



Memoria
Presentación del Estudio de Caso del
Territorio Los Nonualcos.
Dinámicas Territoriales, Políticas Públicas
y Cambio Climático

28 de enero de 2016
San Salvador, El Salvador



PRISMA, Fundación de Utilidad Pública radicada en El Salvador, trabaja por la revalorización social y ambiental de las comunidades y territorios rurales dentro de los procesos de desarrollo.

PRISMA enfoca su accionar en la movilización de conocimiento relevante para acciones e iniciativas que contribuyan simultáneamente al fortalecimiento de los medios de vida rurales y al mejoramiento del manejo de los recursos naturales en la región centroamericana.

PRISMA enfatiza la relación de los recursos naturales con los medios de vida de las comunidades rurales, porque una gran parte de los pobres rurales y, especialmente, los más pobres, dependen críticamente de su acceso a la base de recursos naturales para satisfacer sus necesidades más fundamentales. Asimismo, PRISMA reconoce que es posible mejorar las condiciones de vida de estas comunidades mediante opciones vinculadas al manejo sostenible de los recursos naturales. Finalmente, PRISMA considera que esas opciones, en la medida que fortalecen el papel de las comunidades rurales en la gestión sostenible de los recursos naturales, proporcionan beneficios a la sociedad en su conjunto.

© Fundación PRISMA 2016.

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



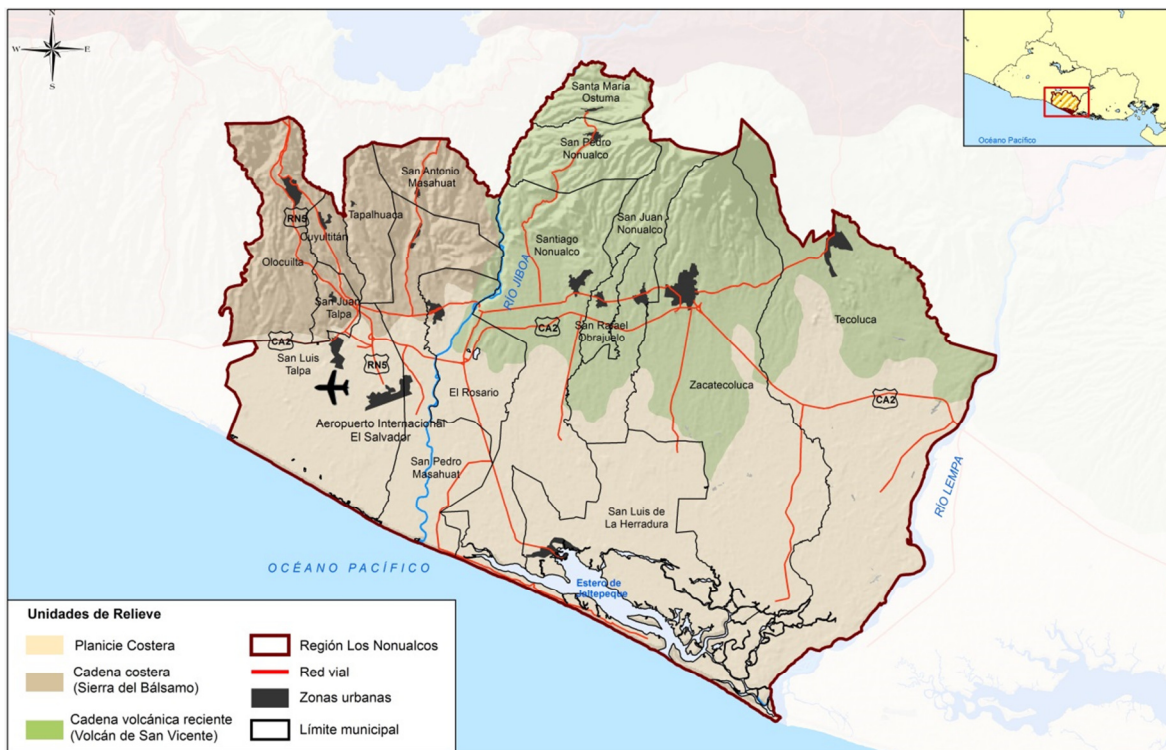
prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador, El Salvador.
Tels.: (503) 2264 5042; Fax: (503)2263 0671

INTRODUCCIÓN

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.

En este territorio han surgido propuestas desde los actores locales impulsando con mucho éxito iniciativas para articular el desarrollo económico del territorio con importantes proyectos de inversión, 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.

Al mismo tiempo dichos actores han tenido que enfrentar la vulnerabilidad frente al cambio climático por el impacto de la variabilidad climática en los medios de vida de las comunidades rurales que más dependen de los recursos naturales, siendo estos los más afectados. Frente a esta realidad se abre la necesidad de consolidar 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 recu-



MEMORIA

rrentes impactos del cambio climático. Este caso nos da muchas pistas para avanzar en ese sentido siendo por eso relevante su discusión y generación de acciones de coordinación entre los actores involucrados.

Objetivo general:

Propiciar un espacio de diálogo sobre los desafíos del desarrollo territorial en El Salvador frente al cambio económico y climático, y su impacto en los medios de vida de la población más pobre a la luz de los resultados del estudio de caso del territorio de Los Nonualcos.

Objetivos específicos:

- Compartir hallazgos del estudio con un grupo amplio de actores interesados y vinculados a los procesos y políticas públicas para el desarrollo territorial y cambio climático.
- Identificar desafíos compartidos para impulsar cambios institucionales y en las políticas públicas a través del ejercicio de diálogo.

BIENVENIDA

Ileana Gómez, PRISMA



Este estudio se da en el marco de una investigación que está realizando la Fundación PRISMA relacionada con los temas de políticas públicas, sobre todo para comprender cómo las transformaciones de las políticas públicas tienen incidencia en los medios de vida rurales.

De igual manera dentro del grupo de diálogo rural es un área que se está trabajando con mayor fuerza, que los ha llevado a ser parte de la Red Interinstitucional de Desarrollo Local, porque como grupo es importante ver cómo lo rural se inserta en todo este proceso de políticas que se están realizando alrededor de todos estos temas de desarrollo territorial.

PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO DEL TERRITORIO LOS NONUALCOS: DINÁMICAS TERRITORIALES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAMBIO CLIMÁTICO

Nelson Cuéllar, Director Adjunto de PRISMA



Los Nonualcos es uno de los territorios en El Salvador que muestran un proceso importante de construcción institucional y territorial, pero donde también es posible aprender de la vinculación que hay entre la configuración de los marcos de política pública, la manera en que el cambio climático está impactando en el territorio y las respuestas de los actores ante el mismo.

En ese sentido en términos de la caracterización general del territorio, la Asociación de Municipios Los Nonualcos abarca 16 municipalidades, 15 del departamento de La Paz y Tecoluca del departamento de San Vicente, su extensión posee una magnitud considerable y está ubicado en un punto estratégico para el país.

Para comprender su trayectoria es menester destacar que para los años 70, este ya era un territorio clave para el modelo de desarrollo agroexportador, donde se logró expandir el cultivo del algodón y en las zonas altas el cultivo de café.

Luego en la década de 1980 como secuela del conflicto interno, el algodón desapareció como cultivo importante del territorio y lo sustituyó la caña, que tuvo un gran avance en 2001, así como también la construcción y puesta en marcha del Aeropuerto permitió dinamizar procesos más vinculados con cambios de uso de suelo para fines urbanos.

En el año 2010 siguió aumentando el proceso de expansión de la caña, hubo un proceso mayor de urbanización y si bien el café siguió siendo importante, hubo zonas que se utilizaron para granos básicos.

En síntesis hay una trayectoria importante de procesos de cambio de uso de suelo, de mayor intensificación de cultivos como la caña, que junto con los granos básicos representan cerca del 70% del territorio de la Asociación, coexistiendo procesos acelerados de urbanización y con nuevas apuestas que podrían reforzar estas tendencias.

Teniendo como base estos antecedentes, cabe hacer mención que en este estudio se estructuró una línea del tiempo, que se divide en tres etapas, *la primera es la etapa de ajuste estructural y reconstrucción que abarca desde 1992 al 2001*, en donde se da la liberalización, reducción del papel del Estado, se cambia como principal fuente de divisas el modelo agroexportador por el flujo de remesas, se dan nuevas fuentes económicas como la maquila y el turismo, se abren nuevos espacios de participación, descentralización y mayores roles de las municipalidades.

En términos ambientales puede verse aún la herencia del cultivo del algodón, los procesos de deforestación y contaminación, se creó la Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y la Ley de Medio Ambiente.

Como parte del proceso de reconstrucción en el territorio del Bajo Lempa, se da una etapa importante de organización, de cohesión social-territorial, se promueve la participación y gestión del riesgo como pilares de los procesos territoriales, los sistemas de alerta temprana y la adaptación al cambio climático.

La siguiente etapa se da del 2001 al 2009 y se denomina de la reconstrucción al desarrollo territorial, en donde la economía se basa en el comercio y los servicios, perdiendo auge la agricultura e industria, se promueven los TLC y se dolariza la economía.

En materia ambiental continua la expansión de la caña, la utilización de agrotóxicos, quemas, a raíz del terremoto del 2001 se creó el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), procesos de organización social a nivel local e iniciativas de asociación municipal.

A nivel territorial surge la Asociación de Municipios Los Nonualcos (ALN) que comprende su trabajo en tres períodos, en el primero de *2001 a 2004*, su rol fue facilitar el desarrollo integral y sostenible de 7 municipalidades, el segundo período que comprende de *2004 a 2007* la ALN se caracterizó por buscar potencialidades, estructurar una agenda y una estrategia territorial, y para la última fase *2007-2009*, se formó una estrategia de desarrollo económico, la creación de un mecanismo financiero como el Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico Local (FINDEL) y la instauración de la Oficina de Planificación y Gestión Territorial (OPLAGEST).

La tercera etapa comprende del 2009 al 2015 bajo el nombre de articulación de agendas para el desarrollo, en donde a raíz del cambio de gobierno y de la crisis económica mundial se instauran nuevas prioridades y marcos de política, donde el Estado se compromete a reactivar la economía, reducir la pobreza y mejorar la gestión de riesgos.

En términos ambientales hay mayor frecuencia e intensidad de los eventos extremos de cambio climático, aumento en la urbanización y generación de desechos.

Por su parte en el contexto territorial se puede denotar un reconocimiento y legitimidad de la ALN, una consolidación de instrumentos de gestión y coordinación con entidades del gobierno central y un desafío latente para incorporar de forma estratégica la producción de subsistencia y la dimensión ambiental.

Una vez analizadas estas etapas, es preciso hacer mención de cinco temas críticos, el primero tiene que ver con los roles y dinámicas del territorio de Los Nonualcos, donde el modelo agroexportador tiene una fuerte influencia, hay grandes retos por convertir al territorio en una plataforma logística, agroindustrial y turística y existen propuestas comunitarias con poca incidencia hacia el resto del territorio.

Dentro de la Asociación se distinguen tres tipos de dinámicas, en la Zona Costera, la caña de azúcar sigue expandiéndose, existe una diversificación productiva y un desarrollo urbano vinculado al turismo. En la Zona Intermedia se cambia el uso del suelo agrícola hacia el uso urbano, hay una mayor demanda de servicios básicos y de generación de desechos e impactos ambientales. Y por último en la Zona Alta, se presencia una disminución de la superficie cultivada por café y un aumento para granos básicos, frutales y usos urbanos.

El segundo tema crítico son las políticas públicas e institucionalidad nacional, porque existe un cambio gradual en marcos de política, como la necesidad de transformar el Estado, recuperar la función de planificación de las políticas sectoriales y porque existen aún desafíos dentro del contexto de globalización y cambio climático. De igual forma se presentan limitaciones institucionales y fiscales, porque hay falta de coordinación interinstitucional e intersectorial, las capacidades de las instituciones para implementar políticas son limitadas y existe una desarticulación entre la agenda del gobierno central y brechas de implementación de políticas. Las políticas y actores territoriales presentan vinculaciones críticas porque requieren de un respaldo social y territorial, hay presencia de políticas innovadoras que tienen un involucramiento pleno de los diversos actores y por último cabe recalcar que la descentralización, desconcentración y territorialización de las políticas públicas pueden tener oportunidades con el papel que están jugando las departamentales, pero de igual forma puede generar riesgos.

Los actores e institucionalidad territorial son el tercer tema crítico, porque existen trayectorias institucionales diferenciadas, en Tecoluca se presentó un proceso de vinculación con la municipalidad, organizaciones comunitarias, la creación de microrregiones y la promoción de plataformas territoriales; y en el resto de municipios en el departamento de La Paz, existe una fuerte alianza para la gestión conjunta y coordinada entre las municipalidades, una fuerte relación con las ADESCO y mesas sectoriales, así como también se presentan desafíos para que exista una articulación entre el gobierno central y las políticas ambientales, para que se incorporen actores que han estado marcados por lo económico y para definir estrategias que mejoren las relaciones con actores exógenos.

El cuarto tema crítico es la gobernanza territorial, ambiente y cambio climático, porque existen sistemas de gobernanza subyacentes diferenciados, en la Zona Costera hay un fuerte desarrollo comunitario, una expansión de la caña de azúcar y un auge del turismo; por su parte en la Zona Intermedia existe un desarrollo y liderazgo de la ALN, urbanización e impactos socioambientales; y por último en la Zona Alta se presenta una mayor producción, diversificación y generación de empleo agrícola así como también una mayor cobertura de cafetales.

Para finalizar se presenta la equidad e inclusión en los medios de vida rurales como tema crítico, para dar a conocer la evolución que ha tenido el gasto público en los programas sociales y el peso que tiene el trabajo en el sector servicios y comercio.

PANEL DE COMENTARIOS

Francisco Hirezi: Alcalde Municipal de Zacatecoluca



La microrregión de Los Nonualcos surge en el contexto de un desastre natural de los terremotos del año 2001, ha pasado de aquella situación a pensar ya en desarrollo, pero aún falta trabajar en resiliencia y gobernanza. Actualmente el gobierno de El Salvador tiene como prioridad el ordenamiento y desarrollo territorial, ya está por comenzar a funcionar el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en el que han tomado en cuenta a los alcaldes, es por ello que el Ministerio de Gobernación tiene ahora una función de territorializar la política pública.

Un aspecto importante que se mencionó al final de la presentación es la generación de inserción a través de la productividad, se está hablando de una estrategia centroamericana de desarrollo rural con enfoque territorial, si se quiere concebir una nueva agricultura sostenible, se necesita crear un nuevo tejido socio productivo y nuevas organizaciones comunitarias.

Cabe hacer mención los avances que han surgido dentro de este contexto como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, que implica en una de sus propuestas que cualquier política pública tiene que estar adaptada al cambio climático, existe de igual forma un proceso de descentralización y una visión de ordenamiento y desarrollo territorial que son clave si se quiere vislumbrar un nuevo futuro para los territorios.

Se debe homologar y fortalecer las capacidades en las municipalidades, porque una política pública y sus intervenciones pueden ser excelentes, pero si las capacidades para implementarlas son débiles, éstas no tendrán el mismo impacto y las brechas existentes seguirán agudizándose.

Enrique Merlos: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)



El Salvador está enfrentando una serie de problemas que obliga a todos los actores del país a cohesionarse para avanzar en estos procesos de desarrollo con enfoque territorial. El país es el más pequeño de la región centroamericana, está altamente poblado, hay un alto deterioro ambiental, contaminación, problemas con los recursos hídricos y presencia de fenómenos como persistencia de lluvias fuertes, huracanes, tormentas tropicales y sequías.

Aunado a estos elementos es preciso hacer mención el grado de inversión que se encuentra en los territorios, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) publicó un

estudio donde se hace un análisis del 2007 al 2012 de las áreas rurales del país y se denotó que la inversión pública que se hizo por cada habitante para ese período fue de \$1.42 diarios, y que el 1% de esa inversión es dirigida para protección ambiental y el otro 1% es para fortalecer el tejido social.

El territorio de Los Nonualcos presenta todas las condiciones de viabilidad para convertirse en una zona de despegue y desarrollo económico sostenible para el país, porque tiene actividades económicas trascendentales cimentadas en sistemas de agricultura, agroindustria, potencial turístico y existe una fuerte posibilidad de desarrollar el sector servicios porque se encuentra el Aeropuerto, una infraestructura hotelera y empresas de textiles en los alrededores del territorio.

Desde el 2002 se hace una apuesta por parte de los alcaldes para avanzar en todo este proceso de reconstrucción y desarrollo del territorio, e instaurar una agenda estratégica que va en concordancia con los resultados del estudio, el tema de medio ambiente, la protección de los recursos, el tema hídrico, la gestión y planificación participativa, el eje económico que da apertura al turismo, agroindustria, el desarrollo social e identidad y el fortalecimiento de todos los actores organizados son ejes importantes dentro de dicha estrategia de desarrollo.

Los Nonualcos es un sector estratégico y si bien puede ser un elemento demostrativo de cómo territorializar las políticas públicas desde el sector nacional, aún no se tienen a disposición los mecanismos necesarios para llevarlo a cabo, porque sólo se cuenta con la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

El tema de atracción de inversiones se convierte en un tema importante para el territorio porque hay un esfuerzo que se está haciendo vinculado con el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) y la Vicepresidencia de la República en donde ya hay proyectos, apuestas, definición de qué tipo de inversiones pueden ser viables para la región y lo que falta es esa articulación y vínculo con potenciales inversionistas que lleguen al territorio, de igual manera la región de Los Nonualcos está participando en un esfuerzo que le permite elevar su agenda territorial en una proyección nacional a través de estas articulaciones con las instancias del gobierno y también, están participando en un esfuerzo de Mancomunidades a nivel de país donde participan 23 mancomunidades que representan a 180 municipios.

Si bien hay numerosos avances que hay que aprovechar, aún hay desafíos que es preciso atender como el avance acelerado de los procesos urbanísticos y por ello resulta pertinente una sinergia entre los diferentes actores que están colaborando en la región de Los Nonualcos junto con la agenda que ellos ya tienen definida para hacer frente a todos estos desafíos, hay herramientas que ya se están implementando, ahora habría que monitorearlas, hacerles una evaluación del impacto y actualizarlas, como por ejemplo el Plan de Desarrollo Territorial, la Estrategia de Desarrollo Económico, la Agenda Estratégica del Territorio, el Plan de Gobernanza Territorial y el Mecanismo de fomentar la inversión a través de FINDEL para favorecer a los sectores con prioridad de desarrollo en el territorio.

La región de Los Nonualcos puede convertirse en un modelo de desarrollo porque ya tiene reconocimiento a nivel nacional e internacional y por primera vez hay una apuesta de Gobierno por acercarse a los territorios y avanzar en los temas de descentralización y desconcentración del Estado.

Sonia Baires: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)



La Asociación de Municipios Los Nonualcos refleja los desafíos para el desarrollo del país, por sus características geográficas, la diversidad que tiene, su planicie costera, la zona volcánica y por las actividades económicas que se desarrollan, es un región donde se están desarrollando grandes apuestas económicas nacionales, gubernamentales, empresariales que constituyen retos para su población.

En la caracterización general coincido con que la inserción económica del territorio y el desarrollo de la institucionalidad de la ALN, debe hacerse a partir de consideraciones ambientales y sociales, es un tema para discutir entre los alcaldes. Con respecto a los temas críticos, el último de equidad e inclusión está poco desarrollado y debería relacionarse con el tema de las políticas sociales.

Sobre los desafíos para enfrentar lo ambiental, todos los actores presentan retos institucionales para aplicar e integrar los mecanismos. El no tener el recurso humano cualificado y las capacidades mínimas para hacerlo generan que la ALN vea en el Ministerio un aliado estratégico y si bien éste lo es, no puede sustituir el rol del alcalde.

Por ende este documento es útil para promover discusiones estratégicas, actualizar las apuestas económicas de los alcaldes y establecer diálogos entre el Gobierno y la ALN. Pero hay que hacer mención de que se necesita un cambio en la forma de operar, que va más allá de la burocracia, es preciso una planificación estratégica territorial, que defina las apuestas económicas, estudie los territorios que se quieren regular e identifique las zonas clave para la restauración.

DIÁLOGO ENTRE PARTICIPANTES

- Los Nonualcos es un territorio donde se revaloriza la identidad y la cultura, es una micro-región que posee una arquitectura territorial avanzada, es la sede de muchas apuestas económicas, pero es altamente vulnerable al cambio climático.
- Dentro de este territorio es complejo diversificar la producción agrícola, porque el monocultivo de la caña de azúcar está presente y afecta a la flora, fauna y salud de las personas, es posible crear una alternativa a la caña industrial con la panela granulada, porque hay potencialidades y entendimiento para articular esfuerzos.
- Es decir, la voluntad de territorializar las políticas está presente, pero dentro del mismo se encuentran cuatro elementos importantes, como la promoción de la participación ciudadana, la contraloría social, la articulación intersectorial y el fortalecimiento del asociativismo municipal.
- Bajo esa misma línea de la territorialización de las políticas públicas hay retos que son prioritarios de destacar como la profesionalización del buró municipal, la alineación e integración de las instancias nacionales, la regulación de las prácticas y el crecimiento del cultivo de la caña de azúcar, trabajar en un nuevo tejido social productivo que se adapte al cambio climático y construir política pública desde los territorios.

CONCLUSIONES

El Grupo de Diálogo Rural está dispuesto a contribuir con sus aportes a la construcción de una ruta crítica en conjunto con las discusiones que se llevarán a cabo en el territorio.

De igual forma, además de la disponibilidad de esta agenda de intercambio y generación de nuevos insumos, el próximo paso será complementar el estudio sobre los nexos urbano rurales en dicho territorio.



PRISMA

prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv
Pasaje Sagrado Corazón, #821. Col. Escalón, San Salvador
Tels.: (503) 226405042; Fax: (503)2263 0671