cuéllar, Gómez y Kandel, 2014; Cuéllar, et al., 2013; y Rodríguez y Gómez, 2003).

El cambio más notable de los Acuerdos de Paz, fue la apertura de nuevos espacios de participación, que transformaron la estructura previa, autoritaria y militarizada, en una estructura política más democrática que posibilitó los procesos de descentralización y otorgó mayor protagonismo a los gobiernos locales. La experiencia y acumulación de capital social de los pobladores en los nuevos asentamientos, combinadas con los nuevos espacios de democratización y descentralización, facilitaron los procesos de reconstrucción post-conflicto (Cuéllar, Gómez y Kandel, 2014).

Contexto ambiental

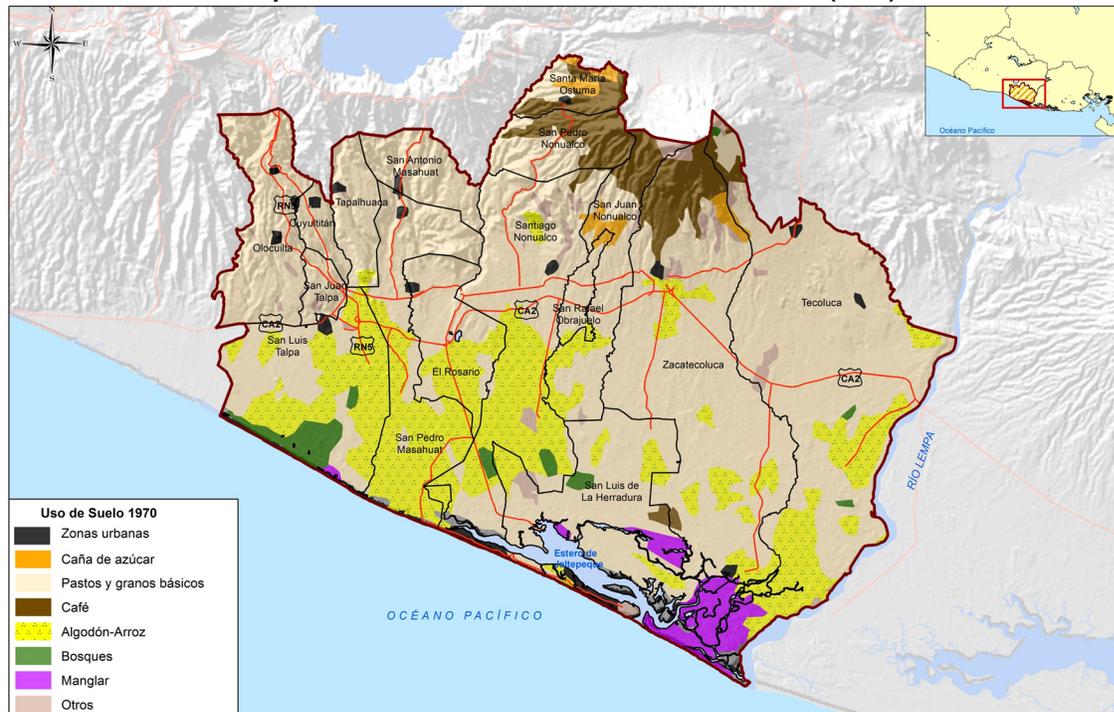
El proceso de cambio económico, político e institucional en El Salvador acarreó fuertes transformaciones a nivel ambiental, caracteri-

asignación de presupuesto, programas de trabajo, procedimientos y sistemas administrativos (PRISMA, 1993).

¹¹ Las llamadas zonas ex conflictivas se encontraban en los departamentos de Chalatenango, La Libertad, Cuscatlán, San Salvador, San Vicente, La Paz, Cabañas, Morazán, Usulután, San Miguel y La Unión.

¹² En el departamento de La Paz se entregaron 4,056 manzanas a 1,258 beneficiarios y en el departamento de San Vicente, se repartieron 25,062 manzanas a 6,356 beneficiarios (ISTA, 2005).

Mapa 3. Territorio de Los Nonualcos: Uso del suelo (1970)



Fuente: Elaboración propia con base en MARN-UES (2010) y BID (1970).

zándose la década de los noventa, por la coexistencia de procesos de deforestación y regeneración natural, directamente dependientes del abandono de tierras por el conflicto armado, por las dinámicas de la economía urbana y la crisis del agro. La disminución de la importancia de la agricultura y su consecuente migración asociada con el flujo de remesas, explican el aumento de cobertura arbórea, al reducirse el área dedicada a la agricultura. Por el contrario, la crisis del café, el proceso acelerado de urbanización y la concentración de la población promovieron cambios en el sentido opuesto, afectando sobre todo zonas de provisión de servicios ecosistémicos como recarga hídrica, reduciendo la capacidad de regeneración de sus recursos naturales (Díaz, 2012 y PRISMA, 1995).

Esta etapa se destaca por los avances en materia de gestión ambiental promovidos desde el gobierno central, en 1991 se crea la Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente (SEMA) cuya labor principal fue lograr movilizar financiamiento externo para el abordaje de temas ambientales. En 1997, con la aprobación de la Ley de Medio

Ambiente y la creación del MARN, se crea una nueva institucionalidad capaz de consolidar el marco legal y normativo para orientar el conjunto de las acciones hacia la protección y recuperación del medio ambiente (Rosa y Cuéllar, 1998).

El territorio de Los Nonualcos no ha estado exento de las dinámicas económicas, que tienen su correlato en la situación ambiental, por lo cual es necesario considerar el papel que han jugado las distintas lógicas de acumulación agroexportadora en las dinámicas ambientales del país. El cultivo del algodón evidencia esta relación, dado que su producción en décadas pasadas involucró una alta concentración de la tierra y un uso intensivo del suelo, lo que dejó una herencia de deterioro ambiental y contaminación (Mapa 3) (Díaz, 2012 y PRISMA, 1995).¹³

¹³ La construcción de la carretera del Litoral trajo consigo un fuerte incremento en la superficie sembrada de algodón, destruyéndose la mayoría de bosques remanentes. Además, de 1965 a 1970, se aplicaron más pesticidas por área sembrada que en cualquier otro lugar del mundo, contaminando severamente el suelo,

Dinámica territorial

En esta etapa inician dos procesos paralelos de configuración del territorio, el primero más asociado a la apuesta nacional de crecimiento económico, basado en el dinamismo del sector servicios y la creación de corredores logísticos, los cuales han modificado la dinámica económica de Los Nonualcos, sin embargo al interior del territorio y en sectores cuyos medios de vida tradicional se basan en la agricultura de subsistencia y pesca, el beneficio de estos nuevos rubros, ha sido bastante remoto e incluso contradictorio, debido a las condiciones de degradación ambiental y vulnerabilidad del territorio mencionadas anteriormente. El segundo se refiere al proceso de aprendizaje colectivo dentro de las comunidades del Bajo Lempa, que ha logrado fortalecer sus medios de vida y reducir la vulnerabilidad del territorio a partir del manejo sostenible de los recursos naturales, superando las duras condiciones previas (PRISMA, 2002). En esa misma línea, la cooperación internacional y ONG's que acompañaron esas estrategias, evolucionaron en la inclusión del riesgo como parte de las acciones de promoción productiva y organizativa.

El caso del Bajo Lempa es uno de los procesos más significativos de reconstrucción y cohesión territorial, debido a la construcción de capital social derivado del proceso de reasentamiento. A pesar de ser beneficiarios de distintas iniciativas y proyectos productivos por parte de la cooperación internacional, los nuevos habitantes en el Bajo Lempa se enfrentaron con un territorio sumamente vulnerable, abandonado, desarticulado y desestructurado que necesitaba ser reconstruido para ser viable.

El huracán Mitch en 1998,¹⁵ es un punto de inflexión en la gestión local territorial por la seve-

¹⁵ En esa ocasión, la represa 15 de septiembre, se llenó tan rápidamente que las descargas en cuestión de 32 horas pasaron de 500 a 11,500 metros cúbicos por

ridad con que impactó al territorio, ocasionando cuantiosos daños y pérdidas humanas y económicas. Esta situación motivó a las organizaciones territoriales a la creación de mecanismos de coordinación para la búsqueda de soluciones conjuntas sobre la gestión de riesgos, la reducción de pérdidas y la generación de alternativas productivas y de desarrollo sostenible (PRISMA, 2002). En poco tiempo, el Bajo Lempa pasó a ser un territorio caracterizado por la ejecución de iniciativas, que respondieron a problemas tan diversos como diversificación productiva, agricultura orgánica, desarrollo de iniciativas de turismo comunitario, mejoramiento de salud y educación, desarrollo de la mujer y juventud, infraestructura social y productiva, industrialización, comercialización y exportación colectiva de productos orgánicos, etc., todas con un enfoque de gestión de riesgos y participación (Rodríguez y Gómez, 2003).

El enfrentamiento de las secuelas del Mitch fue una escuela para la promoción de acciones concretas para la adaptación al cambio climático: introducción de tecnologías y prácticas agrícolas para enfrentar la sequía, cultivos adaptados a meses críticos del invierno, sistemas agroforestales y agricultura orgánica, así como los esfuerzos por la recuperación de manglares, la modificación de viviendas y reforzamiento de bordas (Aguilar et al., 2005 y PRISMA, 2002). Las organizaciones locales y la municipalidad comienzan a desarrollar planes de alerta temprana con alta participación de las comunidades, que posteriormente evoluciona a la definición de programas de desarrollo con una visión integral de gestión de riesgo para las actividades de índole social y productiva.

En la parte productiva se llega a formar un sistema de participación que vincula organizaciones comunitarias y sectoriales con micro em-

segundo, arrasando en el proceso dos de los principales puentes y provocando fuertes inundaciones en el Bajo Lempa.

presas de base comunitaria integrando encadenamientos productivos para el mercado nacional y para la exportación (lácteos, camarón, pesca artesanal y marañón) (Rodríguez y Gómez, 2003). Para apoyar este proceso se han realizado diversas alianzas, convenios y programas con organizaciones gubernamentales, ONG nacionales, cooperantes y universidades que aportan al fortalecimiento de capacidades, acceso a tecnología y fondos de financiamiento para proyectos. A su vez, estas alianzas permiten la definición de estrategias y formación de espacios para la incidencia en políticas que atañen a su proceso.

De la reconstrucción al desarrollo territorial: Formación de capacidades para la gestión del territorio (2001-2009)

La organización comunitaria desarrollada durante la posguerra, constituye un primer elemento para la gestión territorial en Los Nonualcos, caracterizado por la búsqueda de alternativas conjuntas para el abordaje de problemas comunes como la reactivación productiva y la reducción de riesgos. En este marco, durante la primera década del siglo XXI emergen otras agendas que paulatinamente le otorgan al territorio un rol mucho más complejo, caracterizado por la dinamización económica y la formación de capacidades locales para el desarrollo territorial.

Esta etapa, que abarca el período de 2001 a 2009, está marcada por el inicio de un proceso de transformación institucional en el territorio, influenciado por las apuestas gubernamentales en materia económica, política y ambiental (Anexo 2). De igual forma, la ocurrencia de fenómenos naturales extremos durante este período conlleva al surgimiento de respuestas locales ante los nuevos desafíos en el territorio en cuanto a desarrollo económico y a la gestión de los recursos naturales.

Contexto nacional

El contexto del país en los primeros años de la década del 2000 perfila el escenario para el surgimiento de una nueva forma de asociación y gestión del territorio. Durante esta etapa confluyen tres elementos que sientan las bases del proceso de fortalecimiento institucional territorial en Los Nonualcos: a) la consolidación del proceso de terciarización económica; b) la creación de un marco estatal para la descentralización y el desarrollo de los territorios; y c) la ocurrencia de fenómenos naturales extremos.

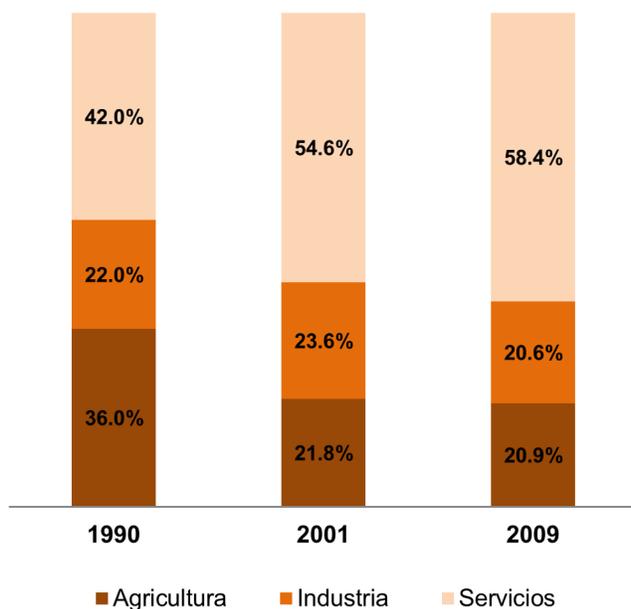
El primer elemento se relaciona con el entorno macroeconómico, en el que predomina la política comercial y la política de inversiones como estímulos para la promoción del crecimiento económico a través de actividades que produzcan altos retornos en el corto plazo. En este marco, se suscriben diversos tratados de libre comercio,¹⁶ se dolariza la economía y se promueven inversiones en el sector servicios, reflejando la apuesta del país por el crecimiento del sector terciario.¹⁷ Durante esta etapa se consolidó la estructura de la economía basada en servicios, convirtiendo a las actividades terciarias en la principal fuente de empleo.

En 2009, el sector servicios absorbió el 58.4% de la fuerza de trabajo del país (Gráfico 1), principalmente en el rubro comercio, hotelería y restaurantes (49.9%). El incremento en la importancia de los servicios dentro de la estructura de empleo, tiene implicaciones directas sobre las estrategias de medios de vida de la población, especialmente de la población rural. En esta línea, el sector servicios emplea a personas con niveles educativos mayores que las actividades

¹⁶ Los países con los cuales se suscribieron tratados de libre comercio durante esta etapa son: México (2001), República Dominicana (2001), Chile (2002), Panamá (2003), Estados Unidos (2006) y Taiwán (2008).

¹⁷ Según datos del BCR, entre 2001-2009 el sector servicios constituyó el 54.4% del PIB.

Gráfico 1
Ocupados por sector económico
(1990, 2001 y 2009)



Fuente: Elaboración propia con base en Alvarado (2010) y EHMP (2001,2009).

primarias y la industria maquilera¹⁸ y demanda la movilidad de las personas hacia los centros urbanos, dificultando el acceso de la población rural.

El empleo en el sector agrícola es el único que muestra una disminución sostenida durante todo el período, consolidando la tendencia de desplazamiento de trabajadores hacia otros sectores económicos. La generación de empleos en actividades terciarias refleja la pérdida de importancia de la actividad agrícola para la economía nacional. De manera general, entre 2001 y 2009, los empleados en agricultura disminuyeron en un 10%, siendo esta reducción particularmente importante en el área rural en

¹⁸ En 2009 el 44.4% de los empleados en servicios contaban con al menos 10 años de escolaridad, más del doble de la escolaridad promedio en el área rural (4.1 años) para el mismo año.

donde equivale al 20%. Finalmente,¹⁹ las actividades industriales perdieron importancia dentro de la estructura productiva debido a la reducción en la generación de empleos en construcción y manufactura.

El segundo elemento se vincula con los esfuerzos para la creación de un marco de políticas para la descentralización y el desarrollo de los territorios. Durante el período 2001-2005 se promueve la elaboración de instrumentos nacionales de planificación con alcance territorial, con el diseño de Planes Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) y la creación de un espacio interinstitucional para facilitar el entendimiento entre las instancias encargadas de la promoción del desarrollo local en el país, particularmente la Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL) (2004). En 2007 el gobierno promueve la Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y la Política Nacional de Descentralización. La Política Nacional de Ordenamiento Territorial se vincula con los esfuerzos de los PNODT y con el trabajo de la Comisión Nacional de Desarrollo, y busca fortalecer la capacidad estatal para el ordenamiento del territorio, a la vez que establece las bases de las relaciones de colaboración entre la administración pública y los gobiernos locales para el diseño de estrategias de desarrollo nacional y local.

Por otra parte, la política de descentralización se deriva de la propuesta de descentralización y

¹⁹ Entre 1990 y 2001 el sector industria creció 1.6%, debido al auge de las zonas francas y al establecimiento de maquilas textiles como parte de la política de atracción de inversiones. Las maquilas generan una nueva dinámica laboral al convertirse en una fuente importante de empleo para los trabajadores poco calificados, principalmente mujeres.

modernización del estado elaborada por la Secretaría Técnica de la Presidencia en el año 2000 y de la creación de una agenda nacional para el desarrollo económico local en 2005. La política de descentralización reconoce la importancia de la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales como herramienta para la desconcentración de servicios y la descentralización territorial (STP, 2007). La política se vincula directamente con la CONADEL, considerándola como un mecanismo de concertación y coordinación de actores que facilita la implementación de las estrategias de descentralización administrativa y fiscal.

De forma paralela, en esta etapa se evidencian diversos intentos por retomar la planificación en temas estratégicos como industria, turismo y desarrollo empresarial.²⁰ Entre 2004 y 2009 el gobierno impulsa la creación de cinco políticas en agricultura, ordenamiento y desarrollo territorial, micro y pequeña empresa, industria y turismo, a la vez que se diseña un programa especial de reducción de la pobreza (Red Solidaria). En este contexto, la convergencia de factores económicos y políticos a nivel nacional sienta las bases para el surgimiento de iniciativas de gestión territorial en Los Nonualcos, a través de la creación de un marco de políticas favorables para el desarrollo de capacidades de gestión de los territorios desde los actores locales. Sin embargo, como se verá más adelante, las iniciativas se centran en la promoción del crecimiento económico limitándose al diseño y promoción de estrategias de desarrollo económico local, relegando la importancia de dimensiones críticas como la situación ambiental y la reducción de la vulnerabilidad.

²⁰ La planificación fue eliminada en 1989, cuando se abolió el Ministerio de Planificación (MIPLAN).

Contexto ambiental

Entre 2001 y 2009, el territorio se enfrenta de forma más evidente con el contexto de globalización y cambio climático que se configura a nivel nacional. La dinámica ambiental se ve influenciada por dos elementos: la expansión del cultivo de caña de azúcar y la ocurrencia de fenómenos naturales extremos. El incremento en la producción de caña se articula con la promoción de actividades agroindustriales que facilitan la incorporación del país al mercado internacional. Esta estrategia económica tiene grandes repercusiones sobre los ecosistemas y la salud de las personas. Por otra parte, la ocurrencia de dos terremotos al inicio del período reafirma la necesidad de gestionar acciones para la reducción de la vulnerabilidad y la gestión de recursos, tanto a nivel nacional, como desde el territorio.

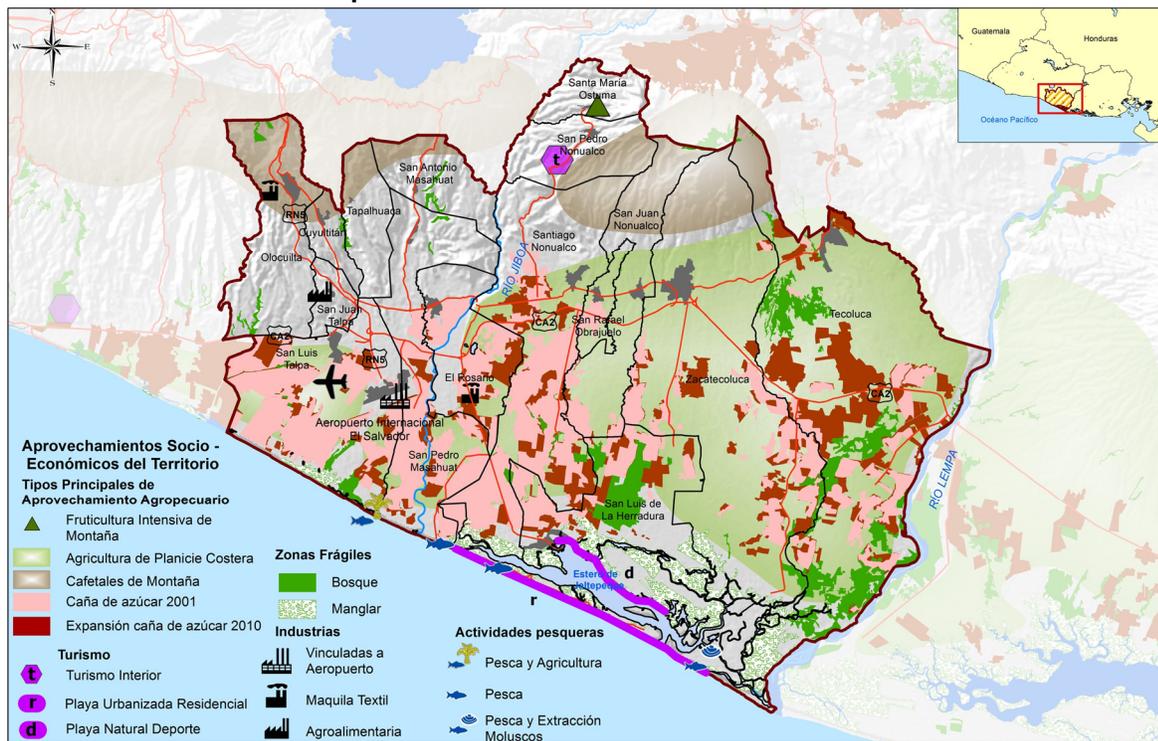
La expansión del cultivo de caña de azúcar durante la última década responde a una dinámica nacional de incremento en la producción de caña, motivada por los altos niveles de productividad (tanto agrícola como industrial) y el alza en los precios en el mercado nacional e internacional.²¹ La expansión del cultivo ha dado paso a cambios en el uso del suelo (Mapa 5) que reflejan su importancia para la economía local. La caña de azúcar junto a los granos básicos representan las actividades agropecuarias más importantes en el territorio de Los Nonualcos en términos de superficie utilizada (72%). El

²¹ La ampliación de la superficie de caña se explica por las condiciones para abastecer el mercado interno, pero sobre todo por satisfacer las cuotas de exportación del azúcar: 45% del azúcar producida se destina al mercado interno; 10% a los Estados Unidos y el 45% restante a países como Canadá, Chile, Portugal y Rusia. En 2015 se concretó la primera exportación al mercado chino, según el Ministerio de Economía se exportará un cargamento de 50 mil toneladas de azúcar, equivalentes al 10 % de la producción azucarera del país, el más grande cargamento que se ha exportado en un solo envío (Diario El Mundo, 2015).

subsector cañero ha consolidado dinámicas de articulación entre producción y transformación y representa una fuente de empleo para los trabajadores agrícolas de la zona, especialmente en la época de verano (período de zafra); sin embargo, la expansión de este cultivo genera fuertes impactos ambientales y a la salud humana, derivados de las prácticas agrícolas basadas en la utilización intensiva de pesticidas y el generalizado uso de las quemas en las épocas de cosecha (Recuadro 2).

El uso de agroquímicos y métodos de mantenimiento (fumigación aérea con madurantes) profundizan las dinámicas de degradación y contaminación presentes en el territorio, con impactos directos sobre los ecosistemas y las comunidades de los sitios aledaños a las zonas de cultivo (Aguilar, 2007). La expansión de cultivos de caña en áreas cercanas a manglares y cuerpos de agua acelera el proceso de degradación de los recursos naturales (Merlos, 2015).

Mapa 5.
Territorio de Los Nonualcos: Aprovechamientos productivos y expansión de la caña de azúcar 2001-2010

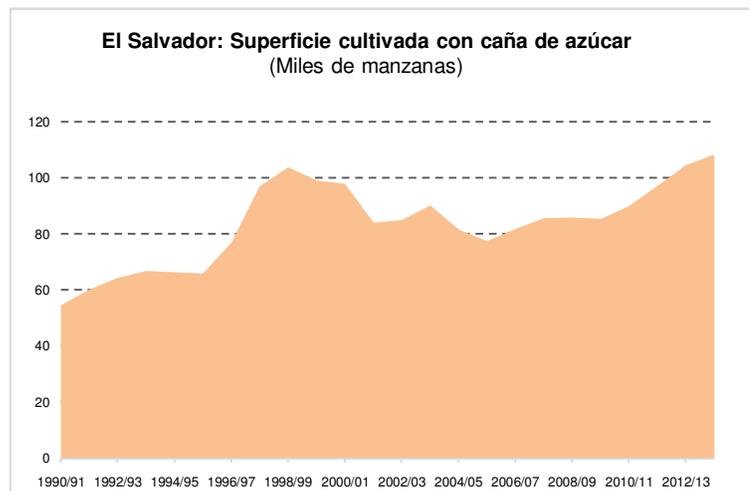


Fuente: Elaboración propia con base en MARN-UES (2010) y STP (2013).

Recuadro 2 Cultivo de caña de azúcar en el territorio de Los Nonualcos

Durante los últimos veinte años la caña de azúcar ha duplicado la superficie cultivada, convirtiéndose en el cultivo de más rápido crecimiento en el país (Baumeister, 2012). La expansión de la caña de azúcar responde a una dinámica nacional que se vincula con la existencia de mecanismos que garantizan la estabilidad en las perspectivas de producción, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, el marco legal incentiva la producción de caña para el abastecimiento interno, y de forma paralela, el sistema de cuotas de exportación asegura el mercado internacional. La promoción de la producción de agro combustibles derivados de la caña, es otro de los factores que pudo haber influido en el repunte del área cultivada.

El cultivo de caña de azúcar implica transformaciones en el uso del suelo y en el manejo de los recursos naturales. A nivel del territorio, en Los Nonualcos el uso de suelo para la producción de caña también ha aumentado. Este aumento se produjo en detrimento de la superficie utilizada para pastos y granos básicos, pero también ha afectado zonas frágiles como los manglares en el Estero de Jaltepeque y Santa Clara. Entre otros resultados, esto debilita las condiciones para la seguridad alimentaria de la región, al sustituirse tierra destinada a granos básicos por caña de azúcar (Cuéllar, Gómez y Kandel, 2014; Davis y Díaz, 2013 y Cuéllar, et al., 2013).



La expansión del área de cultivo de caña ha suscitado un proceso de concentración más sofisticado de la tierra, a través del cual, los ingenios implementan nuevos mecanismos de acaparamiento de tierras por medio de contratos de arrendamiento con cooperativas del sector reformado y con pequeños productores. Por medio de estos contratos, los propietarios ceden los derechos de uso del suelo a los ingenios, lo que a su vez significa que más mano de obra esté disponible para ser contratada en los ciclos de cultivo y cosecha de caña de azúcar.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la contaminación del suelo y del recurso hídrico, es uno de los problemas más graves por sus implicaciones sobre la calidad del agua y la salud de la población. La población con mayor exposición a los agroquímicos se ubica en los alrededores de zonas cañeras, en donde existe una elevada incidencia de enfermedades renales.²² Los problemas de salud

asociados a las prácticas nocivas utilizadas para el cultivo de caña, generan fuertes impactos socioeconómicos para los hogares, especialmente los más pobres, al incrementar los costos de transporte, atención médica y compra de medicamentos, a la vez que restringen la capacidad de trabajo de las personas.

²² Cuatro de los municipios que conforman la ALN presentan las tasas de incidencia (casos x 100,000 habitantes) más altas de insuficiencia renal crónica a

nivel nacional: Tecoluca (15), Zacatecoluca (29), Santiago Nonualco (20) y San Pedro Masahuat (18) (MINSAL, 2015).

Es importante resaltar que la adopción de nuevas estrategias de desarrollo económico local no está acompañada de acciones concretas para la reducción de riesgos y la construcción de resiliencia, más bien profundiza la vulnerabilidad del territorio al aumentar la degradación y la contaminación mediante la promoción de actividades agrícolas intensivas. Lo anterior contrasta con las estrategias adoptadas en el período de reconstrucción post-conflicto, en el que se da un incremento de actividades de conservación de recursos naturales y se incentiva la adopción de prácticas de agricultura orgánica.

En cuanto a la ocurrencia de fenómenos naturales, tanto la institucionalidad nacional como el territorio, promovieron iniciativas para hacer frente al nuevo contexto de vulnerabilidad. A nivel estatal, se promueve la reorganización del MARN, influenciada por dos factores: i) las emergencias causadas por el huracán Mitch y los terremotos de 2001²³ que propiciaron la creación del Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), orientado a fortalecer la capacidad del Estado en la prevención y monitoreo de riesgos socio-ambientales; y ii) el rápido traslado de responsabilidades y funciones al MARN,²⁴ sin que esto se tradujera en más recursos y fuerza política. El apoyo de la cooperación internacional permitió el acceso a recursos para la ejecución de proyectos en las áreas de manejo de sistemas naturales, gestión ambien-

tal, gestión de riesgo, participación ciudadana y educación ambiental y fortalecimiento institucional (Gómez, et al., 2003).

El territorio de Los Nonualcos es una zona de alta vulnerabilidad que se vio particularmente afectada por los terremotos de 2001. El riesgo de afectación de la actividad económica a causa de los daños y pérdidas por fenómenos naturales es parte de la historia del territorio. En 1998, el huracán Mitch puso en evidencia la importancia de la gestión de riesgos ante variaciones climáticas extremas y sólo tres años más tarde, en 2001 el territorio resultó severamente afectado por los terremotos de enero y febrero, demostrándose nuevamente la fragilidad de la zona; en esta ocasión el departamento de La Paz concentró el 25% de las personas afectadas por el fenómeno y acumuló pérdidas en infraestructura equivalentes al 21.4% del PIB de ese año (Rodas, 2008).

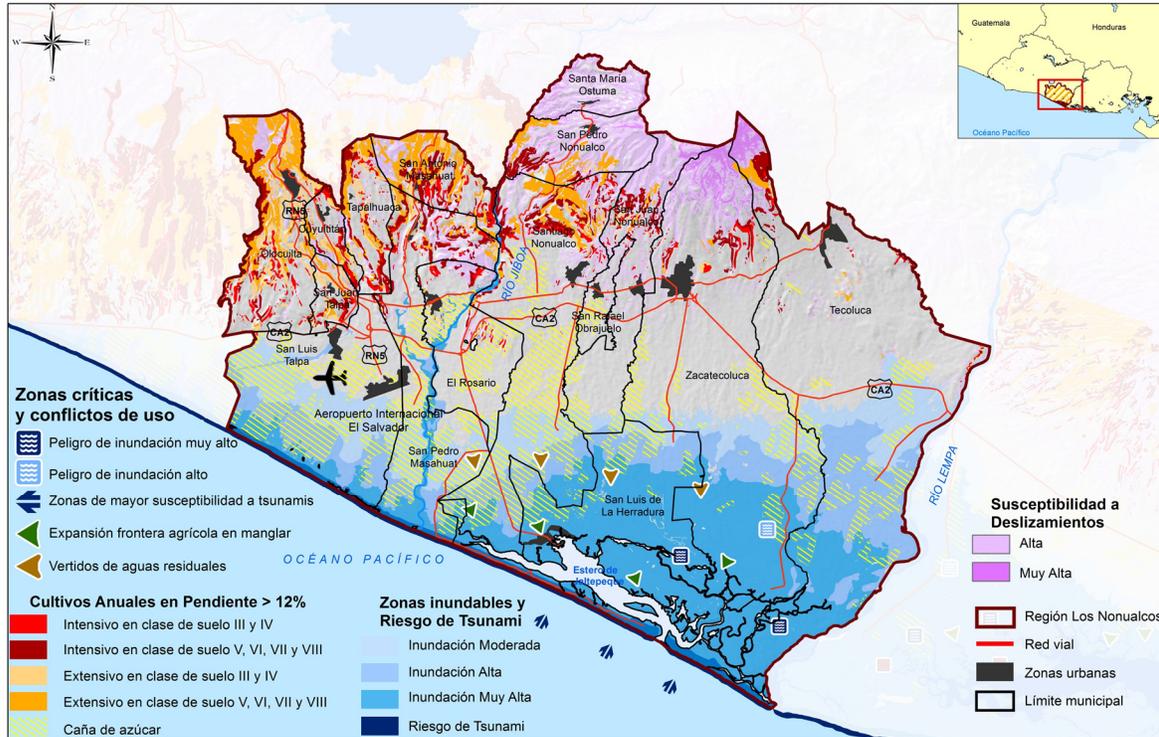
Los municipios de Los Nonualcos presentan características físicas que incrementan la susceptibilidad ante inundaciones y deslizamientos (Mapa 6), identificándose el mayor riesgo de inundación en la planicie costera y en las cuencas de los ríos Lempa y Jiboa, mientras que la parte alta de los municipios de Olocuilta, Santa María Ostuma, San Antonio Masahuat, San Juan Nonualco, San Pedro Nonualco, Santiago Nonualco, Zacatecoluca y Tecoluca predomina la vulnerabilidad a deslizamientos, ante el incremento en las precipitaciones y la ocurrencia de terremotos.

Los impactos ocasionados por los fenómenos naturales extremos no solo repercuten sobre la institucionalidad nacional, de forma simultánea las respuestas del territorio frente al contexto de vulnerabilidad se traducen en el desarrollo de procesos de organización social a nivel local. Como se mencionó anteriormente, el daño causado por el huracán Mitch fue un elemento que permitió la construcción de estrategias de orga-

²³ En 2001 ocurren dos terremotos en el país (13 de enero y 13 de febrero), dejando pérdidas estimadas en US\$1,255.4 millones (CEPAL, 2001). La Paz y San Vicente fueron dos de los departamentos más afectados por ambos terremotos con daños acumulados de US\$ 263.6 y US\$ 243.7 millones respectivamente y pérdidas entre US\$900 y US\$1500 por habitante.

²⁴ El MARN ha experimentado un proceso constante de reestructuración institucional, en su fase inicial, esta cartera de Estado respondió primordialmente a los compromisos adquiridos a nivel regional e internacional para el seguimiento de acuerdos relacionados con el cambio ambiental global: desertificación, cambio climático, protección de biodiversidad, dentro de una clara agenda de conservación.

Mapa 6.
Territorio Los Nonualcos: Zonas críticas y conflictos de uso



Fuente: Elaboración propia con base en MARN-UES (2010) y STP (2013).

nización comunitaria para la gestión del riego en la zona del Bajo Lempa. De forma similar, los terremotos de 2001 representan el punto de partida para las iniciativas de asociación municipal, generando condiciones fértiles para la construcción de capacidades de gestión del territorio. La reconstrucción post-terremoto plantea desafíos en torno a la ejecución de fondos públicos destinados a infraestructura y desarrollo social a nivel municipal, transformándose en un detonante para la conducción de esfuerzos de gestión asociada del territorio.

Dinámica territorial

La respuesta de las municipalidades ante los terremotos es la conformación de la Asociación de Municipios Los Nonualcos (ALN), la cual inicia su proceso de legalización en 2002 con la

inclusión de siete municipios.²⁵ En 2005 se incorporan San Juan Talpa, San Luis Talpa, Zacatecoluca y Tecoluca como resultado de un taller para la promoción del desarrollo integral del territorio, organizado por la GIZ. Ese mismo año, el resto de municipios²⁶ se unen a la Asociación motivados por la búsqueda de alternativas para el manejo integral de desechos (CODENOL, 2007). Actualmente la membresía de la Asociación involucra 16 municipalidades. La ALN es una entidad liderada a nivel municipal, que promueve la articulación del tejido social y productivo del territorio; es una asociación de carácter público y se identifica por con-

²⁵ San Pedro Masahuat, El Rosario, San Pedro Nonualco, Santiago Nonualco, San Juan Nonualco, San Rafael Obrajuelo y San Luis La Herradura

²⁶ Olocuilta, Cuyultitán, Tapalhuaca, San Antonio Masahuat y Santa María Ostuma.

tar con un capital político pluralista y por mantener la continuidad de la iniciativa desde su creación (Mejía, 2015).²⁷

La ALN presenta un alto nivel de organización política y administrativa, lo que se traduce en la existencia de una institucionalidad territorial multisectorial que integra diferentes escalas y niveles. El proceso de conformación y fortalecimiento de la asociación comprende al menos tres fases: a) el surgimiento de iniciativas de asociación municipal y el desarrollo de mecanismos para la coordinación entre actores (a nivel local y nacional); b) la definición de una agenda territorial para el desarrollo; y c) el diseño de instrumentos para la gestión del territorio.

La primera fase tiene lugar entre 2001 y 2004 como resultado de los esfuerzos de organización municipal, luego de los terremotos y está fuertemente influenciada por la participación de la cooperación internacional²⁸ como principal proveedora de financiamiento y asistencia técnica para el fortalecimiento de las capacidades locales. La ALN se constituye como facilitadora del desarrollo económico y social en el territorio, fomentando la gestión participativa y establece como objetivo principal la promoción del desarrollo integral y sostenible de los municipios que la conforman (CODENOL, 2007).

La consolidación de la Asociación requiere de un proceso paralelo de coordinación interinstitucional a nivel local y nacional, en la medida en que la nueva institucionalidad modifica la dinámica para la toma de decisiones y la ejecución de iniciativas. En este marco, la ALN inicia

un proceso de fortalecimiento de capacidades para la coordinación de actores, tanto de forma vertical (gobierno local-central) como horizontal (inter-municipal). La coordinación entre los gobiernos locales y el gobierno central tiene como precedente el tema de manejo de los desechos sólidos, proceso que sentó las bases para la coordinación interinstitucional con el MARN y FISDL; a nivel local se define un plan estratégico institucional que incorpora el compromiso de las municipalidades para apoyar la iniciativa y se crea una plataforma de participación multi-actores bajo la figura de mesas sectoriales,²⁹ en las que se encuentran representadas las organizaciones de productores y productoras, los gobiernos locales, las ONG's y las dependencias del Estado que trabajan en la zona (Merlos, 2015).

La segunda fase inicia en 2004 con la construcción de una agenda territorial para el desarrollo, mediante la identificación del potencial de la zona en términos económicos, geográficos y ambientales para el diseño de una estrategia de acción con sentido territorial (VMVDU). El primer resultado de este esfuerzo es el Plan de Desarrollo Territorial del Departamento de La Paz (PDT-La Paz), financiado por la GIZ en 2004. El Plan considera a Los Nonualcos como un territorio que debe fomentar la competitividad territorial para el desarrollo de servicios logísticos, agroindustria y turismo, integrando la identidad cultural y garantizando el manejo sostenible de los recursos; si bien este Plan considera aspectos ambientales como parte de sus objetivos de desarrollo, la incorporación de estos elementos dentro de la agenda de desarrollo local está marcada por la reproducción de patrones tradicionales para el uso de los recur-

²⁷ La ALN ha mantenido y fortalecido su funcionamiento luego de 3 elecciones presidenciales y 4 elecciones municipales.

²⁸ La Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) tiene sólidos vínculos con el territorio y ha financiado 4 proyectos de desarrollo municipal durante 2001 y 2012.

²⁹ Mesa de Turismo, Mesa de Pesca, Mesa de frutales, Mesa de corredor logístico, Concertación de Mujeres para el Desarrollo Económico Local, Mesa de Juventud, Cooperativa Juventud Rural, Mesa de Empleo, Federación de Cooperativas de Pescadores de La Paz y Cooperativa Agropecuaria.

Recuadro 3 Servicios logísticos y turismo en el territorio de Los Nonualcos

La plataforma logística es una de las apuestas clave para el desarrollo económico local. Actualmente, la zona de Los Nonualcos alberga diversas industrias y empresas de maquila (Zona Franca el Pedregal, Miramar e Internacional), predominantemente textiles; servicios logísticos (Aeroman, cocina de vuelos); y una importante oferta hotelera y turística (Rubio-Fabián, 2013). Sin embargo, esto se encuentra poco articulado con la economía del territorio y plantea nuevos desafíos al representar mayores presiones sobre los frágiles recursos y ecosistemas, como el bosque salado y el agua.

De acuerdo a los registros del Ministerio de Hacienda, en La Paz existen 106 empresas formales de las cuales el 36% se clasifican como grandes y medianas. Estas empresas se ubican en la zona aeroportuaria y costera (San Luis La Herradura, Olocuilta, Rosario de La Paz y San Luis Talpa) y se dedican a las actividades industriales y de servicios. El establecimiento de empresas en estos municipios fue motivado por la cercanía del Aeropuerto internacional y las condiciones de conectividad del territorio con las principales ciudades del país, por lo que existe una débil articulación de las inversiones con la dinámica económica local. Los principales vínculos económicos de estas empresas se encuentran fuera del territorio, por lo que los beneficios de su operación para la población local son limitados y se relacionan principalmente con la contratación de mano de obra poco calificada en las zonas industriales. La mayoría de grandes empresas instaladas en la zona de Los Nonualcos están registradas en la capital (San Salvador), a pesar de operar a nivel local, por lo que no pagan impuestos a las municipalidades del territorio. Uno de los mejores ejemplos de esta dinámica son las empresas maquileras, que al funcionar bajo el régimen de zonas francas, están exentas de todo tipo de impuestos, incluyendo los municipales, el mismo caso se aplica para el aeropuerto, que funciona como un recinto fiscal (FUNDE, 2009).

En cuanto al uso de los recursos locales, el crecimiento de la industria y el turismo tiene grandes implicaciones para el territorio debido al establecimiento de empresas en zonas de alta fragilidad ambiental, lo que incrementa el riesgo de alteración de los ecosistemas locales. En el caso de la industria, los problemas se relacionan con la elevada utilización del recurso hídrico y con el crecimiento acelerado de la urbanización en zonas aledañas a la actividad industrial y logística. En el caso de la industria, los problemas se relacionan con la elevada utilización del recurso hídrico y con el crecimiento acelerado de la urbanización en zonas aledañas a la actividad industrial y logística. En los municipios con presencia de maquilas, como el caso de El Rosario, el uso de agua para actividades industriales contrasta con la falta de acceso al agua potable de los hogares, especialmente los más pobres. En este municipio, el uso industrial de agua (500,001 a 1, 000,000 m³ anuales) quintuplica el promedio de la zona (100,000 m³ anuales), mientras que únicamente el 69% de los hogares del municipio cuentan con acceso directo al agua potable (ALN-MIJIBOA, 2014).

La expansión turística amenaza ecosistemas sensibles como el Estero de Jaltepeque. Esta zona es de enorme importancia debido a los servicios ecosistémicos que ofrece como la pesca, la agricultura y el turismo y a su función como barrera de protección natural ante los efectos del cambio climático a través de su bosque de mangle; sin embargo, esta función se encuentra actualmente presionada por el crecimiento urbanístico y el vertido de desechos en la zona de playa (ALN, 2014). De igual forma el crecimiento acelerado de lotificaciones crea una mayor cantidad de desechos sólidos y aguas residuales que afectan las partes bajas como los manglares, mientras que la construcción de botaderos de desechos sólidos, cercanos a cuerpos de agua amenaza la calidad del recurso hídrico, siendo el río con mayor amenaza el Río Jalponga cercano a los botaderos de Santiago Nonualco, Tecoluca y San Luís la Herradura (GIZ, 2008). La expansión de zonas urbanas reduce la capacidad de infiltración, que afecta aguas abajo en las zonas propensas a inundación.

Fuente: Elaboración propia.

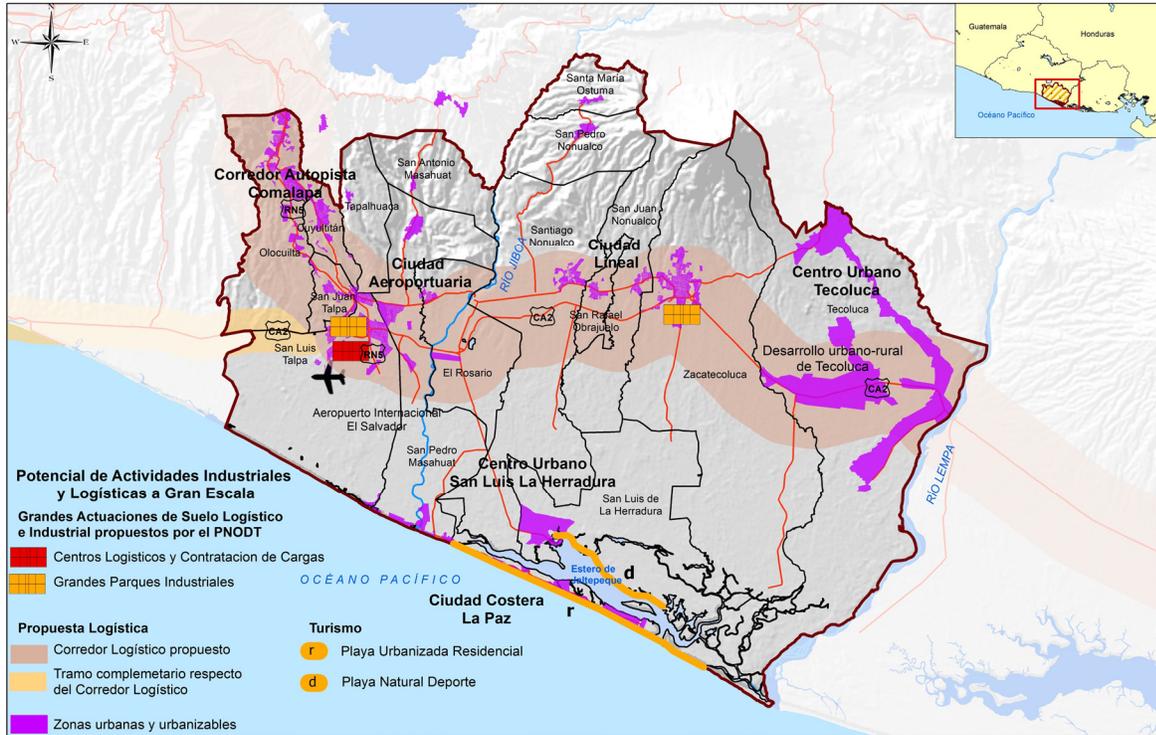
que privilegian las iniciativas de desarrollo económico dentro de la agenda del territorio (Recuadro 3).³⁰ En 2005 se crea el Plan Estratégico Institucional de la ALN, que establece el objetivo de la Asociación, la estructura organi-

zativa y las apuestas clave del territorio (CODENOL, 2007).

Tanto el Plan de Desarrollo Territorial como la estrategia institucional, priorizan el crecimiento económico, incentivando la atracción de inversiones y la coordinación de iniciativas productivas; no obstante, la dinamización económica, incrementa la presión por los recursos natu-

³⁰ La Asociación promueve la agricultura intensiva y le asigna una gran importancia a la expansión de los servicios logísticos y el turismo, como ejes para el desarrollo económico local.

Mapa 7.
Territorio Los Nonualcos: potencial de actividades industriales y logísticas a gran escala



Fuente: STP (2013).

rales, al modificar los patrones de uso de los mismos, como en el caso de los procesos de urbanización e industrialización. En este sentido, la definición del rol del territorio en función de su potencial para albergar actividades industriales y turísticas (Mapa 7), se refleja en las estrategias de desarrollo económico local, las cuales plantean la creación de una ciudad aeroportuaria³¹ y la ampliación del corredor logístico, a la vez que incentivan el desarrollo turístico vinculado con la inversión en infraestructura, principalmente en la zona costera (VMVDU, 2009).

La ALN surge en un momento en el que el desarrollo territorial está ganando terreno en la

³¹ San Luis Talpa y El Rosario, y algunos asentamientos del municipio de San Pedro Masahuat.

política pública y desde su inicio, la Asociación responde a las grandes apuestas nacionales de desarrollo, reproduciendo el modelo de gobierno adoptado por la gestión de turno a escala territorial. La primera agenda de desarrollo formulada por la Asociación (2004), parte de la propuesta del PNODET para el territorio y privilegia objetivos económicos, impulsando el desarrollo industrial, turístico y empresarial como apuestas estratégicas para el territorio. Esta lógica responde al marco de políticas públicas que contempla inversiones en el mismo sentido y define el crecimiento económico como eje central de la gestión, postergando la incorporación de estrategias sociales y ambientales.

El auge de la industria y los servicios, incrementa la presión por los recursos naturales, generando cambios en el uso del suelo, con

repercusiones especialmente importantes en la franja costera, donde el incremento de asentamientos urbanos,³² desencadena la extracción de recursos del bosque de manglar en el estero de Jaltepeque y el vertido de desechos. La dinamización económica relacionada con estas actividades genera desafíos para la gestión ambiental en el territorio, en la medida en que es necesario fortalecer los mecanismos de control y vigilancia del impacto ambiental generado por estas empresas. Asimismo, la incorporación de estos sectores como la principal apuesta del territorio en el largo plazo, evidencia la deficiente incorporación de lo ambiental y social en las estrategias de desarrollo económico.

El territorio cuenta con un capital físico muy diverso, por lo que la adopción de estructuras de manejo de recursos se vuelve clave para hacer frente a proyectos de infraestructura y turismo, debido a los elevados costos ambientales relacionados con estas actividades.³³ El dinamismo económico que se deriva de estas actividades tiene una débil articulación con la economía local, debido a que, en la mayoría de casos, estos sectores tienen una lógica de producción y mercado fuera del territorio (Polanco y Barrera, 2009). Asimismo, desde el punto de vista ambiental, la presión por los recursos generada por estas actividades, profundiza las dinámicas de contaminación y degradación ya existentes con efectos directos en los ecosistemas y recursos naturales.

Finalmente, la tercera fase se desarrolla entre 2007 y 2009 y se deriva de la necesidad de contar con instrumentos de gestión territorial para hacer frente a la nueva configuración económi-

ca del territorio. La creación del Consejo de Desarrollo Económico Los Nonualcos (CODENOL) en 2007, entidad encargada de definir y evaluar la política para el desarrollo económico territorial, sienta las bases para el diseño de una serie de mecanismos de gestión y planificación territorial. En este marco se plantean tres instrumentos clave: la Estrategia de Desarrollo Económico Local de la región de Los Nonualcos; el Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico Local (FINDEL); y la Oficina de Planificación, Gestión y Control del Territorio (OPLAGEST).

Los dos primeros se vinculan directamente con el CODENOL y reflejan la importancia del desarrollo económico para el territorio, articulándose con iniciativas de desarrollo productivo y emprendedurismo a nivel municipal y nacional. La OPLAGEST por su parte, está vinculada con el PDT-La Paz³⁴ y se inserta en un proceso de descentralización administrativa del gobierno central, que busca otorgar a los actores locales mayor participación en la aprobación de proyectos de infraestructura ejecutados en el territorio. La OPLAGEST es la unidad técnica de la ALN en cuanto a planificación territorial. Se instaló en 2008, en cumplimiento con el PDT y es la instancia encargada del monitoreo de las intervenciones en el territorio, de elaborar dictámenes técnicos para el otorgamiento de permisos de construcción y parcelación, de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo, así como brindar asistencia técnica a los municipios (GIZ, 2014).

³² El uso de suelo para zonas urbanas ha experimentado un fuerte crecimiento con una tasa de variación del 79% entre 1996 y 2010 (Mapas de Uso de Suelo MAG, 1996 y MARN, 2010)

³³ La construcción y ampliación de la infraestructura vial y turística conlleva una modificación en los patrones en el uso de recursos naturales, especialmente en la zona costera.

³⁴ El PDT contiene un banco de proyectos que contiene planes, programas o proyectos agrupados en 9 categorías: a) gestión territorial; b) bases cartográficas; c) asentamientos, viviendas y desarrollo urbano; d) infraestructura de servicios públicos básicos: agua potable, aguas vertidas y negras y residuos sólidos; e) uso sostenible de los recursos naturales y la conservación ambiental; f) gestión de riesgo; g) gestión de desarrollo rural; h) actividades productivas y turismo; e i) relaciones de género (GIZ, 2014).

El proceso para el establecimiento de la OPLAGEST consideró dos etapas: la primera (2008-2011) durante la cual funcionó como entidad descentralizada del VMVDU; y la segunda (2011-2015) en la que pasó a ser conducida por las municipalidades. Durante esta última etapa, la OPLAGEST contribuye a mejorar la autonomía de los gobiernos locales, al facultarlos para autorizar y fiscalizar el ordenamiento del territorio (GIZ, 2014). Adicionalmente, la Oficina considera el fortalecimiento de las unidades de catastro municipales y la creación de instrumentos de planificación urbana a nivel municipal.

La gestión ambiental ha estado presente en el diseño de las estrategias y acuerdos de la ALN; sin embargo, a nivel de implementación, los instrumentos de planificación territorial evidencian el énfasis económico característico de la Asociación, en el que se privilegia la creación de mecanismos locales para fomentar las actividades productivas y la urbanización. Si bien, existen acuerdos para el diseño de herramientas para la gestión de recursos naturales, su ejecución ha sido limitada y se concentra en la generación de condiciones para el incremento de la competitividad del territorio,³⁵ postergando la adopción de estrategias de adaptación y mitigación frente al cambio climático dentro de los planes de desarrollo. Si bien, la Oficina ha propiciado una mejoría en la coordinación y colaboración entre diferentes actores y la Asociación,³⁶ este proceso deja de lado la articulación de iniciativas locales, que constituyen una fuente importante de aprendizaje que está siendo

³⁵ La descentralización de trámites y permisos a través de la OPLAGEST es un incentivo para el establecimiento de empresas y el incremento de urbanizaciones en el territorio.

³⁶ La Oficina ha consolidado alianzas con organizaciones ciudadanas, ONG y entidades del Gobierno como la Asociación de Pobladores del Departamento de La Paz (ASPODEPAZ), Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima (FUNDASAL), Apoyo Urbano y el Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

desaprovechada, debido a la falta de coordinación de la Asociación con actores dentro del territorio para el diseño de estrategias conjuntas que mejoren la gestión ambiental.³⁷

Esfuerzos de articulación de agendas para el desarrollo territorial (2009-2015)

El proceso de fortalecimiento institucional que experimentó el territorio durante la primera década del 2000 perfila un escenario que facilita la coordinación vertical entre los actores locales y el gobierno central, mejorando la capacidad de incidencia política del territorio (Merlos, 2015); sin embargo, los avances en el tema institucional se ven limitados por el contexto de creciente vulnerabilidad frente al cambio climático, el cual incrementa la susceptibilidad del país ante fenómenos climáticos extremos y aumenta el riesgo de pérdidas y daños económicos y ambientales.

Si bien, se registran avances en el marco nacional de políticas para hacer frente a las consecuencias de la variabilidad climática, la incorporación de estas iniciativas aún es incipiente en el territorio. Entre 2009 y 2015, se registra la ocurrencia de 8 eventos extremos (Anexo 3), de los cuales 5 responden a un patrón de incremento en las lluvias y los últimos tres se presentan en forma de sequías, lo que evidencia la necesidad de replantear los esquemas territoriales de desarrollo y fortalecer la gestión de recursos naturales.

³⁷ La poca coordinación de la ALN con otros actores del territorio en materia ambiental contrasta con los avances en cuanto a la coordinación interinstitucional en materia económica. Uno de los ejemplos más representativos es el caso del Bajo Lempa, donde existen experiencias exitosas a nivel comunitario para la gestión de riesgo y la vulnerabilidad, que no han sido retomadas dentro de la agenda de la Asociación.

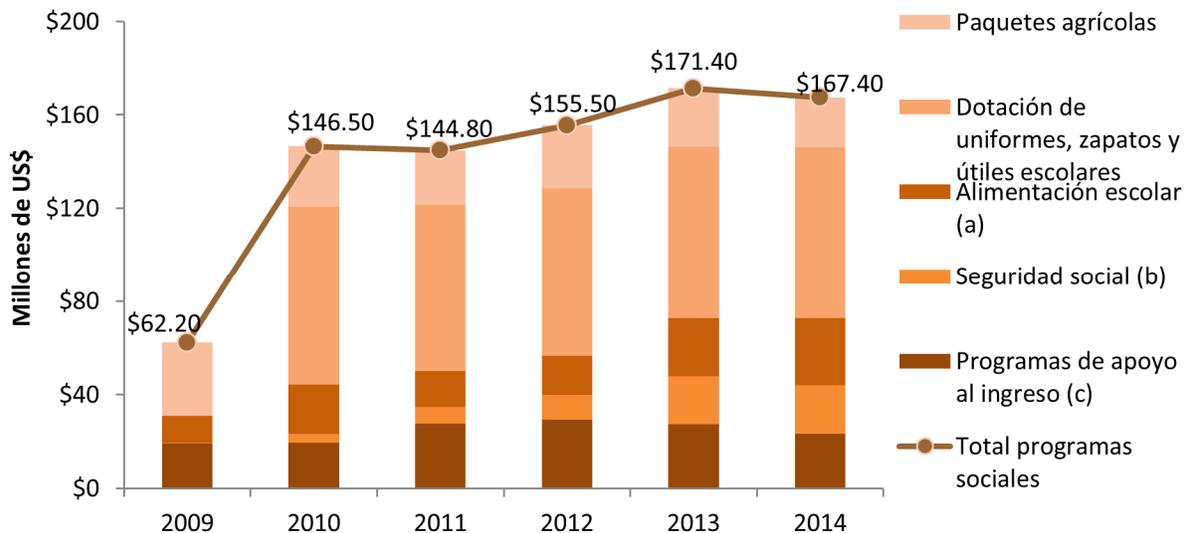
Contexto nacional

A partir de 2009, con el inicio del gobierno del FMLN se promueve un proceso de transformación gradual del marco de políticas públicas, caracterizado por la reestructuración de las prioridades gubernamentales y la reincorporación de la planificación de largo plazo como parte de la gestión. Los instrumentos nacionales de planificación para cada período (2010-2014 y 2014-2019), dan cuenta de la nueva orientación de iniciativas públicas amparadas en una concepción de desarrollo que retoma aspectos como la equidad y la inclusión, buscando institucionalizar nuevos mecanismos de redistribución para disminuir las brechas en el acceso a bienes y servicios públicos, especialmente por parte de los grupos más vulnerables.

Una de las primeras acciones gubernamentales fue la implementación del plan global anti-crisis, concebido como una medida para mitigar los efectos de la crisis económica que inició

entre 2007 y 2008. Esta iniciativa sentó las bases de la nueva gestión, en cuanto a los grupos prioritarios de atención y evidencia la tendencia a una mayor inversión social que caracteriza al nuevo gobierno. Posteriormente, en 2010, el gobierno lanza su Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, estableciendo como áreas prioritarias la reactivación económica, la reducción de la pobreza, la gestión de riesgos y la descentralización del Estado (GOES, 2010). En este marco, se formulan políticas sectoriales que promueven el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PQD y se inicia un proceso gradual de reforma del andamiaje institucional para facilitar la implementación de estas iniciativas. La política social es el caso más representativo de esta tendencia (Gráfico 2), como resultado de la ampliación en la cobertura de las políticas de reducción de la pobreza, la creación del sistema de protección social universal y la promoción de programas públicos de entrega de útiles escolares, uniformes, zapatos y alimentación escolar.

Gráfico 2
El Salvador: Estructura del gasto público en programas sociales (2009-2014)



(a) Incluye vaso de leche; (b) pensión básica universal y pensión a veteranos de guerra; (c) Incluye PATI, bono educación y salud y bono educación.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de presupuestos públicos ejecutados del Ministerio de Hacienda (varios años).

En el sector agropecuario se identifican esfuerzos más articulados para la reactivación productiva³⁸ y se implementan iniciativas públicas con expresión territorial como es el caso de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan de Agricultura Familiar (PAF).³⁹ Esta última, renovó el interés por la agricultura como elemento potenciador del desarrollo rural y aumentó el financiamiento del ramo de agricultura dentro del presupuesto público, que en 2014 representó el 1.4% del PIB y 18.3% del presupuesto en desarrollo económico, convirtiéndose en el programa más importante del MAG.

Respecto a las políticas de desarrollo económico, estas se enmarcan en la Estrategia Nacional de Desarrollo Productivo y en el Asocio para el Crecimiento (ApC). La Estrategia de Desarrollo Productivo, está plasmada en el Plan Quinquenal 2010-2014 y se considera como uno de los instrumentos clave para mejorar la competitividad nacional y las condiciones de vida de las familias. De este proceso surge la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero-Marina, que por su envergadura representa la principal apuesta del Gobierno. La franja costera es una de las zonas de mayor potencial económico en el país,⁴⁰ entre sus apuestas estratégicas están: a)

convertir a El Salvador en un país productor de alimentos y generador de excedentes para la exportación y b) convertir al país en un centro logístico y de servicios regionales con industria moderna y especializada y servicios turísticos de alta calidad.

El ApC es una alianza entre los Estados Unidos y un selecto grupo de países para acelerar y sostener el crecimiento económico y está vinculada con la ejecución del segundo compacto (FOMILENIO II)⁴¹ de El Salvador financiado con recursos de la cuenta del reto del milenio. El ApC está planteado para movilizar recursos de ambos gobiernos para la superación de los obstáculos al crecimiento y a la identificación de oportunidades para el crecimiento económico de base amplia (USG, 2011). En julio de 2011 se concluyó el análisis de restricciones al crecimiento económico en El Salvador, según el cual, las dos restricciones principales son: el crimen e inseguridad y la baja productividad en el sector de bienes transables (USG-GOES, 2011). En noviembre de 2011 ya se contaba con el Plan de Acción Conjunto 2011-2015 del ApC, a través del cual se definieron las estrategias y las metas para abordar las dos restricciones al crecimiento económico.⁴²

³⁸ Se diseña el Plan Estratégico Sectorial (2010-2014) y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011-2015).

³⁹ El PAF está compuesto por cuatro componentes: a) el Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN); el Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo; c) Programa para la Innovación Agropecuaria y d) Programa de Enlace con la Industria y Comercio (MAG, 2011).

⁴⁰ Según el Programa de Actuaciones Estratégicas para el Desarrollo de la Franja Costero-Marina de El Salvador, ese territorio tiene un potencial único para convertirse en motor del crecimiento económico y del desarrollo nacional, que se evidencia en que: i) posee la mitad de las tierras más fértiles del país; ii) posee una gran riqueza y diversidad ambiental —una de las mayores de Centroamérica—, con recursos sustantivos para actividades pesqueras y turísticas, que se conec-

tan con otras zonas en la cadena volcánica con elevado potencial productivo; iii) cuenta con la más valiosa infraestructura de transporte y logística del país; iv) detenta una estructura social con altos niveles de organización y v) allí se encuentran los más grandes e inexplorados recursos del país - el mar territorial (STP, 2013).

⁴¹ Un compacto es un acuerdo multi-anual entre la Corporación Reto del Milenio y un país elegible para financiar programas específicos enfocados en reducir la pobreza y estimular el crecimiento económico.

⁴² En el caso del crimen y la inseguridad, la estrategia se enfoca en el fortalecimiento institucional y la prevención de la violencia; en cuanto a la baja productivas de los transables, la estrategia plantea la necesidad de contar con un sector privado doméstico e internacional que contribuya con capital y tecnología, reconociendo que el éxito de la intervención se relaciona con la participación del sector privado y el mutuo entendimiento entre éste y el gobierno, basado en la transparencia,

FOMILENIO II, está enfocado en la zona costero-marina del país y es financiado con recursos de la Corporación Reto del Milenio (MCC), luego de que El Salvador fuera seleccionado por la Junta Directiva de dicha Corporación en diciembre de 2011.⁴³ La propuesta del Gobierno para un segundo compacto se sometió a un proceso de consulta con diversos actores (comunidades, municipalidades, empresarios, etc.). Los principales componentes incluyen inversiones en capital humano, clima de inversiones, e infraestructura logística, con recursos conjuntos que alcanzan los \$ 365 millones. Además de los recursos que se pudieran movilizar a través del FOMILENIO II, el Gobierno de El Salvador también gestiona una cartera de proyectos con otras fuentes de financiamiento que sobrepasan los \$600 millones, los cuales forman parte de la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero-Marina.⁴⁴

Por otra parte, el nuevo gobierno muestra mayor interés por la territorialización de los servicios públicos, estrategia que se inicia durante la gestión 2009-2014 con la creación de un plan presidencial denominado Territorios de Progreso (2011) y de la gestión de fondos para el fortalecimiento de los gobiernos locales (2010-2015) a través de un préstamo del Banco Mundial. En este contexto se identifican esfuerzos en secto-

comunicación y políticas claras que apoyen e impulsen la innovación (USG-GOES, 2011).

⁴³ Además de El Salvador, fueron seleccionados Benín, Cabo Verde, Georgia, Ghana y Zambia (MCC, 2010).

⁴⁴ Varios proyectos de desarrollo productivo y de turismo que suman más de \$ 107 millones a ser financiados por el BID; tres proyectos de infraestructura y conectividad vial por unos \$ 180 millones que forman parte del Corredor Pacífico Mesoamérica, también con recursos del BID; el bypass de San Miguel, por \$ 167 millones con recursos de JICA; y \$ 154 millones a través del fondo de Yucatán, para la modernización de aduanas y carreteras (La Prensa Gráfica, 2013). Otros proyectos estratégicos que forman parte de la Estrategia para la Franja Costero-Marina son la concesión del Puerto de La Unión y la modernización, rehabilitación y ampliación del aeropuerto internacional del El Salvador, ambos bajo modalidades de socios público-privado.

res como agricultura y seguridad alimentaria, micro y pequeña empresa, turismo y medio ambiente que consideran estrategias de implementación a nivel de territorios. Adicionalmente, en este período se promueven otras iniciativas de desarrollo productivo y reducción de la pobreza que tienen implicaciones sobre el territorio y los medios de vida rurales.

El acercamiento del Estado a los territorios fue contemplado como un proceso de dos etapas: la primera se refiere a la reintroducción de la política sectorial dentro de la agenda nacional; y la segunda, al desarrollo de estrategias de territorialización de las políticas públicas (Segovia, 2015). El diseño de políticas sectoriales entre 2009 y 2011, creó las condiciones para los esfuerzos posteriores de territorialización estatal. El PQD (2010-2014) incorpora lo territorial como elemento articulador de la nueva gestión, integrando las diferentes dimensiones de desarrollo (económica, política, social y ambiental) dentro de las políticas públicas (PRISMA, 2009). En este período, el gobierno apuesta por la mejora en el grado de representación de los territorios y el fortalecimiento de las capacidades locales para la toma de decisiones. Este proceso representa un hito histórico en la formulación de la política pública, ya que considera la transferencia de poder y competencias desde el gobierno central hacia las municipalidades, lo que contribuye a disminuir las brechas entre la oferta pública y la demanda social.

El PQD 2014-2019 retoma con más fuerza la idea de territorialización del Estado, adoptando lineamientos que consideran la descentralización, desconcentración y territorialización de la política pública como medidas que propician el acercamiento entre el Estado y la ciudadanía. El Plan otorga especial importancia a la necesidad de impulsar una reforma estatal que permita recuperar plenamente la capacidad planificadora del Estado desde una visión participativa y articulada, que considere el enfoque de dere-

chos e integre en el ciclo de la planificación tanto a las instituciones del Órgano Ejecutivo, como a la sociedad civil (GOES, 2015). La apuesta gubernamental por la transformación del Estado se retoma con más fuerza en el PQD (2014-2019), con el reconocimiento de un compromiso de Estado para la descentralización de competencias y la desconcentración de funciones como mecanismos para la territorialización de la política pública.

La transformación estatal requiere de un esfuerzo de construcción de la institucionalidad necesaria para la implementación de las iniciativas. En este marco, se crea la Dirección General de Transformación del Estado como unidad encargada de promover cambios en la institucionalidad nacional a través de 5 direcciones⁴⁵ que promueven el fortalecimiento de las capacidades para la gestión pública y el acercamiento entre los servicios públicos y la población (Henríquez, 2015). La Dirección de Territorialización es uno de los ejemplos más representativos de estos esfuerzos, la cual actúa en dos temas clave, la territorialización de la política pública y el fomento del desarrollo territorial (Henríquez, 2015 y Melara, 2015). Otro de los procesos que se promueven desde el ejecutivo es la reestructuración del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial para convertirlo en el responsable de la coordinación de municipalidades y facilitar la transformación territorial (Melara, 2015). Estas iniciativas se enfrentan con restricciones de carácter normativo que requieren de la modificación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y de la reorganización de las funciones atribuidas al Ministerio de Gobernación para impulsar el nuevo

rol de la institución como instancia promotora del Desarrollo Territorial.

A pesar de estos avances, los esfuerzos por territorializar las políticas se ven limitados por las diferencias entre el enfoque sectorial que caracteriza el andamiaje institucional salvadoreño y la institucionalidad necesaria para implementar el modelo de gobierno con enfoque territorial. La creación de dos espacios para la articulación de las estrategias en el territorio, denota avances importantes en cuanto a la institucionalización del abordaje territorial de las políticas públicas. El primer espacio está conformado por Ministerio de Gobernación, la Secretaría Técnica de la Presidencia y los Presidentes de las Mancomunidades, que surge para dar seguimiento a la agenda para la gestión organizada de los municipios; el segundo espacio es de carácter técnico y lo integran el Ministerio de Gobernación, la Secretaría Técnica y COMURES, que busca incorporar el enfoque territorial en la agenda de desarrollo nacional (Henríquez, 2015). De igual forma, las estrategias de territorialización estatal contemplan la reestructuración de las funciones de los gobernadores departamentales para otorgarles “un rol de apoyo a la articulación de todo el territorio nacional, pensar en el territorio y ser portadores intermediarios de la realidad de los territorios hacia instancias centrales” (Melara, 2015).

La territorialización del Estado es un esfuerzo reciente e implica la introducción de un enfoque territorial en la lógica de desarrollo nacional, por lo que representa un giro del tradicional modelo de atención sectorial. La creación de una instancia encargada de la articulación de la política pública con los territorios es uno de los avances más importantes de la nueva gestión, al favorecer los procesos de acercamiento entre el ejecutivo y la sociedad civil. Bajo este esquema, las municipalidades actuarían como instancias intermedias para el acercamiento de los servicios públicos a los territorios, abriendo

⁴⁵ Dirección de Fortalecimiento Institucional y Gestión Pública; Dirección de Profesionalización de la Comisión Pública; Dirección de Relaciones Laborales; Dirección de Territorialización del Estado; y Dirección de Gobierno Electrónico.

espacios para la articulación del gobierno central con los gobiernos municipales y mejorando las condiciones para los procesos de descentralización.

Contexto ambiental

A excepción de 2013, durante los últimos seis años el país ha sufrido eventos climáticos extremos, ya sea por excesos de precipitación o por fuertes sequías. El contexto de cambio climático agudiza la vulnerabilidad del territorio, socavando su capacidad para llevar a cabo iniciativas de desarrollo económico y productivo. Los impactos asociados a los eventos extremos, además de las pérdidas humanas, también están ocasionando efectos severos y acumulativos en la infraestructura social y productiva, exacerbando las condiciones ambientales y ecosistémicas con repercusiones directas sobre el desarrollo del país (Cuéllar, et al., 2012).

Entre 2009 y 2011, Los Nonualcos y gran parte del país sufrieron los impactos de diversos eventos meteorológicos extremos, que agravaron los problemas derivados de la degradación y contaminación. En los municipios de la costa de Los Nonualcos se agudizó la crisis de salud por el incremento de muertes por insuficiencia renal, las cuales están fuertemente relacionadas con la contaminación por agroquímicos. Adicionalmente, existe un acelerado proceso de degradación como consecuencia del avance de las plantaciones de caña de azúcar, el desordenado desarrollo urbanístico y al incremento en el volumen de desechos sólidos en la zona.⁴⁶ El manejo de desechos se ha convertido en uno de los mayores problemas para el territorio debido a la expansión de las zonas urbanas e industriales y contrasta con la poca cobertura de los ser-

⁴⁶ Los municipios de Los Nonualcos producen diariamente entre 150 a 200 toneladas de desechos sólidos, siendo el 60% de sus desechos orgánicos (ALN-MIJIBOA, 2014)

vicios de saneamiento, especialmente en el área rural (ALN-MIJIBOA, 2014).

El contexto nacional de aumento en la ocurrencia de fenómenos extremos, revela la vulnerabilidad del territorio ante eventos climáticos y los impactos de la variabilidad climática sobre la dinámica local. Lo anterior resulta particularmente evidente en el caso de los pequeños productores, cuyos medios de vida dependen directamente de la disponibilidad de recursos naturales, pero también tiene relevancia a nivel macroeconómico, debido a su relación con la actividad productiva y las inversiones públicas y privadas, que son afectadas por las pérdidas y daños a la producción e infraestructura.

Respecto a la institucionalidad estatal en materia ambiental, se identifican avances importantes en el fortalecimiento de los marcos normativos para la adaptación y mitigación del cambio climático, como eje central de las intervenciones plasmadas en la Política Nacional de Medio Ambiente y la Estrategia Nacional de Cambio Climático. De igual forma se mejora la capacidad de atención y respuesta ante emergencias nacionales por fenómenos climáticos y se crean fondos especiales para la atención de desastres, gestión de riesgos y cambio climático (GOES, 2013). Las nuevas apuestas de política ambiental incorporan las estrategias de restauración de ecosistemas como pilar fundamental para la adaptación. El Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), forma parte de las respuestas de política del MARN para revertir la degradación ambiental y promover la adaptación al cambio climático en El Salvador, mediante acciones productivas y de manejo sostenible de recursos naturales. El PREP supone un accionar articulado del gobierno central, con los actores locales, fomentando la coordinación de actores para la territorialización de la política pública. Adicionalmente, el PREP no sólo considera las condiciones de degradación, riesgo y vulnerabilidad, sino también las condi-

ciones sociales, productivas y organizativas, sobre la base de las cuales se eligieron los territorios de intervención,⁴⁷ que se caracterizan por contar con una fuerte tradición de organización social (Díaz, 2012).

La implementación de proyectos ambientales en el territorio por parte del gobierno central es incipiente y presenta serias restricciones de financiamiento, concentrando los esfuerzos en la descentralización de servicios para el otorgamiento de permisos ambientales con una creciente coordinación con otras entidades públicas presentes en el territorio. Es importante recalcar, que pese a la falta de una estrategia coordinada de intervención para la adaptación al cambio climático, entre 2010 y 2014, el 64% de la inversión pública en el territorio provino de presupuestos especiales (mitigación de daños por IDA y 12E), lo anterior se traduce en el desembolso de US\$ 6.7 millones para subsanar las pérdidas y daños en infraestructura a raíz de los fenómenos naturales en el territorio.⁴⁸ Más allá de la inversión pública, la afectación del territorio por fenómenos climáticos genera impactos negativos sobre los principales medios de vida de la población. En este sentido, las zonas costeras son particularmente vulnerables a inundaciones y están más expuestas ante el incremento de los períodos de sequía o las variaciones en la precipitación, como producto del fenómeno de El Niño (Gutiérrez, 2010).

⁴⁷ El PREP se enfoca en cuatro territorios: i) Bajo Lempa (municipios de Zacatecoluca, Tecoluca y Jiquilisco); ii) Micro-región Humedal del Cerrón Grande (municipios de Suchitoto, Cinquera y Jutiapa); y iii) Mancomunidad La Montañona (municipios de Chalatenango, Comalapa, Concepción Quezaltepeque, El Carrizal, La Laguna, Las Vueltas y Ojos de Agua); iv) Micro-región Ahuachapán Sur (municipios San Francisco Menéndez, Jujutla, Guaymango y San Pedro Puxtla).

⁴⁸ Las actividades de reconstrucción en el territorio incluyen la reparación de puentes y carreteras en San Pedro Masahuat, Cuyultitán y el Rosario, así como la construcción de obras de mitigación en el Bajo Lempa.

En el territorio de Los Nonualcos la intensidad de las sequías en los últimos años ha sido significativa, registrándose 4 períodos secos en 2014 con un máximo de 10 días secos consecutivos al sur de los departamentos de La Paz y San Vicente (MARN, 2014). Durante 2015, el territorio se ha visto afectado nuevamente por el déficit de lluvias, con la incidencia de cuatro períodos secos entre mayo y agosto, con una duración de entre 8 y 19 días consecutivos en la zona sur de La Paz (MARN, 2015). A diferencia de los daños por tormentas que afectan la infraestructura nacional y la conectividad, la sequía tiene efectos directos sobre los hogares rurales, especialmente los más pobres y dependientes de las actividades agrícolas y la pesca, limitando la capacidad de los hogares para la generación de ingresos y alimentos. En 2015 se estima que la sequía ha ocasionado pérdidas de alrededor del 70% de los cultivos de maíz en La Paz, generando considerables daños a la agricultura de subsistencia en las zonas altas del departamento, como los municipios de San Pedro Masahuat y Olocuilta, y principalmente a los de la zona marino-costera, como San Luis Talpa (COMURES, 2015).

Las mareas vivas⁴⁹ son otro fenómeno que refleja las condiciones de vulnerabilidad del territorio, al ocasionar daños ambientales y económicos. El incremento del nivel del agua en los manglares afecta el bosque salado, generando pérdidas en el cultivo de moluscos y daña las viviendas cercanas a la zona costera. En 2015, La Paz y San Vicente fueron los departamentos más afectados por estas mareas, siendo los municipios que presentan mayores daños San Luis La Herradura y Tecoluca, los cuales concentran el 57.5% de las viviendas afectadas a nivel nacional (SNET, 2015).

⁴⁹ Marea que ocurre poco después de luna nueva o llena (MARN, 2015a).

Recuadro 4.
La Mesa Permanente de Actores del Bajo Lempa (MESPABAL)

En 2012 las municipalidades de Tecoluca, Jiquilisco y Zacatecoluca y varias organizaciones sociales que representan expresiones de base local, formaron la MESPABAL, integrada por las tres municipalidades y seis organizaciones territoriales (IDES, CRIPDES, FECOOPAZ y CORDES del lado occidental; y la Coordinadora del Bajo Lempa-Asociación Mangle y ACUDESBAL, del lado oriental). Dentro de los factores clave para la conformación de la Mesa, destacan la afinidad política entre las Alcaldías y el alto grado de organización social y liderazgo de las organizaciones locales (Gómez, 2012).

Una de las primeras tareas de la Mesa fue la elaboración de un diagnóstico integral del territorio, como insumo para el diseño de un Plan de Desarrollo Territorial liderado por los actores locales. Dicho Plan se utilizaría como marco de referencia tanto para impulsar acciones de desarrollo, como para ordenar las intervenciones públicas y privadas en el Bajo Lempa. La MESPABAL abordó problemáticas como la expansión incontrolada de la caña de azúcar y sus prácticas degradantes, los riesgos asociados a las inundaciones, la necesidad de promover alternativas productivas sostenibles, el manejo adecuado de los ecosistemas y recursos naturales y la incorporación efectiva de jóvenes y mujeres en los procesos de desarrollo. Estos temas se priorizaron desde la Mesa y buscaban ser operativizados a través del Plan Estratégico de Desarrollo Territorial para el Bajo Lempa (Cuéllar, et al., 2013).

La MESPABAL es un espacio que fortaleció el posicionamiento de los actores territoriales frente a las diferentes instancias públicas y se convirtió en referente territorial para la articulación de políticas nacionales en esta zona, informando la creación de programas como Territorios de Progreso (2011), el acuerdo interministerial sobre zafra verde (2012), la Estrategia para el Desarrollo de la Franja Costero Marina y el FOMILENIO II, en cuanto a la inclusión de mujeres y jóvenes en programas de desarrollo, consolidándose como espacio de diálogo y fortaleciendo su capacidad de incidencia frente al gobierno central.

Fuente: Elaboración propia.

Ante el nuevo contexto de creciente vulnerabilidad, la ALN reconoce la importancia de la incorporación de la gestión ambiental como eje central en el Plan Estratégico 2013-2017, establecido en la II Declaratoria de Antigua Guatemala. Este plan establece 5 ejes de trabajo para el quinquenio: a) Medio ambiente, gestión de riesgos, desechos sólidos, recursos naturales y agua; b) Gestión y planificación participativa del territorio; c) Desarrollo económico local; d) Desarrollo social e identidad cultural; y e) Fortalecimiento institucional (ALN, 2013). El Plan Estratégico, cuenta con el respaldo político de las municipalidades y refleja el compromiso de los actores para la adopción de iniciativas que mejoren la gestión de los recursos naturales; sin embargo, la gestión del territorio requiere de la articulación de esfuerzos y la inclusión de otros actores como las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, por lo que las acciones implementadas para dar cumplimiento al Plan muestran avances insuficientes a nivel operativo.

Finalmente, existen iniciativas comunitarias que marcan una nueva tendencia hacia la adopción de mejores prácticas que disminuyen la presión y degradación de los recursos naturales. La existencia de acciones comunitarias para la adaptación y mitigación, refleja el potencial del territorio para el mejoramiento de la gestión ambiental y la construcción de resiliencia. Uno de los casos más exitosos fue la creación de la Mesa Permanente de Actores del Bajo Lempa (Gómez, 2012), que representa un hito en cuanto a la gestión ambiental territorial; sin embargo, la experiencia de diálogo interinstitucional desarrollada por la MESPABAL⁵⁰ para los temas ambientales no se incorporó en la agenda de la ALN (Recuadro 4).

⁵⁰ La MESPABAL desaparece a mediados de 2013 debido a la existencia paralela de otros espacios territoriales con más soporte institucional.

Asimismo, en 2015 se aprobó una ordenanza municipal en Tecoluca que regula el uso de madurantes y agroquímicos, riego y quema de cultivos de caña en áreas que se encuentren a menos de 300 metros de distancia de manglares, cuerpos agua y cultivos. Esta iniciativa reaviva la discusión sobre las limitantes ambientales del cultivo de caña de azúcar, principalmente por el alto grado de afectación de los ecosistemas por factores como la contaminación, pérdida de manglar y escasez de tierra para granos básicos, y abre el debate sobre la búsqueda de otras alternativas productivas para el territorio.

Dinámica territorial

Durante el último quinquenio, el trabajo de la Asociación se ha fortalecido por una serie de factores dentro de los que destacan: el cambio en el marco de políticas a nivel nacional, el creciente reconocimiento político de la Asociación por parte del gobierno central, el incremento de las capacidades de gestión y administración del territorio, la promoción de amplios procesos de participación ciudadana y la existencia de consenso político inter-municipal. El cambio gradual de las políticas e instituciones del Estado promueve el fortalecimiento de los procesos de democratización y descentralización de la política pública, facilitando la construcción de una nueva institucionalidad para el desarrollo territorial. Las respuestas de los actores territoriales ante los cambios a nivel de macro políticas se caracterizan por la inserción e innovación, inserción en los procesos de desarrollo nacional - que se facilita con la creación de la ALN- e innovación en cuanto al diseño de instrumentos de gestión del territorio y el establecimiento de redes de cooperación multi-actores.

El marco de políticas a nivel nacional muestra una evolución favorable hacia la promoción del desarrollo a través de programas económicos, sociales y ambientales; sin embargo la dinámica

de los territorios se vuelve cada vez más compleja y requiere la creación de plataformas de interacción entre actores que permitan el aprovechamiento de éstas políticas. La institucionalidad del territorio crea las condiciones para la territorialización de la política pública, en tanto que define un actor intermedio que vincula los esfuerzos del gobierno central con las necesidades locales, favoreciendo el cumplimiento de la agenda territorial de desarrollo e incentivando la participación de la sociedad civil.

En el territorio de Los Nonualcos el fortalecimiento institucional se da de forma paralela al cambio gradual en el marco de políticas y a la expansión en la actividad económica, generando condiciones que favorecen la coordinación vertical con los actores. La ALN representa una ventaja comparativa en términos políticos e institucionales, ya que facilita el diálogo entre actores para la formulación de la agenda de desarrollo local, mejorando las posibilidades de territorialización de la política pública; sin embargo, la Asociación ha centrado sus esfuerzos en el establecimiento de vínculos con entidades ajenas al territorio, dejando de lado la integración de experiencias locales de gestión territorial.⁵¹

En el territorio predomina una visión de “empresa región”, en este sentido se busca fortalecer a los actores locales para aprovechar las ventajas competitivas de su ubicación territorial. El rol económico del territorio en la agenda nacional de desarrollo ha sido clave para promover esta orientación pues en la zona de Los Nonualcos se concentran grandes empresas de diverso tipo, muchas de ellas relacionadas con la actividad logística en la que se basaba la propuesta de desarrollo nacional de los años 90 y

⁵¹ La coordinación de actores es particularmente evidente en el caso entre el gobierno central y los gobiernos locales, así como entre las municipalidades y el sector empresarial en el marco de la estrategia de desarrollo económico local.

principios del siglo XXI. De modo que esta visión de ir al encuentro con las grandes dinámicas económicas ha orientado la visión del desarrollo territorial de la ALN, en esa línea la búsqueda de alianzas con las grandes empresas se ha considerado un “desencadenante de procesos de desarrollo más grandes” (Merlos, 2015).

Los espacios de participación que se impulsan en los Planes y Estrategias de ALN son aquellos articulados con los sectores económicos con mayor potencial en el territorio, muchos de estos cuentan con el impulso de políticas nacionales o son parte de grandes inversiones de carácter privado: servicios logísticos, agro industria con potencial de desarrollo en el territorio (frutales, ganadería, pesca), manufactura artesanal y turismo. Cada una de estas áreas se maneja a partir de mesas sectoriales que cuentan con sus respectivos apoyos institucionales, como el programa de apoyo a las microempresas de CONAMYPE, las acciones de PRODEMOR Central para frutales, el programa Pueblos Vivos de MITUR y la alianza con las empresas de aviación en el caso de los servicios logísticos. Aun cuando existen avances para la

coordinación de actores, la Asociación carece de mecanismos para coordinar la implementación de iniciativas. En este sentido, una vez establecidos los vínculos de cooperación entre la Asociación y las entidades públicas o privadas, generalmente de carácter bilateral, los esfuerzos para la articulación entre los objetivos de cada intervención y la agenda de desarrollo del territorio resultan insuficientes, lo que incrementa el riesgo de duplicidad e incluso contradicción entre los esfuerzos.

Este ejercicio de vinculación y articulación entre actores, ha permitido la implementación de acciones públicas y privadas que contribuyen al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas del territorio con impactos importantes sobre la generación de ingresos, el empleo, educación y bienestar (Tabla 1). Esta nueva dinámica se relaciona principalmente con el volumen de actividad económica que se concentra en el territorio y la capacidad de los actores locales para articular esfuerzos para el apoyo al emprendedurismo local, la agroindustria, turismo y formación de capital humano.

Tabla 1
La Paz: Principales indicadores socioeconómicos*

Variable	2001	2005	2010	2013
Población Económicamente Activa	118,460	124,932	142,321	140,449
Tasa de desempleo (%)	7.2%	7.0%	7.0%	5.9%
Ingreso por hogar (mensual)	\$313.71	\$341.68	\$394.18	\$469.96
Ingreso per cápita (US\$)	\$66.21	\$80.96	\$98.69	\$118.22
Hogares receptores de remesas (%)	22.2%	19.1%	18.9%	20.3%
Monto de remesa mensual (US\$)	\$134.27	\$148.62	\$157.20	\$160.87
Pobreza extrema (% de hogares)	19.4%	17.2%	11.6%	8.3%
Analfabetismo (% de población)	17.8%	16.1%	12.9%	11.4%
Escolaridad promedio (años)	4.51	4.83	5.63	5.98
IDH	0.66	0.70	0.75	0.76

* Los indicadores departamentales de La Paz son utilizados como referencia para todo el territorio debido a la inexistencia de datos recientes a nivel municipal. La Paz concentra el 92% de la población y el 89% del territorio de la ALN, por lo que tiene un alto grado de representatividad.

Fuente: EHPM, DIGESTYC (varios años).

La reducción de la pobreza extrema muestra avances sustanciales relacionados con la intervención del programa de Comunidades Solidarias Rurales⁵² que brinda atención a 15 municipios de La Paz en el marco de la ampliación de los programas sociales y la entrega de transferencias monetarias condicionadas en el área rural. Esta iniciativa se complementa con los programas de alimentación escolar y entrega de zapatos y uniformes dirigidos a los estudiantes de instituciones públicas (GOES, 2013), los cuales a su vez contribuyen de forma directa a la diversificación de los medios de vida de los hogares, a través de la contratación de pequeñas empresas para la confección de uniformes y provisión de insumos, ampliando el espectro de oportunidades para la generación ingresos dentro de las comunidades.

Otro elemento importante es el incremento en el monto de las remesas recibidas, ya que la migración internacional se ha convertido en una de las estrategias de las familias para garantizar sus medios de vida en el territorio. El fenómeno de la migración incide sobre la dinámica del territorio, al promover transformaciones sociales y económicas en el ámbito local. En 2013, 5.6% de la población del departamento de La Paz⁵³ residía en el extranjero y 1 de cada 5 hogares recibían remesas. Si bien los flujos migratorios no presentan el mismo dinamismo que en otras zonas del país, la migración se ha visto incrementada en los últimos años por factores diversos, incluida la violencia. La Paz es uno de los departamentos más violentos del país, con mayores riesgos en municipios como

Zacatecoluca y San Luis Talpa (PNC, 2015). El contexto de inseguridad en el territorio plantea desafíos para la ejecución de políticas de desarrollo e incide sobre una amplia gama de factores como la migración, la inversión pública y privada y la educación.

Las acciones públicas para el fomento de la producción y el crecimiento económico se centran en la reactivación del sector agropecuario y el apoyo a emprendimientos de micro y pequeñas empresas y se enmarcan en las líneas estratégicas para la atención de los territorios establecidas en el PQD (2010-2014). El MINEC y CONAMYPE son instituciones con gran presencia en el territorio y su participación en apoyo al desarrollo económico local se centra en el establecimiento de centros de desarrollo de negocios en Zacatecoluca y el otorgamiento de fondos no reembolsables para el desarrollo de micro y pequeñas empresas a nivel local. Esta estrategia está en línea con las prioridades del territorio y fomenta la competitividad en los sectores que plantea el CODENOL: turismo, frutales, lácteos, servicios logísticos y pesca (Bermúdez, 2015).

El fomento de las actividades productivas ha sido la apuesta principal desde la creación de la Asociación, por lo que existen grandes avances en cuanto a la atracción de inversiones, así como en relación con el establecimiento de sólidas relaciones de colaboración entre actores públicos y privados para mejorar las condiciones de productividad. La existencia de instrumentos de gestión territorial orientados al desarrollo económico local ha facilitado la coordinación de actividades con instituciones como la CONAMYPE, el Ministerio de Economía (MINEC) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

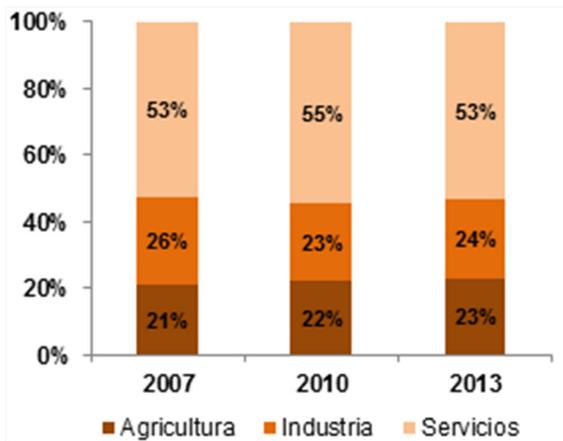
La distribución de la población económicamente activa muestra un incremento gradual de los empleados en el sector agropecuario durante

⁵² Comunidades Solidarias Rurales se deriva del programa de reducción de la pobreza Red Solidaria (2005) que inicialmente atendía a 4 municipios de la zona norte del departamento.

⁵³ La información se obtuvo de la EHPM (2013) por ser la fuente de datos más actualizada, por lo que únicamente se consideran datos a nivel departamental. Información de 2007 a nivel municipal puede encontrarse en el V Censo de Población y Vivienda.

los últimos años (Gráfico 3), incentivado por el surgimiento de alternativas de empleo local en este sector vinculadas con la implementación de programas públicos para la reactivación productiva.⁵⁴ La actividad agropecuaria especialmente aquella relacionada con actividades de subsistencia como el cultivo de granos básicos, la ganadería a pequeña escala y la pesca artesanal, continúa siendo importante como estrategia de medios de vida en las zonas rurales. Sin embargo, ante las apuestas estratégicas del territorio, centradas en las actividades logísticas y de servicios, surgen interrogantes respecto a la incorporación de acciones de apoyo al sector agropecuario dentro de los planes de desarrollo de la ALN.

Gráfico 3
La Paz: Población económicamente activa, por rama de actividad



Fuente: EHPM (2007, 2010 y 2013).

En los últimos años se generan oportunidades que facilitan el aprovechamiento de las potencialidades del territorio, principalmente relacionadas con la ejecución de proyectos de desa-

rollo productivo, tales como el FONDEPRO, implementado por el Ministerio de Economía, que en 2012 invirtió US\$2.1 millones para apoyar iniciativas económicas. De las cuales cinco iniciativas productivas de la región de Los Nonualcos, lograron acceder a fondos por un monto de US\$ 250,000 (ALN-MIJIBOA, 2014). De forma paralela existen actividades recientes para el fomento de actividades turísticas en el territorio. En el marco de la política Nacional de Turismo, se promueve la construcción de infraestructura para deportes de playa y la formación de jóvenes para el desarrollo del turismo rural comunitario en la zona. Finalmente, los efectos de la estrategia de desarrollo integral de la franja costero marina y la ejecución de FOMILENIO II, se vinculan con el incremento de la competitividad y conectividad de la región a través de la ejecución de proyectos de infraestructura (Torres, 2015); sin embargo, al tratarse de acciones nacionales, la ejecución de dichos programas plantea nuevos desafíos en el territorio en cuanto al manejo de los recursos y a la participación de los actores locales en el proceso de toma de decisiones.

En relación con la gestión de los recursos naturales, la territorialización de políticas en Los Nonualcos no refleja la misma dinámica que los aspectos sociales y económicos, principalmente debido al énfasis económico con el que se originó la Asociación. En 2014 surgen algunas iniciativas de gestión ambiental como parte del Plan Estratégico 2013-2017. En este contexto la ALN formula los Planes de Gobernanza Territorial con enfoque de cuenca para dos importantes ecosistemas, el Estero de Jaltepeque y el Río Jiboa,⁵⁵ de forma que los esfuerzos de gober-

⁵⁴ La presencia del PAF ha fomentado el crecimiento del sector a través del Programa de Encadenamientos Productivos para el cultivo y procesamiento de frutales en los municipios de la zona norte.

⁵⁵ Los planes de gobernanza sugieren la creación de un Plan de manejo de cuenca. En el caso de la cuenca del río Jiboa, se ha suscrito un acuerdo entre el gobierno (MARN, MINEC, MAG y Protección Civil), ONG's (FUNDE, FUNDASAL, Cáritas) y la ALN para formar una alianza para la recuperación del río Jiboa (MARN, 2015).

nanza retoman el tema ambiental y se orientan a “fortalecer la institucionalidad, otorgar permisos y controlar el manejo de los recursos naturales del territorio” (Merlos, 2015).

Los planes de gobernanza se basan en tres componentes: i) gestión ambiental; ii) desarrollo económico; y iii) fortalecimiento institucional; sin embargo, estos esfuerzos se orientan a la mitigación de riesgos para mejorar la producción y competitividad del territorio y se realizan al margen de las iniciativas comunitarias presentes en la zona del Bajo Lempa, por lo que su capacidad para mejorar la gestión de los recursos es limitada. En esta línea, la Asociación privilegia un abordaje que apalanca las ventajas competitivas del territorio para buscar una articulación en políticas relacionadas con las

apuestas económicas nacionales, minimizando la importancia crítica que tienen las condiciones de los recursos naturales para el flujo de servicios ecosistémicos y el desarrollo del territorio y el país. Adicionalmente, aun cuando los impactos de la variabilidad climática afectan a todo el territorio, la adopción de prácticas de adaptación es insuficiente y se expresa en intervenciones puntuales que no logran articularse con la agenda de desarrollo de la ALN. Los planes de gobernanza territorial, representan un avance en la atención de temas críticos para la zona de Los Nonualcos; sin embargo, éstos no retoman experiencias de tipo comunitario y tienen poca articulación con los marcos nacionales de políticas, desaprovechando la oportunidad de avanzar hacia estrategias más amplias y coordinadas para la adaptación al cambio climático.

Temas críticos para el desarrollo y la gobernanza territorial

El rol y las dinámicas territoriales en Los Nonualcos

El territorio de Los Nonualcos se caracteriza por la diversidad de sus ecosistemas y paisajes, por su potencial productivo y por sus activos en infraestructura (carreteras y aeropuertos), donde interaccionan una serie de actores, intereses, actividades y dinámicas que representan un microcosmos de la dinámica nacional. Los Nonualcos se muestra como un territorio clave para el desarrollo nacional, ya que en él coexisten diferentes tipos de visiones de desarrollo, algunas con mayor afinidad a viejos ejes de acumulación (continuidad del modelo agroexportador, café y caña de azúcar) que pretenden mantener o aumentar su hegemonía territorial; otras, asociadas al cambio y que promueven nuevos ejes de acumulación como la plataforma logística y el turismo a gran escala, se caracterizan por tener lógicas de articulación fuera del territorio. En ambos casos, sus dinámicas económicas resultan ser de tal envergadura, que visiones de tipo comunitario como el proceso del Bajo Lempa, que intenta conjugar objetivos sociales, ambientales y económicos de manera articulada, se ven claramente sofocadas, limitándose a esfuerzos muy puntuales y con poca incidencia dentro de todo el territorio.

Al hacer un balance de la evolución del uso del suelo en las últimas décadas, se deduce que en el territorio de Los Nonualcos continúa prevaleciendo una lógica de agricultura comercial monocultivista, característica del modelo agroexportador. En la planicie costera, la caña de azúcar ha tomado el lugar del algodón, redefiniendo las pautas del ordenamiento de la zo-

na. A diferencia del sistema de hacienda algodonera, el control sobre la tierra ya no se basa en la concentración de la propiedad, sino en el control del uso del suelo. En ese afán de expansión, la caña de azúcar ha desplazado principalmente tierras dedicadas a granos básicos, asociadas a medios de vida campesina, que se han visto obligados a migrar a zonas de ladera (cafetales), inclusive ha invadido directamente zonas frágiles como los manglares, deforestando e incrementando aún más el efecto de degradación del territorio. Adicionalmente, sus prácticas agropecuarias degradantes como la quema durante la zafra, así como el uso excesivo de madurantes y plaguicidas, son uno de los principales causantes de la contaminación ambiental, no sólo porque afectan ecosistemas frágiles presentes en las zonas bajas (Estero de Jaltepeque), sino que también atentan contra la salud de sus pobladores.

Otra de las actividades importantes en la planicie costera, son los sistemas productivos de ganadería extensiva. Si bien la superficie de pastos se ha visto reducida en los últimos años, el número de cabezas del hato ganadero ha ido en aumento, lo que podría estar reflejando un cambio hacia una ganadería más estabulada, con el propósito de aumentar la producción y productividad, aspectos críticos para el establecimiento de alianzas con las grandes empresas nacionales de lácteos (Foremost, Lactosa y Petacones, presentes en la zona), pero también con la finalidad de reducir el impacto ambiental (reducción de la frontera agrícola y compactación del suelo) (Merlos, 2015). Por otro lado, concentrado en la zona baja de Tecoluca, se da un proceso novedoso de diversificación agrícola y articulación de la economía familiar cam-

pesina con procesos agroindustriales y de comercialización, siendo el caso más notable el cultivo del marañón orgánico, que es procesado en el sitio y exportado a nichos de mercados solidarios o alternativos (Montoya, 2005).

En zonas de playas y formaciones litorales es notorio el desarrollo urbanístico orientado al turismo. Desde la década de los setentas, este rubro se visualizó como una actividad capaz de generar importantes divisas y empleos, perfilándose el Estero de Jaltepeque como el área prioritaria para el desarrollo de la zona costera. Fue en esta época cuando se construyó la principal infraestructura hotelera. En la actualidad, se ha profundizado el interés por el desarrollo del turismo, que ya ha tenido fuertes impactos ambientales, incluyendo la construcción en zonas de manglar, lo cual se vería agravado con la implementación de nuevas modalidades de desarrollo turístico e inmobiliario, como la construcción de apartamentos y vivienda como segunda residencia, dirigidos a segmentos de alto poder adquisitivo.

La zona media es donde confluyen los dos principales corredores logísticos (Autopista San Salvador-Aeropuerto y Carretera Litoral), que juegan un papel clave para la conectividad requerida en las actividades del comercio, los servicios y la producción agropecuaria. Es en estos ejes donde ocurre el mayor avance de crecimiento urbano, a costa principalmente de tierra dedicada a granos básicos. Esta situación se refleja en un proceso acelerado de lotificaciones, muchas de ellas de carácter ilegal, sin ningún tipo de servicios básicos como manejo de desechos sólidos o tratamiento de aguas residuales que son vertidas sin ningún control, contaminando las áreas de desembocadura de los ríos, con grandes repercusiones, porque representan los recursos primordiales de un buen contingente de población dedicada a acti-

vidades de pesca y extracción de moluscos. Simultáneamente, la edificación de zonas urbanas aumenta la demanda por materiales de construcción, que son abastecidos a través de la extracción de material pétreo del río Jiboa, lo cual ha alterado la dinámica fluvial y provocado desbordamientos e inundaciones (ALN-MIJIBOA, 2014).

La parte alta del territorio se caracteriza por ser la zona donde prevalece el modelo agroexportador del café. Dicho cultivo es considerado como la más importante cobertura forestal dentro del territorio, ya que sirve de protección para las zonas de recarga acuífera, en ausencia de bosques naturales. La baja rentabilidad del café está provocando que disminuya la superficie dedicada a este cultivo, siendo la producción de granos básicos, los sistemas agroforestales asociados a frutales (cítricos, piña, etc.) y el crecimiento urbano, sus principales sustitutos. Adicionalmente, se prevé que con el aumento de la temperatura en los próximos años, este cultivo tan susceptible a estos cambios se verá afectado, a tal grado de que muchos productos tengan que buscar nuevas alternativas.

En síntesis, el territorio de Los Nonualcos refleja los grandes dilemas y desafíos que enfrenta el país: atraviesa por un proceso de cambios y continuidades, pues a la vez que se busca redefinir su nuevo rol territorial dentro de la dinámica nacional, este territorio sigue conteniendo un fuerte peso del modelo agroexportador; las dinámicas en el territorio, así como las visiones y propuestas de desarrollo, tienen claras implicaciones para los medios de vida de los pobres rurales; y a pesar de ser un territorio altamente degradado y contaminado, no se está tomando suficientemente en cuenta el papel crítico de la dimensión ambiental, situación que se está agravando aún más en el contexto de alta vulnerabilidad frente al cambio climático.

Políticas públicas e institucionalidad nacional

A partir de 2009 El Salvador inicia un proceso de cambio gradual en los marcos de política pública, vinculado con la recuperación de la función de planificación nacional y con el fortalecimiento de la política sectorial. Los nuevos marcos de política plantean iniciativas innovadoras y muestran avances importantes en el reconocimiento de la necesidad de transformación del Estado como condición necesaria para implementarlas. No obstante, esos avances resultan insuficientes ante la complejidad de los desafíos ante el nuevo contexto de globalización y vulnerabilidad frente al cambio climático, requiriendo esfuerzos más amplios, más coordinados y más coherentes entre sí.

La recuperación de la función de planificación del Estado es en uno de los logros más destacados de la nueva gestión, al expresar los esfuerzos para la formulación de estrategias que contribuyan al desarrollo nacional. Los esfuerzos mencionados denotan una clara voluntad por avanzar hacia políticas públicas con un enfoque de intervención más inclusivo; sin embargo, las limitaciones fiscales e institucionales presentan desafíos fundamentales. En este sentido, las acciones públicas se ven limitadas por tres factores clave: a) la reducida institucionalidad estatal para la implementación de políticas innovadoras; b) la falta de incorporación de la dimensión ambiental como parte fundamental de las estrategias de desarrollo; y c) la desarticulación entre la agenda del gobierno central y las dinámicas de los territorios.

La modificación de los marcos de políticas no se ha acompañado de cambios proporcionales en la institucionalidad pública, por lo que limitaciones de tipo fiscal y técnico terminan restringiendo la implementación de acciones innovadoras, lo cual plantea retos importantes en cuanto a la amplitud y efectividad de estos

cambios. El ritmo de implementación de estrategias innovadoras se ve influenciado por la heterogeneidad de las capacidades institucionales de cada entidad pública, por lo que los contrastes entre diferentes sectores, resultan evidentes. A excepción de la política social, los sectores que presentan mayores avances en cuanto a marcos de política, como medio ambiente (y en menor medida agricultura), cuentan con asignaciones presupuestarias modestas y capacidades institucionales limitadas que dificultan la implementación de acciones.

En esta línea, persiste no sólo la falta de coordinación interinstitucional, sino también resultados contradictorios derivados de la orientación de distintos marcos de políticas públicas, tal como ocurre con la falta de incorporación de la relevancia que lo ambiental juega en diversas políticas y estrategias, sobre todo económicas. Programas sociales y agrícolas muestran avances importantes al privilegiar la atención de grupos vulnerables, tal como lo reflejan los programas de comunidades solidarias, alimentación escolar y el PAF; sin embargo, eso contrasta con la orientación de políticas de desarrollo económico, que mantienen su lógica tradicional de crecimiento que reproducen esquemas de producción con altos costos socioambientales, que además tienen una fuerte incidencia sobre los medios de vida de los hogares rurales pobres, ya sea a través de la transformación de las fuentes de empleo, o a través de cambios en los patrones de uso y control de recursos críticos como la tierra - y otros recursos naturales. Como resultado, avances importantes que podrían estarse logrando con diversos programas en materia social y ambiental, podrían verse fuertemente limitados por la lógica prevaleciente en acciones, programas y políticas que promueven el crecimiento económico, incluyendo las zonas rurales.

Los severos impactos ocasionados por eventos extremos asociados con el cambio climático

obligaron a la incorporación de la reducción del riesgo, el fortalecimiento de la resiliencia y la adaptación al cambio climático como parte de los objetivos de la política ambiental (MARN, 2012a). Sin embargo, a pesar que las nuevas políticas de cambio climático reflejan enfoques novedosos y más apropiados para la realidad del país, pueden resultar insuficientes, si el resto de políticas siguen basadas en marcos tradicionales, limitando el alcance de estos esfuerzos a una lógica más bien compensatoria, si no se logran mayores transformaciones en el resto de políticas de desarrollo. El caso del PREP ejemplifica lo anterior y aporta lecciones sobre las limitantes institucionales que enfrenta la ejecución de políticas innovadoras. Este Programa enfrenta el desafío de transformación institucional, no sólo al interior de las entidades gubernamentales, sino también en los mecanismos de vinculación con actores y organizaciones territoriales para la implementación de las acciones propuestas. Si bien hay avances importantes de coordinación entre el MARN, el MAG, el MOP y diversos actores en los territorios priorizados para la implementación del PREP, las restricciones financieras y las limitaciones institucionales relacionadas con la presencia del MARN en los territorios, son condiciones críticas para lograr mayores avances en la restauración y adaptación al cambio climático.

A pesar de los avances en políticas públicas, todavía se requieren mayores vinculaciones con actores territoriales, al menos por dos razones fundamentales: por un lado, suponen procesos de construcción que requieren contar con el más amplio respaldo social posible; por otro lado, una parte importante de las políticas suponen el pleno involucramiento de productores, municipalidades y comunidades, tal como se plantea en el PAF con la Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático en el Sector Agropecuario, en el PREP y en la Política de Ordenamiento y Desa-

rollo Territorial. En respuesta a la necesidad de reestructurar la institucionalidad pública, el ejecutivo ha incorporado en el PQD (2014-2019) el diseño de estrategias para la transformación estatal, a través de la descentralización, desconcentración y territorialización de la política pública. Esto favorece el acercamiento entre el Estado y la ciudadanía, a través de la promoción de cambios incrementales en las estructuras institucionales existentes y de la creación de políticas que consideran un modelo de gobierno con enfoque territorial. Lo anterior, representa un avance importante hacia la reducción de las desigualdades territoriales y a la participación activa de la sociedad civil dentro de los procesos de desarrollo; sin embargo, se enfrentan a restricciones institucionales y financieras relacionadas con las capacidades internas de cada entidad pública para incorporar el enfoque territorial dentro de sus agendas. Si bien existen esfuerzos para territorializar los servicios públicos, aún es prematuro concluir sobre el resultado que estas acciones tendrán sobre la institucionalidad y la gobernanza de los territorios. Estas iniciativas implican la introducción de un enfoque territorial en la lógica de desarrollo nacional y representa un giro del tradicional modelo de atención sectorial hacia un esquema de intervención que articule diferentes niveles (nacional, regional y local), por lo que la introducción de nuevos roles para actores como los gobernadores departamentales, podría también complejizar las estructuras de toma de decisiones y sofocar iniciativas que se están impulsando desde los actores locales-territoriales. De momento, los esfuerzos de territorialización muestran una marcada tendencia a la desconcentración de funciones que debe ser manejada con cautela, ya que así como podría significar la transferencia de recursos y conocimientos desde el ejecutivo hacia las mancomunidades, se corre el riesgo de generar un proceso de centralización de funciones a nivel departamental, afectando avances logrados en cuanto a la gestión territorial local.

Sin duda, existen nuevas oportunidades para una mejor articulación entre agendas territoriales con las estrategias nacionales, a través de nuevas plataformas de participación y negociación que tomen más en cuenta las dinámicas existentes en los territorios; sin embargo, los resultados de esas iniciativas aún son incipientes y sus resultados sólo podrán ser evaluados en el mediano y largo plazo.

Actores e institucionalidad territorial

En el territorio de Los Nonualcos se han desarrollado trayectorias institucionales diferenciadas entre Tecoluca y el resto de los municipios de La Paz, que obedecen a su propia historia política y formas de relación de la población con el territorio. La vinculación de ambos territorios en uno solo a partir de su integración en la ALN buscaba complementar las características de ambas zonas, de manera que la experiencia de participación política de Tecoluca aportara al proceso de Los Nonualcos, siendo este un territorio más amplio con altas potencialidades para el desarrollo económico: “La GIZ nos pidió que nos involucráramos para que con nuestra experiencia en la gestión política, económica y social se pudiera, ayudar, contribuir a dinamizar el proceso que querían realizar ahí en Los Nonualcos” (Espín, 2015).

Sin embargo, Tecoluca sigue manteniendo sus particularidades definiendo un modelo propio para la institucionalidad territorial, a pesar de su articulación con la ALN. En este municipio se ha desarrollado un proceso basado en el fuerte capital social del territorio, en el cual la municipalidad desarrolla su gestión en forma articulada con las organizaciones comunitarias distribuidas en microrregiones de desarrollo social y productivo. Este conjunto de actores han definido acciones orientadas al desarrollo humano, el manejo de recursos naturales, la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. Otro de los elementos característicos de la

institucionalidad es la creación de plataformas territoriales, como espacios de confluencia de actores que permiten la definición de estrategias de mediano y largo plazo, la incidencia en políticas y el manejo de conflictos socioambientales. En Tecoluca y en general en el Bajo Lempa, la formación de estas plataformas comenzó con la necesidad de articular actores alrededor de la gestión del riesgo, después de las inundaciones producidas por el Huracán Mitch, de ahí surgen espacios como el Comité Local del Bajo Lempa a finales de los noventa. Más adelante, en 2010 se forma la Mesa Permanente de Actores del Bajo Lempa (MESPABAL) con una agenda enfocada en el diálogo con el sector gubernamental para la incidencia en la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina y el FOMILENIO II. Además, MESPABAL funcionó como espacio para la negociación de conflictos derivados de la contaminación y degradación de recursos producidos por el cultivo de la caña de azúcar, vinculado con el Movimiento por la Defensa de los Recursos y la Vida Humana formado por los pobladores y organizaciones de base de la zona, llegando a tener un diálogo inédito con el sector cañero. El establecimiento de la ordenanza ambiental en Tecoluca, que regula las prácticas agrícolas incluyendo al sector cañero, abre un nuevo momento en la gobernanza territorial del municipio. Como veremos más adelante la definición de regulaciones desde los territorios es también un reto para toda la región de Los Nonualcos.

En los municipios de La Paz, la institucionalidad local ha sido más tradicional. La participación de la población se realiza principalmente a través de las ADESCO, quienes gestionan sus necesidades hacia los municipios. A partir de los procesos de descentralización de postguerra, los gobiernos municipales toman el liderazgo del desarrollo local. Los terremotos de 2001 mostraron los límites de las capacidades locales ante la envergadura de los impactos

en la población y el territorio. La formación de la ALN en una primera etapa, es una alianza para aunar recursos y responder a la emergencia; luego, las municipalidades realizan alianzas con organizaciones no gubernamentales y cooperantes para reorientar los esfuerzos hacia el desarrollo económico del territorio como forma de elevar la calidad de vida de sus habitantes (CONDENOL, 2007).

En Los Nonualcos, la institucionalidad territorial refleja con nitidez las transformaciones estatales del país. Los fuertes procesos de articulación del territorio con las diferentes apuestas de desarrollo impulsadas desde el gobierno central, ofrecen algunas pistas sobre la efectividad de la transformación estatal impulsada por el ejecutivo. La ALN surge en un momento en el que el desarrollo territorial está ganando terreno en la política pública y desde su inicio, la Asociación responde a las grandes apuestas nacionales de desarrollo, reproduciendo el modelo de gobierno adoptado por la gestión de turno a escala territorial. La primera agenda de desarrollo formulada por la Asociación (2004), parte de la propuesta del PNODT para el territorio y privilegia objetivos de tipo económico, impulsando el desarrollo industrial, turístico y empresarial como apuestas estratégicas para el territorio. Esta lógica responde al marco de políticas públicas que contempla inversiones en el mismo sentido y define el crecimiento económico como eje central de la gestión, postergando la incorporación de estrategias sociales y ambientales dentro de la agenda nacional.

La solidez de la institucionalidad territorial, representada por la ALN ha servido como una instancia intermedia que favorece el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo que se promueven desde la dinámica nacional. Para la ALN, el desarrollo económico local depende del crecimiento económico, del fortalecimiento de los actores que estimulan la producción, la competitividad, la generación de

empleo y la concertación entre actores públicos y privados del territorio. Estos objetivos han sido el motor para la formación de la institucionalidad territorial, tal como se evidencia en los planes y programas de la Asociación, en las formas de participación sectorial, así como en las agendas de relación interinstitucional (Plan Estratégico 2015 y Estrategia de Desarrollo Económico Local).

Para ir al encuentro con el gran sector privado, las acciones emprendidas por la institucionalidad se orientan al fortalecimiento de capacidades locales para su articulación con las empresas más dinámicas asentadas en el territorio a través de: a) estrategias de formación que permitan incrementar la inserción laboral local en empresas de aviación y aeronáutica; b) la vinculación de pequeñas empresas locales como prestadoras de servicios para las grandes empresas asentadas en el territorio; y c) el desarrollo de diversos mecanismos de diálogo y puesta en común entre actores públicos y privados, entre ellos, el establecimiento de mesas sectoriales por área de actividad económica con el criterio de “trabajar sobre las coincidencias y no sobre las diferencias” y la formación del Consejo de Desarrollo Económico Local (CODENOL) (Mejía 2015). Ante este panorama, es necesario avanzar hacia la construcción de instrumentos de coordinación horizontal, tanto desde la ALN, como desde el gobierno central, de modo que permitan articular las iniciativas de desarrollo del territorio con los esfuerzos nacionales de territorialización del Estado, a la vez que fortalezcan la capacidad territorial para enfrentar los crecientes desafíos ambientales derivados del contexto territorial de alta vulnerabilidad frente al cambio climático.

Los espacios de participación que se impulsan en los Planes y Estrategias de la ALN son aquellos articulados con los sectores económicos con mayor potencial en el territorio. Muchos de estos cuentan con el impulso de políticas nacio-

nales o son parte de grandes inversiones de carácter privado: servicios logísticos, agroindustria con potencial de desarrollo en el territorio (frutales, ganadería, pesca), manufactura artesanal y turismo. Lo económico ha marcado fuertemente la agenda de desarrollo de la ALN, lo cual fue ratificado en el Acuerdo de Antigua (2013) en el cual los alcaldes consideran que “La Región de Los Nonualcos tiene el potencial para convertirse en una plataforma Logística, Agroindustrial y Ecoturística con impacto a escala nacional, aprovechando su ubicación geográfica”, sin embargo es el tema ambiental (Medio ambiente, Gestión de Riesgos, Desechos Sólidos, Recursos Naturales y Agua) el que aparece como primer eje para el Plan Estratégico del quinquenio 2013-2017. Esto obedece a que los procesos relacionados con los recursos naturales están marcando los límites a la visión de desarrollo económico del territorio, “la mala gestión ambiental que se ha dado en el territorio está frenando muchos procesos de desarrollo que se dan” (Merlos, 2015).

A pesar de que una de las razones principales para la incorporación de Tecoluca en la ALN fue ayudar a orientar el proceso de desarrollo territorial, su incorporación no ha tenido mayores resultados en términos de articulación comunitaria-municipal-ALN, ni en la incorporación estratégica de la dimensión ambiental en la apuesta de desarrollo del territorio. Recientemente se ha dado mayor prioridad a la definición de medidas regulatorias para el manejo de recursos naturales, con el potencial de pasar a formar parte de la institucionalidad territorial. Sin embargo, los procesos ambientales también requieren de la definición de diálogos, consensos y negociación entre los actores territoriales para la definición de nuevas prácticas, la implementación de normativas y la definición de recursos para su implementación.

Dado que este territorio es sumamente complejo en cuanto a sus dinámicas productivas, la

incorporación de lo ambiental de manera más amplia en la agenda del desarrollo territorial, plantea diversos retos para la institucionalidad actual:

- Una mayor articulación con el gobierno central y con las políticas nacionales de medio ambiente y desarrollo territorial, a través de convenios y alianzas y normativas conjuntas. La ALN ha definido diversos acuerdos con el MARN para el manejo de ecosistemas, descentralización de otorgamiento de permisos etc., pero tiene por delante el reto de incorporar ampliamente la agenda de adaptación y restauración de ecosistemas, de modo que incida en el cambio de las prácticas agrícolas y otras actividades productivas del territorio.
- La incorporación de los actores que han estado al margen de un proceso fuertemente marcado por lo económico. Entre estos encontramos a diversas formas de organización vinculadas a temas de conservación de recursos naturales, como las juntas de agua o las organizaciones de cuenca, pero también actores vinculados a las actividades productivas de subsistencia: “hasta mediados del año pasado que se empezó a trabajar más fuertemente el tema ambiental y es donde hemos identificado que hay organismos de cuenca, que hay juntas de agua, que hay otros esfuerzos también, y lo que hoy hay es una mesa donde convergemos las unidades ambientales, estos actores locales que están más vinculados a temas de medio ambiente” (Merlos, 2015). Aunque las figuras de manejo de humedales y cuencas incorporan a las juntas de agua y organizaciones de cuenca, no es claro cómo incorporar a los productores de subsistencia, cuyas actividades no sólo inciden en el manejo de los ecosistemas, sino que también son fuertemente impactadas por diversas actividades productivas.

- Definir estrategias para la relación con actores “exógenos” al territorio con gran injerencia en las actividades productivas, como el sector cañero. Si bien la ALN cuenta con diversas mesas sectoriales, ninguna ha trabajado sistemáticamente con el sector cañero, a pesar que dicho sector ha transformado significativamente el uso del suelo y las modalidades de acceso a la tierra, además de mantener un modelo productivo con significativos impactos ambientales. Solo para el Plan de Gobernanza Territorial del Río Jiboa, se incorpora la “creación de mesas de concertación que aseguren la participación del sector empresarial de caña de azúcar” (ALN, 2015) como parte del abordaje de esta problemática; en cambio en el Plan de Gobernanza Territorial del Estero de Jaltepeque, no se mencionan acciones específicas para el diálogo con este sector aunque en el diagnóstico ambiental se consideran los efectos adversos de la producción de caña.

Gobernanza territorial, dimensión ambiental y de cambio climático

Como se discutió previamente, el territorio que corresponde a la Asociación de Municipios Los Nonualcos ha transitado por un proceso a través del cual se replantean su rol territorial y sus dinámicas territoriales internas, surgen nuevos actores con claras visiones territoriales, así como también nuevas institucionalidades que buscan promover la gestión y el desarrollo territorial. En conjunto, estas expresiones configuran un contexto de gobernanza territorial que muestra con bastante claridad los desafíos del desarrollo, en un marco de búsqueda de profundización de la globalización y de aumento de los impactos del cambio climático.

Al interior del territorio de Los Nonualcos existen dinámicas diferenciadas que permiten com-

prender la orientación y los alcances de los sistemas de gobernanza que subyacen las decisiones sobre los usos – actuales y futuros – y el control del territorio y de sus recursos. En este sentido, en el territorio se pueden identificar tres zonas claramente diferenciadas por sus sistemas de gobernanza: la zona costera, la zona intermedia y la zona alta.

En la zona costera sobresalen tres elementos que ayudan a comprender los sistemas de gobernanza: el fuerte desarrollo comunitario, la expansión de la caña de azúcar y el auge del turismo. Los procesos de organización comunitaria y sus diversas expresiones han sido fundamentales para promover y desarrollar diversos proyectos no sólo productivos y de provisión de servicios sociales, sino también para responder a situaciones de emergencia ante los impactos de eventos extremos como las inundaciones y los terremotos. Eso es ampliamente reconocido por parte de las municipalidades y de las entidades nacionales, pues la fuerte organización comunitaria ha jugado un papel fundamental en los sistemas de alerta temprana, en las fases de emergencia, pero también en las fases de reconstrucción ante eventos extremos. Por ello, la incorporación de Tecoluca a la Asociación Los Nonualcos resultaba sumamente importante, pues en ese municipio se alcanzaron logros relevantes de coordinación entre la municipalidad y las organizaciones comunitarias-territoriales, tanto para la gestión del riesgo, como para la promoción de proyectos de producción orgánica.

Lo anterior contrasta ante el proceso de expansión de la caña de azúcar. Dicha expansión se explica por el papel que han jugado diversos instrumentos de política y por un marco sostenido de incentivos que garantizan la realización de la producción azucarera. En el territorio, eso ha significado un crecimiento sostenido de las áreas cultivadas con caña que de manera sistemática ha desplazado la producción de granos

básicos y áreas de pastos, pero también zonas ambientalmente frágiles, como los manglares. En el desplazamiento de las áreas de granos básicos, los ingenios azucareros han sofisticado sus estrategias de acaparamiento de tierras por medio de contratos multianuales de arrendamiento con propietarios individuales. Como resultado, productores de granos básicos que arriendan su tierra a los ingenios, se convierten en jornaleros durante la cosecha de la caña o buscan nuevas áreas para continuar cultivando granos básicos. Los contratos de arrendamiento no cuentan con mecanismos de regulación: los montos, condiciones de pago y los plazos pudieran ser favorables para los productores que arriendan sus parcelas a los ingenios, en comparación con la producción de maíz; sin embargo, otras consideraciones ambientalmente críticas, como el manejo del suelo, el uso y métodos de aplicación de agrotóxicos, son aspectos que adolecen de cualquier regulación municipal o nacional. Esto ocurre a pesar de los enormes impactos a la salud y a la contaminación de cuerpos de agua y de otros cultivos de pequeños productores, cooperativas y comunidades que sufren de manera directa dichos impactos. Nuevos contratos de venta de azúcar, como los que ya se están logrando con el mercado chino, podrían reforzar y profundizar aún más estos mecanismos e impactos ocasionados por la expansión del cultivo de la caña, sustituyendo en mayor medida las áreas dedicadas a granos básicos y pastos, pues los regímenes de conservación existentes en las zonas de manglares limitan el cambio de uso.

En relación con el turismo, la franja de playa concentra la mayor atracción. Si bien allí, el turismo se viene desarrollando desde hace varias décadas, las nuevas propuestas contenidas en iniciativas como FOMILENIO II podrían significar giros importantes en la medida que proyectos de gran envergadura introduzcan nuevas presiones por el cambio de uso del suelo en zonas ambientalmente frágiles como

manglares. Además de condiciones habilitadoras que podrían ser financiadas directamente por FOMILENIO II, el sector privado con intereses en el sector turístico, dispone de propuestas de proyectos, así como de recursos financieros propios que superan por mucho los fondos de FOMILENIO II. Nuevos mecanismos regulatorios serán requeridos para gestionar dinámicas completamente nuevas en la zona costera, no sólo en los municipios de Los Nonualcos, sino también a nivel nacional. Sin embargo, pareciera que la ALN no está poniendo suficiente atención a esas dinámicas inminentes, que además de generar algunos empleos, sin duda también traerán consigo nuevos escenarios de conflictos sobre los derechos de comunidades rurales pobres. En este escenario, sería particularmente lamentable que la ALN no buscara alianzas para la gestión en esa zona del territorio, en la cual existen los niveles más fuertes de organización comunitaria, que podría dar paso a nuevos arreglos institucionales para la gestión territorial.

En contraste con la zona baja, en la zona intermedia, la Asociación de Municipios Los Nonualcos juega un papel importante de liderazgo. De manera paulatina ha venido incorporando mecanismos regulatorios mucho más vinculados con los procesos de urbanización y ordenamiento territorial que derivaron en la creación y puesta en funcionamiento de la OPLAGEST. Las lotificaciones y proyectos urbanos sin criterios de ordenamiento e incluso, en algunos casos ilegales, forjaron la necesidad de contar con mecanismos más expeditos de regulación, lo cual refleja los alcances de coordinación en esta materia con el Vice-Ministerio de Desarrollo Urbano, la entidad rectora a nivel nacional. En términos económicos, la Asociación ha volcado esfuerzos importantes para aprovechar las oportunidades - actuales y futuras - provenientes del impulso a los servicios logísticos a través del apoyo al establecimiento de encadenamientos con empresas ubicadas en

el aeropuerto internacional de El Salvador, así como de las empresas de la maquila textil, lácteos y otras que se ubican en las cercanías de la carretera del litoral, la cual sería ampliada con recursos de FOMILENIO II. Un mayor impulso a los servicios logísticos y las mejoras de conectividad que supondrían las mejoras en la carretera del litoral tendrían como resultado un mayor auge de los mercados de tierra y reforzaría los procesos de urbanización que no sólo demandará mayores servicios públicos, sino también mayores implicaciones socio-ambientales, como una mayor demanda de agua y procesos más severos de contaminación. Si la Asociación de Municipios Los Nonualcos retoma lo ambiental como ámbito estratégico de gestión del territorio para promover el desarrollo, podría jugar un rol importante en regular estas dinámicas, que son latentes y fuentes de conflicto en el territorio. Por supuesto que esto requiere mayores y mejores mecanismos de coordinación con las entidades nacionales del gobierno: los planes de gobernanza territorial plantean avances iniciales importantes, pero mecanismos e instrumentos que abarquen cada vez más la gestión del territorio serán cruciales.

La zona alta juega un papel crítico para el territorio: en términos económicos, es una zona productora y generadora de empleo - sobre todo agrícola - pero también muestra procesos de diversificación que promueven el cultivo y comercialización de frutales e iniciativas de turismo rural comunitario, entre otras; es también una zona que comienza a ser receptora de productores de granos básicos desplazados por la expansión de la caña; aunque en las zonas intermedia y baja existen importantes zonas de acuíferos, la zona alta es una zona importante para la provisión de agua en el territorio. El actual predominio del cultivo del café está amenazado por la volatilidad de los precios internacionales, por los problemas de la roya, pero sobre todo, por los aumentos proyectados de temperatura que tendrán como consecuencia

una reducción considerable de la superficie cafetalera. Las condiciones de vulnerabilidad y susceptibilidad a deslizamientos se verían agravadas en ausencia de cobertura permanente como la contenida en los cafetales de sombra; si bien existen iniciativas que proponen sustituir áreas de cafetales con el cultivo del cacao - sistema agroforestal similar al sistema de café bajo sombra - mayores esfuerzos serán necesarios para promover alternativas productivas que signifiquen el manejo apropiado del suelo, incluyendo cultivos permanentes y semi-permanentes, así como la transformación de prácticas agropecuarias más resilientes al cambio climático. En ausencia de esfuerzos como éstos, la zona alta verá reducidas las áreas de cafetales, aumentadas las áreas de granos básicos y otros cultivos, pero también agravadas las condiciones de vulnerabilidad. De nuevo, como sucede en la zona baja, la importancia de la dimensión ambiental y de cambio climático de la zona alta, no está suficientemente presente en la mirada de la ALN. Sin embargo, en contraste con la zona baja, en la zona alta no pareciera existir un nivel de organización local-comunitaria significativo con quien la ALN pudiera coordinarse para enfrentar esta situación. Por la misma razón, se requiere un esfuerzo mayor de la ALN para promover procesos organizativos y para empoderar a los actores de esta zona.

Equidad e inclusión: Implicaciones para los medios de vida de la población rural

Desde la firma de los acuerdos de paz, las preocupaciones por la inclusión y la equidad no pasaron de ser episodios circunstanciales en los marcos de política pública, hasta que a mediados de 2009, se ampliaron de manera sustantiva programas sociales existentes y se implementaron otros nuevos, reflejando un mayor compromiso por el gasto social a través de la acción gubernamental. Esto tendría impactos impor-

tantes en el territorio de la ALN, sin embargo, las restricciones fiscales y la orientación de políticas y estrategias económicas plantean resultados mixtos en términos de equidad e inclusión.

La implementación de acciones enmarcadas en los acuerdos de paz, como el Programa de Transferencia de Tierras y los proyectos que formaron parte de la etapa de reinserción y reconstrucción, fueron cruciales para ampliar los derechos de acceso a la tierra para excombatientes, desplazados y repatriados, así como para el apoyo a diversos proyectos productivos, sobre todo agropecuarios. Paralelamente, la implementación de las políticas de ajuste y reforma económica se orientaban a promover la transformación estructural de la economía y del papel del Estado, delimitando el peso del gasto social e implementando medidas compensatorias focalizadas. Los alcances de los programas de redistribución de tierras (reforma agraria y PTT), fueron relativamente revertidos con la aprobación de marcos legales que buscaban dinamizar los mercados de tierras agrícolas, promoviendo la parcelación y venta de tierras en manos de cooperativas y propietarios individuales beneficiarios de la reforma agraria y del PTT. En 2004 se lanzó el programa de entrega de paquetes agrícolas (semilla y fertilizantes) y en 2005, el programa Red Solidaria, basado en esquemas de transferencias condicionadas focalizado en la población rural pobre en los municipios más pobres del país. En 2015, dichos programas no sólo se mantuvieron, sino que se ampliaron y se introdujeron otros a partir de 2009, cuando la lógica del gasto social y de los programas sociales pasó a basarse en criterios de derechos.

En el territorio de Los Nonualcos, la ampliación del acceso a la tierra por medio de la reforma agraria y del PTT fue importante, mientras que la ampliación y profundización de los programas sociales parecen estar reflejando una reducción también importante en los índices de

pobreza extrema. Sin embargo, los mecanismos por el control de uso de la tierra para la expansión cañera, están socavando los derechos de campesinos y cooperativas; por su parte, las fuertes restricciones fiscales ponen en riesgo no sólo una mayor ampliación, sino también la actual cobertura y sostenibilidad de los programas sociales. Considerando estas situaciones, así como las políticas y reformas que se están implementando para remover las restricciones al crecimiento económico y promover inversiones en la franja costero-marina, la inserción laboral tenderá a pesar mucho más como alternativa para la superación de la pobreza.

En la medida que políticas sectoriales y estrategias como el Asocio para el Crecimiento, y FOMILENIO II logren sus objetivos de promoción del crecimiento económico enfocado en sectores como el de servicios logísticos, las oportunidades de empleo en el territorio dependerán de los avances en la formación de capacidades vocacionales y de las mejoras en la educación formal de jóvenes. FOMILENIO II no prevé financiamiento directo de proyectos productivos agropecuarios, pero se espera que las acciones para mejorar el clima de inversión, las ampliaciones en la carretera del litoral y del aeropuerto internacional tengan como resultado un mayor dinamismo económico, que sería particularmente apreciable en la franja costera e intermedia del territorio de Los Nonualcos. Esto significa un escenario particularmente adverso para los medios de vida de la población rural que más depende de la agricultura y de la producción de granos básicos, no sólo por estar fuera de estas estrategias, sino también porque estas últimas tenderán a profundizar mucho más las dinámicas existentes, y con ello, los procesos de exclusión que ya se evidencian en el territorio.

Si a lo anterior se agregan los recurrentes daños y pérdidas ocasionados por los eventos extremos en la producción agrícola, es evidente la

necesidad de un esfuerzo mucho más sensato por incorporar los desafíos como la seguridad alimentaria en el contexto de las dinámicas en el territorio de Los Nonualcos. En la medida que los espacios institucionales existentes in-

corporen más plenamente estos desafíos, ello puede contribuir sustancialmente a mejores condiciones de desarrollo, gobernanza, inclusión y equidad en el territorio, así como a una mejor articulación con las políticas públicas.

Referencias

- Aguilar, Martha (2007). *Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático de los pobladores rurales de la planicie costera central de El Salvador*. MARN. San Salvador, El Salvador.
- Aguilar, Martha; Rodríguez, Eduardo y Tobar, Jaime (2005). *Conceptualización y evaluación integrada de la vulnerabilidad climática de las estrategias de vida rurales en el Bajo Lempa*. MARN. San Salvador, El Salvador.
- ALN (2014). *Plan de gobernanza territorial Estero de Jaltepeque*. Gobierno de El Salvador-FUNDE-FIAES. Santiago Nonualco, El Salvador.
- ALN (2013). *II Declaratoria de Antigua Guatemala*. Asociación de Municipios Los Nonualcos. Antigua Guatemala, Guatemala.
- ALN-MIJIBOA (2014). *Plan de Gobernanza Territorial Cuenca Río Jiboa*. GOES-FUNDE-Fundación Ford. Santiago Nonualco, El Salvador.
- Alvarado, César (2010). *Análisis de la Productividad y los Costos Laborales Unitarios Reales en El Salvador 1990-2009. Aspectos Teóricos e Implicaciones en la Competitividad*. Banco Central de Reserva. San Salvador, El Salvador.
- Banco Mundial (1995). *Project Completion Report Structural Adjustment Loan*. Banco Mundial. Washington D.C. Estados Unidos de América.
- Baumeister, Eduardo (2012). *Análisis de la producción azucarera en El Salvador y sus vínculos con procesos de cambio de uso del suelo, la deforestación y degradación de ecosistemas forestales*. MARN. San Salvador, El Salvador.
- Cabrera, Oscar (2012). *Cambio estructural y productividad en la economía salvadoreña*. Banco Central de Reserva. San Salvador, El Salvador.
- CATIE (2014). *Estrategia local de adaptación al cambio climático (ELACC) en la parte media – alta de la cuenca del río Jalponga*. Documento en el proyecto “Análisis de vulnerabilidad e identificación de opciones de adaptación frente al cambio climático en el sector agropecuario y de recursos hídricos en Mesoamérica. GOES-ALN-CATIE-PNUMA-REGATTA. San Salvador, El Salvador.
- CEPAL (2001). *Recapitulación de los daños ocasionados por los terremotos del 13 de enero y del 13 de febrero del 2001 en El Salvador*. CEPAL. México D.F, México.
- CND (1999). *Acciones iniciales para el Plan de Nación*. Comisión Nacional de Desarrollo, Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- CODENOL (2007). *Estrategia de desarrollo económico local de la región Los Nonualcos*. Microregión de Los Nonualcos-BID-Cities Alliance-FUNDE-GTZ. La Paz, El Salvador.
- COMURES (2015). *¿Qué hacen Los CDA?*. COMURES. San Luis Talpa, El Salvador.
- Cordero, Mario; Franco, Luis y Hernández, Ronnie (2005). *Diagnóstico de la calidad de agua en época seca en el canal principal del Río Jiboa y propuesta de mitigación de fuentes contaminadas, en una zona crítica*. Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- Cuéllar, Nelson; Kandel, Susan y Gómez, Ileana (2014). *Estrategias de acumulación y roles territoriales del Bajo Lempa. Desafíos para la gobernanza y el desarrollo en El Salvador*. PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- Cuéllar, Nelson; Luna, Fausto; Díaz, Oscar y Kandel, S. (2013). *Gobernanza ambiental-territorial y desarrollo en El Salvador: el caso del Bajo Lempa*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- Cuéllar, Nelson, et al. (2012). *Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en El Salvador*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- DGEA (2014). *Anuario de estadísticas agropecuarias (DEA) 2013 – 2014*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador.
- Davis, Andrew y Díaz, Oscar (2014). *Adaptación y acumulación: Desafíos, contradicciones e implicaciones para la gobernanza territorial en el Corredor Seco Centroamericano*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- Diario El Mundo (2015). *China se convierte en mayor comprador de azúcar local*. 6 de mayo de 2015, Disponible en <http://elmundo.com.sv/china-se-convierte-en-mayor-comprador-de-azucar-local>.
- Díaz, Oscar (2012). *La evolución del rol territorial de la Bahía de Jiquilisco*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- Flores, Daniel y Tolentino, José (2010). *Propuestas de política para el desarrollo agropecuario y rural con visión regional*. FUNDE. San Salvador, El Salvador.

- FUNDE (2009). *Estudio de Dinámicas Económicas en la Región de Los Nonualcos*. FUNDE. San Salvador, El Salvador.
- Gómez, Ileana.; Rosa, Herman; Cuéllar, Nelson y Kandel, Susan (2003). Globalización, dinámica ambiental y respuestas territoriales: Revalorizando el espacio rural en El Salvador. PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- GIZ (2014). *Planificación y gestión territorial en asociación: Caso Los Nonualcos-La Paz. Sistematización del Proceso de Ordenamiento y Gestión Territorial en Los Nonualcos - La Paz*. GIZ. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- GIZ (2008). Evaluación intermedia 2008. Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización (PROMUDE), El Salvador. GIZ. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- GOES (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- GOES (2013). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- GOES (2015). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2015: El Salvador productivo, educado y seguro*. Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- Gómez, Ileana (2012). *Dinámicas Territoriales en El Salvador: El rol de las coaliciones en la gobernanza del territorio*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- Gutiérrez, María (2010). *Evaluación del Riesgo Climático del Programa Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para El Salvador. Proyecto Integración de riesgos y oportunidades del cambio climático en los procesos nacionales de desarrollo y en la programación por país*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. San Salvador, El Salvador.
- ISTA. (2005) *Reforma Agraria y Desarrollo Rural en El Salvador*. Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. San Salvador, El Salvador.
- La Prensa Gráfica (30 de Julio de 2013). Más de \$500 millones para zona costera. *La Prensa Gráfica*.
- MAG (2011). Plan de agricultura familiar y emprendedurismo rural para la seguridad alimentaria y nutricional. MAG. Santa Tecla, El Salvador
- MARN (2007). *Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático de los pobladores rurales de la planicie costera central de El Salvador*. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. San Salvador, El Salvador.
- MARN (2014). *Informe 9 Sequía meteorológica*. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. San Salvador, El Salvador.
- MARN (2015). *Informe 13 Sequía meteorológica 2015*. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. San Salvador, El Salvador.
- MARN (2015a). *Oceanografía*. Obtenido de Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (7 de Octubre de 2015).
<http://www.snet.gob.sv/ver/oceanografia/pronostico/mareas/>.
- MCC (2010). *Millenium Challenge Corporation and the United States' Global Development Policy Issue Brief*. Millenium Challenge Corporation. Washington D.C, United States of America.
- MINSAL (2015). Boletín Epidemiológico. Viceministerio de Políticas de Salud. Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- Montoya, A. (s.f). Economía solidaria. Grupo Bajo Lempa Occidental. UCA-UCM-Solidaridad Internacional-CORDES. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- PNC (2015). *Estadísticas institucionales 2015*. Unidad de Acceso a la Información Pública. San Salvador, El Salvador.
- PNODT (2004). *Estrategia de desarrollo territorial y directrices para la planificación de la región centro-occidente*. FOSEP-MOP-MARN. San Salvador, El Salvador.
- Polanco, Miguel y Barrera, Carmen (2009). *Estudio de las dinámicas económicas y potencial de desarrollo de MIPYMES de los sectores priorizados de agroindustria, industria manufacturera y servicios y sus posibles vínculos con las grandes empresas de la región de los Nonualcos: la oferta territorial*. FUNDE-BID y GTZ. San Salvador, El Salvador.
- PRISMA (1993). *Elecciones y ajuste estructural*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- PRISMA (1995). *El Salvador: Dinámica de la degradación ambiental*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- PRISMA (2002). Dimensiones medio-ambientales de la vulnerabilidad. El caso del Bajo Lempa en El Salvador. PRISMA. Informe preparado para DFID y RUTA. San Salvador, El Salvador.
- PRISMA (2009). *Incorporando lo territorial en la gestión del nuevo gobierno en El Salvador*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.

Rodas, Yaqueline (2008). *El papel y los modelos de intervención territorial de la cooperación internacional y su impacto sobre el desarrollo local en El Salvador*. Tesis de postgrado. Maestría en Desarrollo Local. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

Rodríguez, Eduardo (2012). *Documento de diagnóstico del Bajo Lempa y Estero de Jaltepeque*. RIMISP. Santiago de Chile.

Rodríguez, Eduardo y Gómez, Ileana (2003). *Bajo Lempa: Del reasentamiento y los desastres a la gestión territorial*. En: Gómez, Ileana.; Rosa, Herman y Kandel, Susan. *Gestión territorial rural: Enfoque, experiencias y lecciones de Centroamérica*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.

Rosa, Herman (2008). *Perfiles y trayectorias del cambio económico en Centroamérica*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.

Rosa, Herman y Cuéllar, Nelson (1998). *Hacia una gestión ambiental estratégica en El Salvador*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.

Rubio-Fabián, Roberto (2013). *Hay que apostarle a la región de Los Nonualcos*. La Prensa Gráfica, 11 de noviembre, p. 34.

Segovia, Alexander (1997). *Cambio Estructural, Políticas Macroeconómicas y Pobreza en El Salvador*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. San Salvador, El Salvador.

SNET (2015). *Informe de Afectaciones por Mareas Vivas y Enjambre Sísmico en Conchagua*. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. San Salvador, El Salvador.

STP (2007). *Política Nacional de Descentralización*. Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador.

STP (2013). *Estrategia de desarrollo integral y sostenible de la franja Costero-Marina de El Salvador*. Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador.

USG (2011). *Partnership for Growth: El Salvador 2011-2015. Diplomacy in Action*. Obtenido de U. S. Department of State. (20 de Mayo de 2011). <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2011/176636.htm>.

USG-GOES (2011). *Pacto por el Crecimiento. Análisis de Restricciones*. Equipo Técnico Conjunto. Washington-San Salvador.

VMVDU. (2009) *Prospección del modelo de desarrollo territorial*. Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano. San Salvador, El Salvador.

Entrevistas

Bermúdez, Federico (2015). CONAMYPE. (06 de mayo de 2015)

Espín, Emilio (2015). CORDES (22 de abril de 2015).

Henríquez, Alberto (2015). STP (25 de mayo de 2015).

Mejía, Franklin (2015). ALN (30 de abril de 2015).

Melara, Gladys (2015). STP (02 de junio de 2015).

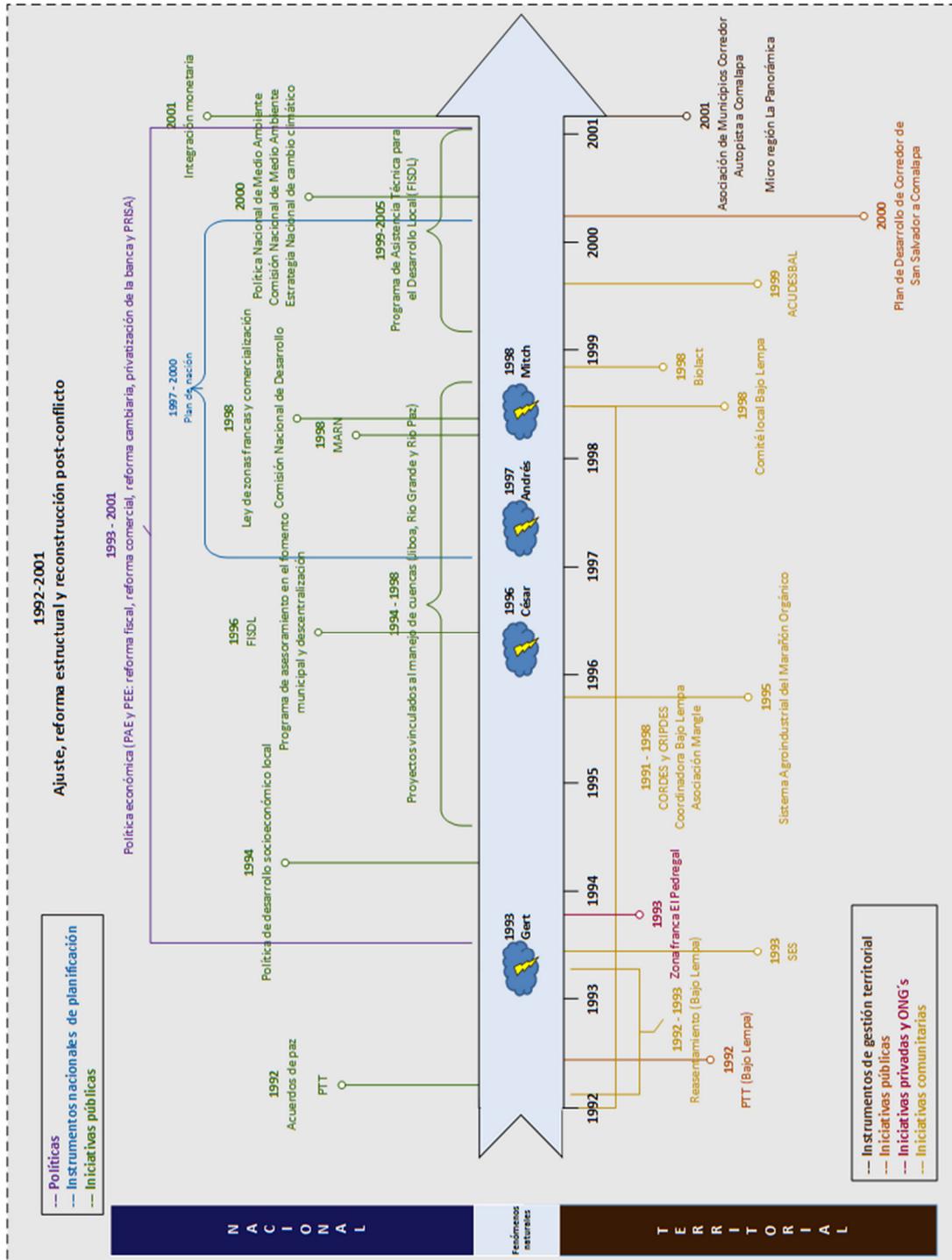
Merlos, Enrique (2015). FUNDE (10 de marzo de 2015).

Torres, José (2015). ALN (30 de abril de 2015).

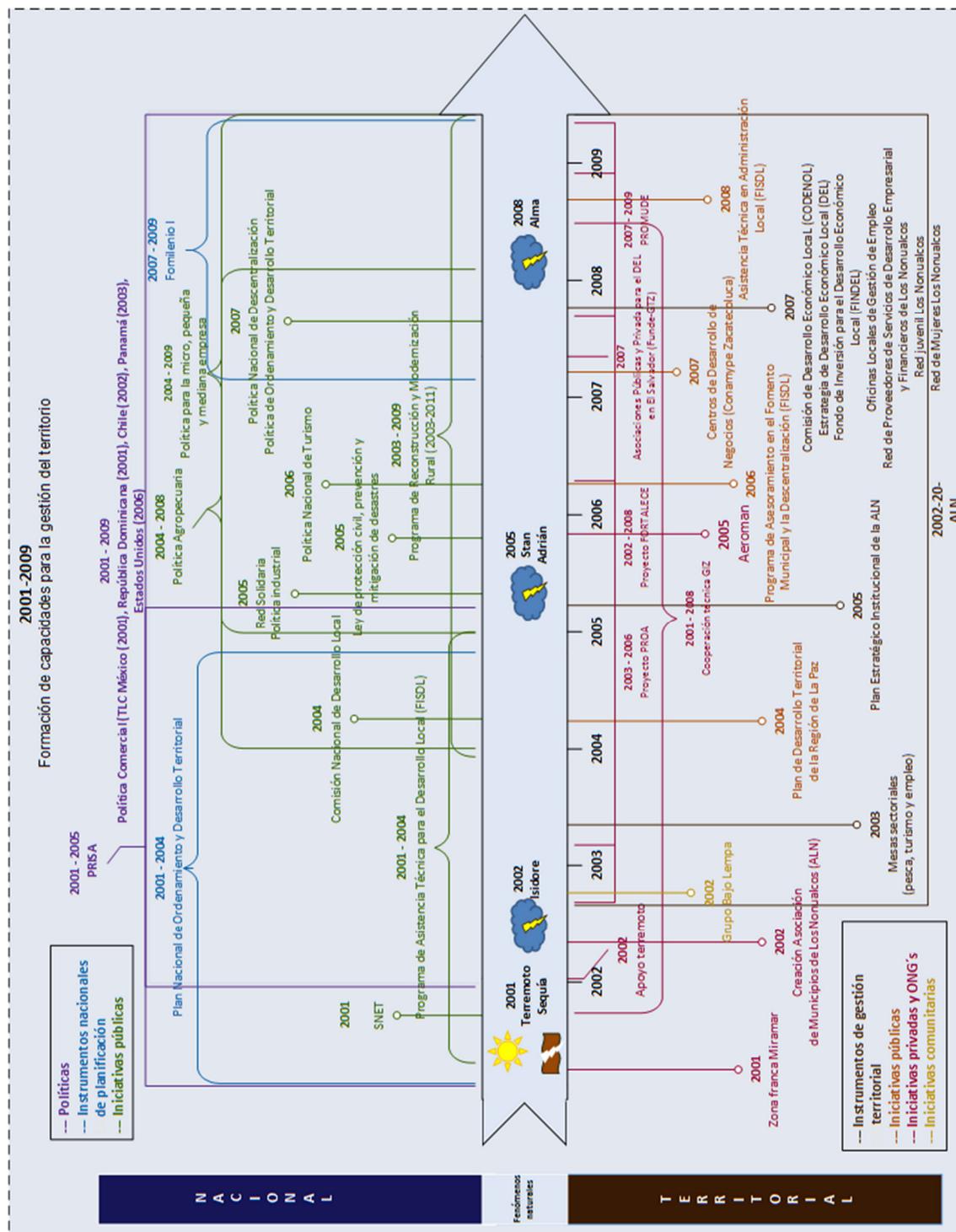
Segovia, Alexander (2015). INCIDE (05 de abril de 2015).

Anexos

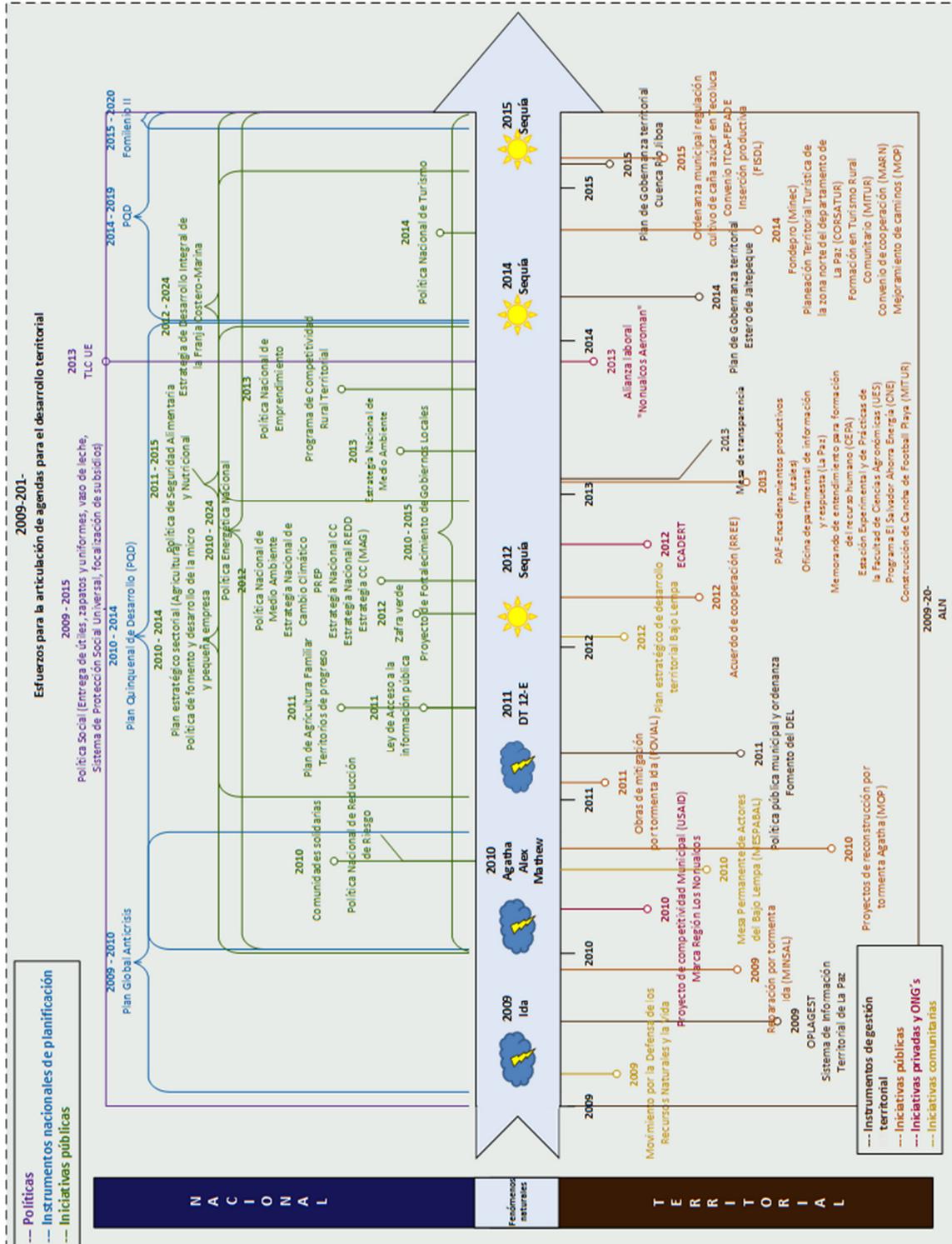
Anexo 1. Territorio Los Nonualcos: Contexto nacional, ambiental y territorial (1992-2001)



Anexo 2 Territorio Los Nonualcos: Contexto nacional, ambiental y territorial (2001-2009)



Anexo 3 Territorio Los Nonualcos: Contexto nacional, ambiental y territorial (2009-2015)





prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón.
Tels.: (503) 2264 5042 y Fax: (503) 2263 0671