

NEXOS
URBANO - RURALES

ESTUDIO DE CASO DEL TERRITORIO
LOS NONUALCOS, EL SALVADOR

PRISMA

Coordinación: Ileana Gómez

Investigación: Ileana Gómez, Oscar Díaz, Mónica Tobar, Ingrid Olivo y Wilfredo Morán

Mapas: Oscar Díaz

Diagramación: Leonor González

ISBN: 978-99961-82-04-4

©Fundación PRISMA, julio 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
Tel.: (503) 2264 5042; Fax: (503) 2263 0671



NEXOS URBANO - RURALES

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



Contenido

Siglas	7
Resumen Ejecutivo	9
Introducción	10
Principales dinámicas de conformación de los nexos urbanos - rurales en El Salvador	12
Incidencia de los modelos de desarrollo económico	12
Dinámicas de población	14
Dinámicas ambientales y cambio climático	15
Evolución del marco institucional para el desarrollo territorial	16
Caso de estudio: el territorio de Los Nonualcos, El Salvador	18
Características generales del territorio	19
La población del territorio y principales indicadores socio económicos al nivel urbano y rural	20
La dinámica territorial en Los Nonualcos	21
Actores e Institucionalidad territorial	25
Implicaciones de la gestión territorial en la ALN para las relaciones urbano-rurales	26
Relaciones urbano-rurales y medios de vida en el territorio de Los Nonualcos	29
Conclusiones	32
Referencias	34
Anexos	37
Anexo 1. La Paz: Principales indicadores socioeconómicos	37
Anexo 2. Territorio Los Nonualcos: Contexto nacional, ambiental y territorial (1992-2001)	38
Anexo 3. Territorio Los Nonualcos: Contexto nacional, ambiental y territorial (2001-2009)	39
Anexo 4. Territorio Los Nonualcos: Contexto nacional, ambiental y territorial (2009-2015)	40

Siglas

ALN	Asociación de Municipios Los Nonualcos
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
CODENOL	Consejo de Desarrollo Económico Los Nonualcos
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONAMYPE	Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa
CORDES	Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FINDEL	Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico Local
FOMILENIO II	Fondo del Milenio El Salvador II
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
GIZ	Agencia Alemana para la Cooperación Internacional
GOES	Gobierno de El Salvador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MIJIBOA	Microregión del Valle de Jiboa
MITUR	Ministerio de Turismo
MOP	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
OPLAGEST	Oficina de Planificación, Gestión y Control del Territorio
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNOTD	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
PRODEMOR	Programa de Reconstrucción y Modernización Rural

SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UES	Universidad de El Salvador
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

Resumen Ejecutivo

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. Además surgen formas locales de gestión que ameritan ser impulsadas. En este documento abordamos como en Los Nonualcos están ocurriendo simultáneamente procesos de cambio y continuidad con el objetivo de redefinir un rol territorial en la dinámica nacional; hay grandes apuestas macroeconómicas estatales, se mantiene el modelo agroexportador y la insuficiente gestión territorial que generan exclusión social e insostenibilidad ambiental.

Este informe inicia sintetizando el renovado interés por la investigación de los nexos urbano-rurales, su definición y expresiones más comunes, así como los puntos clave para construir un debate acerca de las relaciones ciudad-entorno rural más beneficiosas y perjudiciales para los medios de vida de los actores rurales. La segun-

da parte revisa las dinámicas socio económicas, ambientales e institucionales que inciden en la configuración de los nexos urbano-rurales en El Salvador por sus implicaciones en la trayectoria de dicho territorio. La tercera parte aborda cualitativamente el territorio de Los Nonualcos, reflejo de los grandes dilemas y desafíos del país con implicaciones complejas para los habitantes rurales y urbanos, especialmente pobres. Ahí se viven procesos de cambio y continuidad para redefinir un rol en la dinámica nacional; hay grandes apuestas macroeconómicas estatales, se mantiene el modelo agroexportador y la insuficiente gestión territorial que generan exclusión social e insostenibilidad ambiental. Pero también surgen formas locales de gestión que ameritan ser impulsadas como la Asociación de Municipalidades de Los Nonualcos (ALN). La cuarta parte se basa en la información producida por grupos focales realizados con pobladores del territorio con el objetivo de identificar las relaciones urbano-rurales que los actores locales consideran de mayor beneficio, así como aquellas que consideran perjudiciales o poco beneficiosas para sus medios de vida.

Introducción

En las dos últimas décadas aproximadamente, ha surgido un creciente interés en conocer desde la investigación y gestionar desde las políticas públicas los nexos entre el mundo rural y el mundo urbano, y el área transicional llamada a veces área peri-urbana, *rururbana* o urbanizable.

Este interés emerge al comprender que importantes avenidas de desarrollo sostenible en las cuales ha prevalecido la separación de lo urbano y rural en dicotomías conceptual, metodológica e institucionalmente irreconciliables (Berdegué, Proctor, & Cazzuffi, 2014). En respuesta, ahora se plantea que los territorios son complejas articulaciones de gradientes interconectados, desde los sitios rurales ‘profundos’, pasando por regiones que combinan tanto atributos como sitios urbanos y rurales, por las áreas peri-urbanas que rodean las ciudades intermedias y grandes, hasta llegar a las grandes aglomeraciones metropolitanas (Berdegué et al., 2014).

Los nexos urbano-rurales son funciones y flujos complementarios y sinérgicos de personas, recursos naturales, capital, bienes, empleo, migración, servicios ecosistémicos, información y tecnología entre áreas rurales, peri-urbanas y urbanas (UN-Habitat, 2015). Dicha complementariedad y sinergia han tenido expresiones comunes en muchos países en vías de desarrollo o desarrollados. Por ejemplo, las zonas rurales suelen obtener de las urbanas cuatro tipos de ventajas: 1) bienes y servicios especializados; 2) mayor interacción social, económica y cultural; 3) conexiones con redes de infraestructura que vinculan a las comunidades locales con comunidades regionales, nacionales e internacionales; y 4) servicios públicos y de administración gubernamental que canalizan demandas y necesidades locales (Bellet & Llop, 2000). A su vez, las zonas urbanas dependen complejamente de las rurales para obtener servicios ambientales que suelen

ser adyacentes, además de la provisión de mano de obra barata y bienes -como materias primas, productos y alimentos- que pueden ser adyacentes o viajar grandes distancias, pueden estar relacionados con los servicios ambientales y pueden estar invisibilizados o subutilizados.

A fin de construir un debate fructífero acerca de los nexos urbano-rurales a la luz de los medios de vida de los actores rurales más necesitados, es clave tener en cuenta que dichos nexos no son de mutuo beneficio necesariamente y ni son estáticos. Por un lado, las zonas urbanas pueden establecer relaciones depredadoras y bloquear el desarrollo rural inclusivo (Berdegué et al., 2014), mediante diversos mecanismos como extracción insostenible de recursos, traslado irresponsable de recursos degradados, o sesgo urbano en las inversiones de los gobiernos locales. Por el otro lado, puede haber procesos de la ruralía que degradan zonas urbanas, como prácticas de quema, fumigación, deforestación o minería que generan riesgos y otros impactos a veces a escalas transnacionales. Además, mayor movilidad, migración, conectividad y urbanización están transformando los nexos urbano-rurales, lo que demanda mayor agudeza analítica.

Otro elemento clave para el debate es la necesidad de enfocar con precisión el contexto de análisis e intervención, no sólo por el tipo de nexos urbano-rurales específicos de cada sitio sino por la gran variabilidad de las categorías de análisis. Es decir, las mismas palabras pueden estar refiriéndose a realidades locales muy diferentes. En El Salvador, urbana es el área “comprendida por los núcleos poblacionales que circunscriben, en forma continua, la Alcaldía Municipal y que es conocida como casco urbano del municipio. Así mismo, se consideran urbanos los conglomerados de viviendas que, no obstante estar alejados del casco urbano del municipio, cumplen los crite-

rios de densidad y número de habitantes.¹ La mayor parte de estas definiciones dependen de límites administrativos que no necesariamente son los mismos límites de la mancha urbana, causando errores en conclusiones y recomendaciones; por ello muchos autores proponen dejar de lado las clasificaciones cuantitativas y enfocarse en cualificar la función del ámbito urbano estudiado y su posición en la jerarquía urbana nacional (Berdegué et al., 2014).

También se debe incorporar en la discusión el matiz de las ciudades intermedias, históricamente desfavorecidas en agendas de investigación y excluidas como referentes al formular políticas rurales pero también urbanas, pues han prevalecido las ciudades grandes (Berdegué et al., 2014; Christiaensen & Todo, 2013; B. H. Roberts, 2014; B. H. Roberts & Hohmann, 2014). Las ciudades intermedias son esenciales para articular dinámicas territoriales (Berdegué, Carriazo, Jara, Modrego, & Soloaga, 2015). Suelen ser mercados de productos agrícolas, centros de producción y distribución de bienes y servicios, centros para crecimiento y consolidación de empleos no agrícolas, y núcleos de atracción para migrantes rurales (Satterthwaite & Tacoli, 2006). Es decir, suelen disminuir la dependencia e incluso la migración de habitantes rurales y de asentamientos urbanos menores a las ciudades grandes y al extranjero. Las ciudades intermedias tienen un potencial excepcional para contribuir al crecimiento económico y desarrollo humano de maneras sostenibles, disminuyendo la pobreza de amplios sectores rurales.

En síntesis, impulsar una mirada analítica hacia los territorios rurales que incorpora la problemática y los aportes de lo urbano es un importante aporte para que las estrategias y políticas de

desarrollo puedan superar la separación predominante entre ambas áreas en El Salvador. En ese sentido complementamos los abordajes anteriores con un examen de las dinámicas económicas, ambientales e institucionales que permiten una mirada más amplia de las variables que intervienen en las relaciones urbano-rurales sinérgicas, complementarias, contradictorias y predatorias, con la intención de aportar marcos analíticos creativos que integren elementos usualmente vistos por separado, como patrones arraigados de uso de suelo, prácticas productivas, recursos naturales, expansión urbana, políticas públicas e institucionalidad.

¹ Los criterios son los siguientes: densidad poblacional mayor o igual a 1,000 hab/km²; que tengan como mínimo 500 viviendas agrupadas continuamente conformando manzanas. El área rural de un municipio será la restante a la clasificada como área urbana. Adicionalmente, el municipio cuya población rural sea igual o menor al 5% de su población total, se-

rá considerado totalmente urbano. Comprende al resto del municipio, conformado por cantones y caseríos” (Ministerio de Economía & Dirección General de Estadísticas y Censos, 2009).

Principales dinámicas de conformación de los nexos urbanos - rurales en El Salvador

Antes de abordar el caso del territorio Los Nonualcos es necesario comprender las dinámicas socio económicas, ambientales e institucionales que inciden en la configuración de los nexos urbano- rurales en El Salvador por sus implicaciones en la trayectoria de dicho territorio.

Incidencia de los modelos de desarrollo económico

En el caso salvadoreño, los nexos urbano - rurales se empezaron a constituir bajo la marcada influencia del modelo agroexportador que predominó hasta finales de la década de los ochenta del siglo pasado. De acuerdo a Lungo y otros (1996) el modelo agroexportador incidió en los patrones de concentración de población, en la estructuración interna de las ciudades y en la configuración del sistema de transportes y de la infraestructura en general. De manera que la expansión y consolidación del cultivo del café desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX (Browning, 1975) se convirtió en el eje del desarrollo en el modelo agroexportador, este proceso definió la concentración de la población en las tierras altas centrales del país, definió el crecimiento de las principales ciudades incluyendo la capital San Salvador, también la infraestructura vial fue principalmente construida en función de las actividades cafetaleras. En lo rural significó una marcada concentración de la tenencia de la tierra y su usufructo limitando de manera creciente la disponibilidad de tierra para otros cultivos como los granos básicos. Este fenómeno dio lugar a que una fracción de la población campesina se viera obligada a producir en pequeñas parcelas, arrendar tierras, servir como mano de obra no calificada y con baja

remuneración para las temporadas de cosechas o bien emigrar hacia la zona norte del país con el fin de establecerse en minifundios para la producción de granos básicos (Menjívar, 1980).

El siguiente proceso que tendrá incidencia en la estructuración de los centros urbanos a nivel nacional será la expansión del cultivo del algodón a finales de los años 40 cuya influencia es marcadamente relevante en la zona costera, principalmente en los departamentos de La Paz, Usulután y San Miguel (Arias, 1988). Este cultivo también involucró una alta concentración de la tierra y un uso intensivo del suelo, dejando una herencia de deterioro ambiental y contaminación. Más adelante, a partir de 1950 y hasta inicios de la década de los setenta, las grandes inversiones públicas en infraestructura vial y comunicaciones fueron dinamizadas por los requerimientos de los procesos de industrialización e integración económica centroamericana y la expansión del algodón.

En la década de los noventa el modelo económico orientado hacia las exportaciones extra-regionales y la apertura de la economía nacional, promueve nuevas inversiones en la red vial, la energía, y el sistema de comunicaciones: se reconstruyen las principales carreteras y puentes, se amplía el aeropuerto de Comalapa y el puerto de Acajutla, y se inicia la modernización de las telecomunicaciones (Lungo y otros, 1996). Los efectos previsibles sobre el sistema de centros urbanos, conducirán a acentuar el nivel de concentración de población y las actividades urbanas. Mientras tanto en los territorios rurales se produce una reorganización de la tenencia de la tierra marcada por la reforma agraria de la dé-

cada de los ochenta y los procesos de transferencia de tierras posteriores a los Acuerdos de Paz (1992). El languidecimiento de la producción agropecuaria desde la década de los noventa hasta mediados de la primera década del siglo XXI, la menor participación del sector agropecuario en la conformación del Producto Interno Bruto (PIB) así como en las exportaciones, fueron el resultado de una recomposición de la economía salvadoreña, pasando de la agroexportación a la economía migratoria y de captura intensiva de remesas familiares. Este proceso se consolidó a partir de la masiva emigración de salvadoreños y salvadoreñas principalmente a Estados Unidos a partir de finales de la década de los setenta a la fecha. Además a partir de la década de los noventa, aparecen otras actividades económicas como las maquilas y el turismo (Rosa, 2008), dando lugar a una mayor participación de actividades económicas urbanas en la generación del PIB y una mayor preponderancia del sector comercio y servicios (Morales, 2014).

Bajo esta lógica el sector agropecuario y en general el mundo rural resultaron claramente afectados, principalmente por medidas como la reducción arancelaria, la eliminación de subsidios y la reducción de créditos. La reducción del Estado trajo consecuencias negativas por la reducción de los recursos públicos destinados a la asistencia técnica, la extensión agrícola, la investigación científica y tecnológica, mientras que la apertura comercial propició la importación de alimentos y materias primas baratas que redujeron la rentabilidad de la producción nacional (PRISMA, 1995 y Flores y Tolentino, 2010).

En las primeras décadas del siglo XXI las políticas buscaron profundizar el modelo neoliberal estableciendo la dolarización y el posicionamiento de El Salvador como una plataforma logística regional, reflejando la apuesta del país por el crecimiento del sector terciario, de manera que las actividades terciarias serían la principal fuente de empleo, para el caso, en el año 2009 el

sector servicios absorbió el 58.4% de la fuerza de trabajo del país, principalmente en el rubro comercio, hotelería y restaurantes (49.9%), mientras que hay una caída del empleo agropecuario de la población en edad de trabajar (PNUD, 2005). 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 rural, la cual es excluida de las opciones laborales dado que el sector servicios emplea a personas con niveles educativos mayores que las actividades primarias, y por otra parte la industria maquilera demanda la movilidad de las personas hacia los centros urbanos o periurbanos, dificultando el acceso de la población rural a estos empleos (Díaz y otros, 2015).

A partir del 2009 se inicia una serie de reformas sociales que sin transformar el modelo económico a profundidad promueven iniciativas públicas enfocadas en la equidad y la inclusión de grupos vulnerables, así como la institucionalización de nuevos mecanismos de redistribución para disminuir las brechas en el acceso a bienes y servicios públicos.² La población rural ha sido especialmente beneficiada por estas políticas redistributivas.³ Por otra parte el sector agropecuario va recobrando importancia como eje potenciador del desarrollo rural con la realización de programas nacionales para la reactivación productiva enfocados en la agricultura familiar y la seguridad alimentaria. Debido a esta reorientación de la agenda de políticas públicas hay un importante incremento del gasto público en el

² Diversos programas sociales fueron impulsados por el Gobierno desde 2009: Comunidades Solidarias (CS), Pensión Básica Universal, Paquete Escolar, Paquete Agrícola, Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (Pati) y Ciudad Mujer. (GOES, 2014).

³ Entre los años 2008 a 2013 la tasa de pobreza por ingresos se redujo de 46.4 % a 34.8 % y la de extrema pobreza, de 15.4 % a 9.1 %. En el ámbito rural en el año 2013, por primera vez, la pobreza extrema se redujo al 10%. (GOES, 2014).

desarrollo rural, la mayor parte de los cuales son destinados a programas de protección social, otras inversiones tienen que ver con infraestructura donde cobra relevancia la construcción o mejora de caminos rurales.⁴ A pesar de este nuevo énfasis en lo rural la economía sigue siendo prioritariamente terciaria, concentrada en las ciudades, y las inversiones y proyectos realizados en las zonas rurales no están articulados a las dinámicas de desarrollo territorial (Díaz y otros 2015).

Dinámicas de población

El Salvador es un territorio pequeño y densamente poblado (21,044.8 km², 6,290,420 habitantes estimados en el 2013), de acuerdo al VI Censo de Población y V de Vivienda (2007) el 62% de la población habita en áreas urbanas, mientras que las personas residentes en el área rural son un 37.4%. La población se concentra en centros urbanos sobretodo en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)⁵ donde se ubica el 27.3% de los habitantes del país y en las zonas costeras, central y occidental principalmente.

Esta configuración responde a diversos cambios económicos abordados en el punto anterior pero además hay que considerar: a) una importante caída en las tasas de fecundidad la cual descendió en un 60% en los últimos 30 años;⁶ b) Las

fracturas sociales resultantes de la desigualdad económica estructural, guerra civil (1980-1992) y migración al exterior propiciaron un fuerte desplazamiento de la población rural hacia las áreas urbanas del territorio nacional, por otra parte la migración interna llevó a una mayor concentración poblacional en las regiones sur y suroccidental del país; c) Más recientemente la violencia producida por la proliferación de pandillas delincuenciales conocidas como “maras” y el crimen organizado ha producido nuevos desplazamientos de población obligando a individuos y familias a desplazarse forzosamente de sus lugares de origen, estos desplazamientos incluyen emigración al exterior y movilización interna entre zonas urbanas y rurales.⁷ Las expresiones de violencia como homicidios, extorsiones y amenazas han estado concentradas en las zonas urbanas y metropolitanas por su densidad poblacional y factores de riesgo asociados a los mayores niveles de exclusión, recientemente esta tendencia ha cambiado por el desplazamiento de los grupos delincuenciales hacia las zonas rurales (IUDOP, 2014).

Las dinámicas de población y el auge de la violencia no solo profundizan la vulnerabilidad y exclusión de zonas urbanas y periurbanas pobres, así como de zonas rurales, además las acciones de violencia cometidas por pandillas y crimen organizado revelan una disputa por el control del territorio por parte de estos grupos,

⁴ En el año 2007 este gasto representó US\$ 764.6 millones (3.8% del PIB), y ascendió en 2012 a US\$ 1,427 millones (6.0%) (ICEFI, 2015).

⁵ El Área Metropolitana de San Salvador es un conglomerado de catorce municipios, doce pertenecen al departamento de San Salvador y dos al departamento de La Libertad. Cubre una superficie de 589.91 Km², equivalentes al 3% del territorio nacional, concentra 1,566,697 habitantes, que representan el 27.3% de la población total del país y posee una densidad de 2,656 Hab/Km². En http://www.opamss.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=169.

⁶ En el período 1973-1978 la tasa de fecundidad era de 6.3 hijos(as) por mujer, en el período 2003-2008 se reduce a 2.5

hijos(as) por mujer, siendo más notorio el descenso en las zonas rurales (FESAL, 2008).

⁷ Unas 289 mil personas habrían sido forzadas a abandonar sus hogares por las amenazas y hechos violentos cometidos por pandillas y crimen organizado en 2014. Sin embargo, el desplazamiento forzado por la violencia de pandillas delincuenciales y crimen organizado no es reconocido oficialmente por el Estado, debido a lo cual no se cuenta con información sistemática, registros o indicadores que permitan entender el perfil de los desplazados, la dimensión e implicaciones del fenómeno para las dinámicas sociales, económicas y territoriales (Mesa de sociedad civil contra el desplazamiento forzado por violencia generalizada y crimen organizado en El Salvador, 2015).

con fuertes implicaciones para las agendas de desarrollo territorial.

Dinámicas ambientales y cambio climático

Los patrones de uso de suelo heredados del modelo agroexportador implicaron, por un lado, la deforestación vinculada al avance de la frontera agrícola para el cultivo de algodón y caña de azúcar en zonas costeras, y a la producción de granos básicos para la provisión de alimentos de familias rurales pobres realizada fundamentalmente en laderas, ambos procesos productivos han utilizado grandes cantidades de agroquímicos contaminantes de suelo; por otra parte, se establecen los bosques cafetaleros que se convertirían en las principales áreas de cobertura arbórea del país. Durante las décadas de los sesenta y ochenta la acelerada urbanización y concentración poblacional se va extendiendo sobre importantes áreas de cobertura forestal y tierras de uso agrícola. En el caso del AMSS y otras importantes ciudades la deforestación y la extensión de la cobertura urbana contribuyen a disminuir la función de recarga hídrica, limitando la capacidad de abastecimiento de agua para la población urbana a partir de las fuentes subterráneas.

La década de los noventa se caracteriza por la coexistencia de procesos de deforestación y regeneración natural, directamente dependientes del abandono de tierras por el conflicto armado debido a las dinámicas de la economía urbana y la crisis del agro (Díaz y otros 2015). Mientras la deforestación predomina en zonas de creciente concentración poblacional, industrial y comercial, la regeneración predominante se observa en la zona norte (MARN, 2013). La disminución de la importancia de la agricultura y la migración asociada con el flujo de remesas, derivan en 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 afecta-

ron zonas de provisión de servicios ecosistémicos como recarga hídrica, reduciendo la capacidad de regeneración de sus recursos naturales (Díaz, 2012 y PRISMA, 1995).

Es en este período cuando surgen las preocupaciones por ordenar el crecimiento urbano del AMSS, y aparecen conflictos por el abastecimiento y calidad de agua en las ciudades, relacionados con el avance de las urbanizaciones en zonas de recarga hídrica y la exposición de pozos a la infiltración de contaminantes. Al mismo tiempo se va generando evidencia sobre la importancia de los flujos de servicios ambientales producidos por las zonas rurales más pobres principalmente por la generación de evidencias de la creciente dependencia de las ciudades del agua procedente de zonas rurales (PRISMA 1995). En las ciudades también se incrementan los problemas por la falta de tratamiento de desechos sólidos, promovida por el incremento y cambios en las pautas de consumo relacionado con la disponibilidad de remesas.

En las zonas rurales persisten las formas de degradación asociadas al anterior modelo agroexportador particularmente el cultivo de caña de azúcar, que ha duplicado la superficie cultivada en los últimos veinte años (Baumeister, 2012), en detrimento de las áreas de pastos, granos básicos y zonas frágiles ambientalmente protegidas como los manglares. Los habitantes de zonas rurales se ven afectados por la contaminación producida por los desechos sólidos de las ciudades, los vertidos domiciliarios y la degradación de ríos por la desmedida extracción de arena para la construcción de viviendas.

El desequilibrio entre el uso del suelo agrícola y la falta de cobertura arbórea, los procesos de urbanización y el avance de la frontera agrícola han potenciado la elevada vulnerabilidad del país (MARN, 2013). El cambio climático agudiza dicha vulnerabilidad condicionando seriamente el desarrollo nacional y los medios de vida

de la población rural y urbana. Las expresiones del cambio climático se observan en el incremento de la temperatura promedio, elevación del nivel del mar, incremento de mareas altas, así como en la variabilidad climática creciente que produce alteraciones radicales en los patrones de lluvia o prolongadas sequías. Sus efectos involucran pérdidas en la producción que ponen en riesgo la seguridad alimentaria, además de producir efectos severos y acumulativos en la infraestructura social y productiva.⁸ La franja costera es especialmente vulnerable al cambio climático por las inundaciones debidas a tormentas extremas, además el incremento del nivel del mar y la elevación del oleaje está produciendo la erosión media de la costa y a mediano plazo provocaría la intrusión salina en los acuíferos y aguas superficiales afectando la producción agrícola, el consumo de agua de la población y los ecosistemas. En las zonas urbanas los eventos extremos ponen en riesgo de inundación y deslizamientos a los asentamientos más pobres de la ciudad capital y algunas urbanizaciones de clase media ubicadas en laderas y márgenes de quebradas.

Este contexto de degradación y vulnerabilidad frente al cambio climático afecta seriamente a la población más pobre, sobre todo a los pequeños productores ya que sus medios de vida dependen directamente de la disponibilidad de recursos naturales, además al nivel de la economía nacional las inversiones públicas y privadas tienen implicaciones con la viabilidad de las actividades productivas, además son afectadas por las pérdidas y daños a la producción e infraestructura.

⁸ En el año 2010, las pérdidas por inundaciones en la agricultura superaron los US\$ 11 millones, y las pérdidas por sequía sumaron US\$ 38 millones, equivalentes en el año 2011 al 4% del PIB (MARN, 2013).

Evolución del marco institucional para el desarrollo territorial

Finalmente otro elemento que hay que considerar en los nexos urbano-rurales está relacionado con una serie de acciones de política vinculadas al desarrollo de los territorios, estas tienen que ver con los procesos de descentralización, el desarrollo de gobiernos locales y mancomunidades, las inversiones y macroproyectos enfocados en territorios con potencial económico, así como la reciente agenda de territorialización de las políticas públicas que se empezó a definir a partir del cambio de gobierno en 2009.

Durante la reconstrucción de posguerra, posterior a los Acuerdos de Paz (1993) se abrieron espacios democráticos que permitieron el arranque de procesos de descentralización dando un mayor protagonismo a los gobiernos locales. Se crean diversas instancias que van conformando una institucionalidad para el desarrollo local, además se estimula la formación de mancomunidades o asociaciones de municipalidades. Más adelante, entre los años 2001-2005 los esfuerzos se orientan al fortalecimiento de la capacidad estatal para el ordenamiento del territorio, a la vez que establecen las bases de las relaciones de colaboración entre la administración pública y los gobiernos locales para el diseño de estrategias de desarrollo nacional; en este contexto surgen los Planes Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), la Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y la Política Nacional de Descentralización.

En la primera década del presente siglo las políticas de desarrollo se enfocaron en el potencial económico de los territorios. La Comisión Nacional de Desarrollo (CND), nombrada para formular un Plan de Nación, llega a identificar “regiones de gestión” consideradas a partir de sus potencialidades internas y sus posibilidades de vinculación al proceso de globalización. Grandes proyectos como la Carretera Longitu-

dinal del Norte son construidos como estrategia para reducir la pobreza a través del crecimiento económico.

A partir del año 2009, se promueve un proceso de transformación gradual del marco de políticas públicas, que evidencia el énfasis de las iniciativas gubernamentales hacia la equidad e inclusión a partir de mecanismos de redistribución que buscan disminuir las brechas en el acceso a bienes y servicios públicos, especialmente de los grupos más vulnerables. Con esta orientación se definen estrategias para el acercamiento del Estado a los territorios, en 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 a partir de la descentralización de competencias, la desconcentración de funciones, la creación de espacios de diálogo y coordinación para el desarrollo territorial, una mayor articulación con los Gobiernos Municipales y la definición del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial como la entidad estatal responsable de este proceso (GOES, 2014).

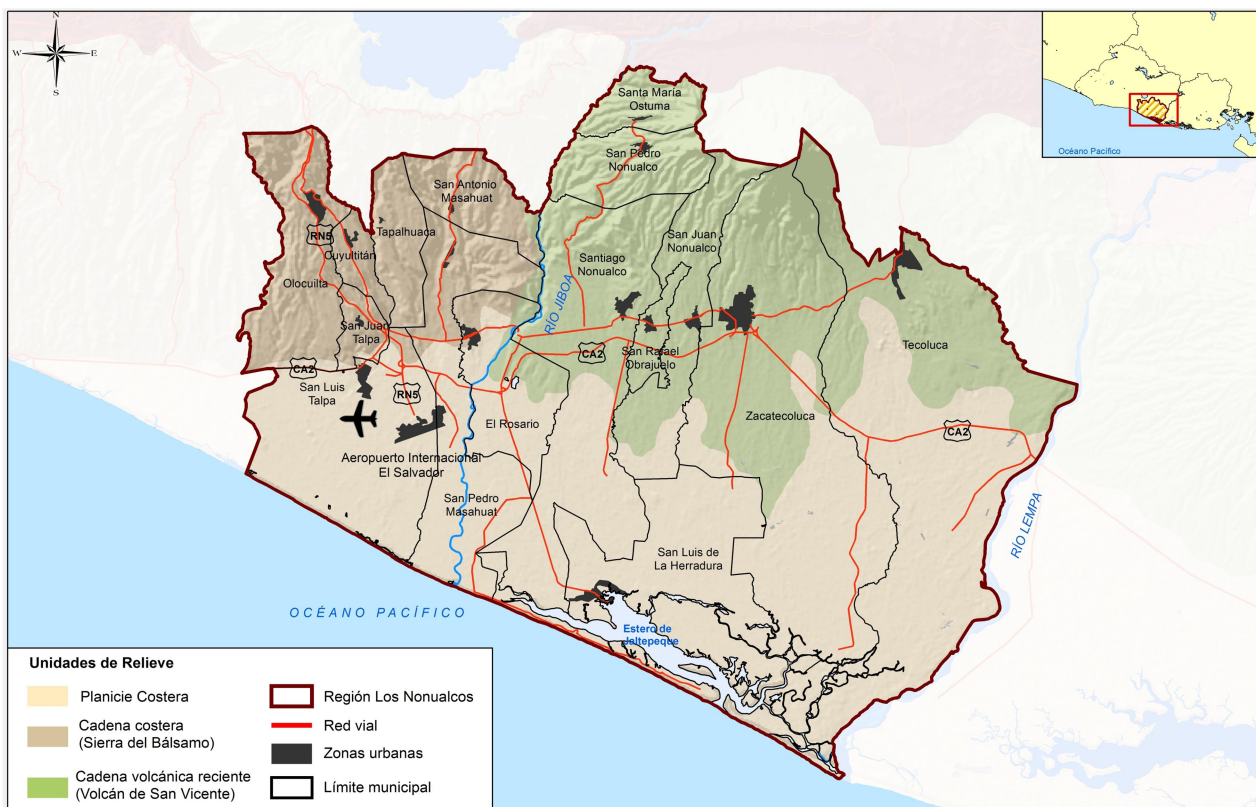
Las innovaciones respecto a la forma en cómo se concibe al Estado a partir de ese mismo año, han dinamizado la ejecución de programas que

propician un fuerte protagonismo de la comunidad, las micro y pequeñas empresas locales y el turismo rural. Programas como Un Pueblo Un Producto y Pueblos Vivos promueven los recursos naturales, atractivos turísticos e identitarios de una zona para potenciarlos económicamente, logran con esto activar la economía local, pero también una mayor valoración de lo rural por parte de los habitantes urbanos.

Por otra parte, las grandes inversiones plantean retos a esta visión de territorialización de política en términos de articularse con las agendas y las dinámicas de los territorios. Para el caso la Estrategia de Desarrollo de la Franja Marino-Costera que por su envergadura representa la principal apuesta del Gobierno vinculada al segundo compacto (Fondo del Milenio El Salvador II, FOMILENIO II), financiado con recursos de la cuenta del reto del milenio, el cual comprende proyectos que significarán una inversión de más de US\$ 365 millones. Este proyecto fue objeto de una amplia consulta ciudadana y municipal arranca su implementación en el año 2016 y de acuerdo al convenio del proyecto FOMILENIO II debe asegurar el diálogo permanente con la sociedad civil y las comunidades locales con atención particular a los impactos ambientales y sociales de las inversiones.

Caso de estudio: el territorio de Los Nonualcos, El Salvador

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



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

El territorio correspondiente a la Asociación de Municipios Los Nonualcos (ALN) está conformado por 16 municipalidades⁹ ubicadas en la zona paracentral de El Salvador y cercanas al

Área Metropolitana de San Salvador. Este territorio ha sido seleccionado como caso de estudio ya que ejemplifica algunos de los mayores desafíos y dilemas del país y sus complejas implicaciones para los habitantes rurales y urbanos, especialmente pobres. La metodología del caso se realizó a partir de una revisión documental, visitas de campo, entrevistas y grupos focales que revelan el conocimiento y las prioridades de los actores locales. El énfasis de la información cualitativa proviene, por un lado, de las grandes

⁹ Los municipios del Departamento 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 del Departamento de San Vicente es Tecoluca.

limitaciones de la información cuantitativa existente¹⁰ complementado por el uso de metodologías participativas que permiten sistematizar las percepciones y experiencias de los actores locales.

En este apartado abordamos el contexto territorial y las dinámicas institucionales que han moldeado los nexos urbanos rurales, completamos esta sección con una síntesis de las percepciones de los actores locales sobre la relación urbano-rural vinculada a sus medios de vida y expectativas.

Características generales del territorio

El nombre del territorio Los Nonualcos hace referencia a uno de los pueblos originarios de esa zona, cuya área de influencia incluía los departamentos de La Paz y San Vicente. Este territorio tiene un alto valor agropecuario por la fertilidad y aptitud de sus suelos para actividades agrícolas –caña de azúcar (20.3%), granos básicos principalmente para subsistencia (maíz, frijol y sorgo) y ganaderas de pequeña y mediana escala (52%), café (6.88%) y frutas (no disponible) (Díaz y otros, 2015). También tiene gran potencial turístico que incluye desde formaciones litorales -playas, esteros, carrizales pantanosos, lagunas costeras y manglares (STP, 2013) y la planicie costera o llanura aluvial - que representa la mayor extensión territorial (PNODT, 2004).

Los municipios de Los Nonualcos presentan características físicas que incrementan la susceptibilidad ante inundaciones y deslizamientos, identifi-

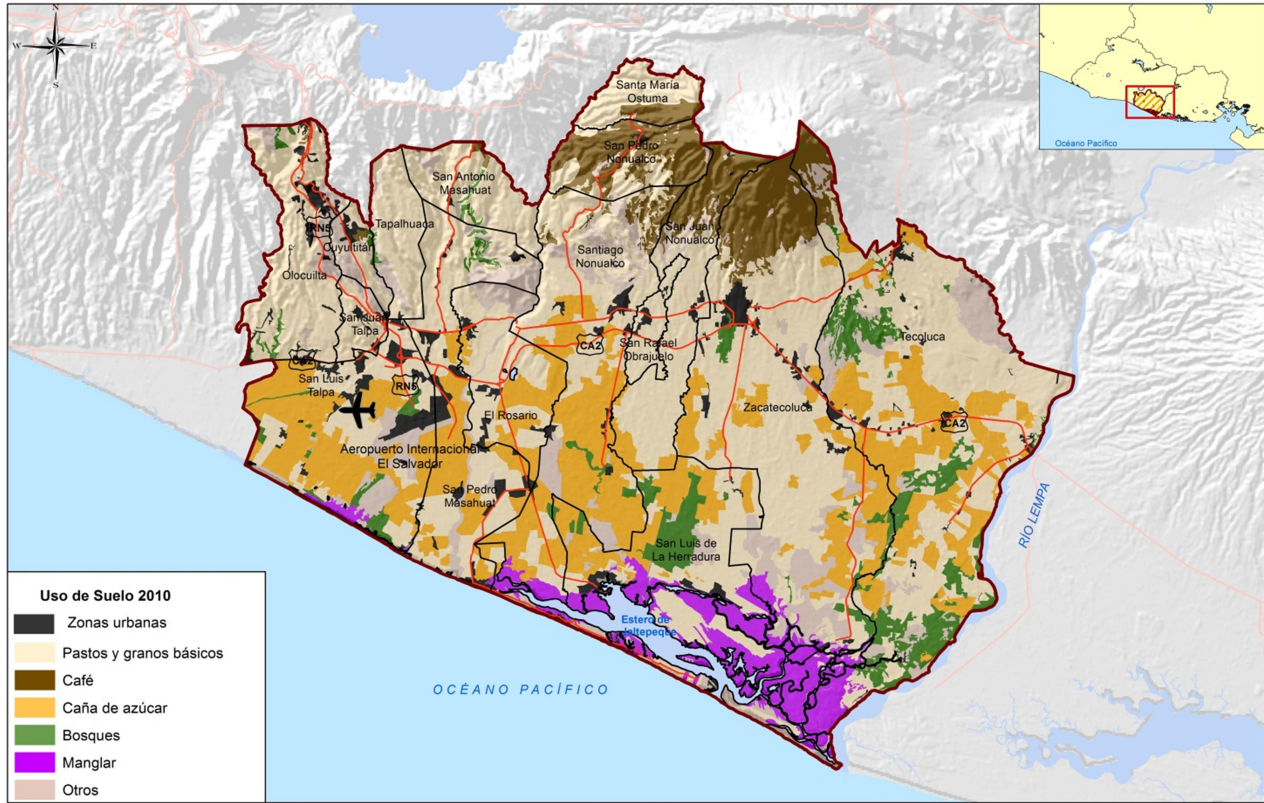
cándose el mayor riesgo de inundación en la planicie costera y en las cuencas de los ríos Lempa y Jiboa, mientras que en la parte alta predomina la vulnerabilidad a deslizamientos, ante el incremento en las precipitaciones y la ocurrencia de terremotos. A pesar de esta vulnerabilidad el territorio de Los Nonualcos es parte importante de la plataforma logística, proyectada por el Estado como una zona proveedora de servicios de gran dinamismo económico. Esta comprende el aeropuerto internacional (el principal del país), dos carreteras o ejes viales principales a nivel nacional (la Autopista RN5 entre San Salvador y el Aeropuerto Internacional, y la Carretera Litoral CA2), enclaves de maquila textil (Zona Franca El Pedregal, Miramar e Internacional) y servicios logísticos (Aeroman y cocina de vuelos).

Variados núcleos urbanos se sitúan en esta diversidad de situaciones geográficas, como la ciudad aeroportuaria (conglomerado residencial y económico junto al aeropuerto), ciudades costeras como San Luis La Herradura; ciudades no costeras sobre la carretera del litoral, como Zacatecoluca,¹¹ ciudades lineales que van desde Santiago Nonualco hasta Zacatecoluca y son un mercado en crecimiento; y ciudades interiores en zonas de montaña, como Olocuilta (STP, 2013). Las zonas urbanas constituyen el 4.12% del territorio de Los Nonualcos, incluyendo núcleos urbanos e infraestructura. Y cumplen las funciones antes mencionadas de las ciudades intermedias (Bellet & Llop, 2000).

¹⁰ Los más recientes son VII Censo Económico 2005, IV Censo Agropecuario 2007-2008, IV Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005-2006, VI Censo de Población y de Vivienda 2007 y la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2014 (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2015). Esta última fue elaborada en base a 50 municipios de los 262 que tiene el país y refleja tendencias para las cabeceras departamentales y ciudades más grandes; es decir, no provee información suficientemente representativa ni adecuada para esta investigación.

¹¹ 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), es el punto principal de comercialización de productos agropecuarios locales, incluyendo frutas.

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



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

La población del territorio y principales indicadores socio económicos al nivel urbano y rural

Los Nonualcos 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). El 50.48% de la población vive en zonas rurales, los habitantes rurales tienen serias deficiencias en el acceso a servicios públicos, especialmente recolección de basura, titulación de vivienda y saneamiento (Ver Cuadro 1). En los últimos 15 años la pobreza extrema se redujo considerablemente, mientras que en el año 2001 era el 19.4% de los hogares, en 2013 se reportaban

Cuadro 1.
Indicadores socioeconómicos por zona rural y urbana

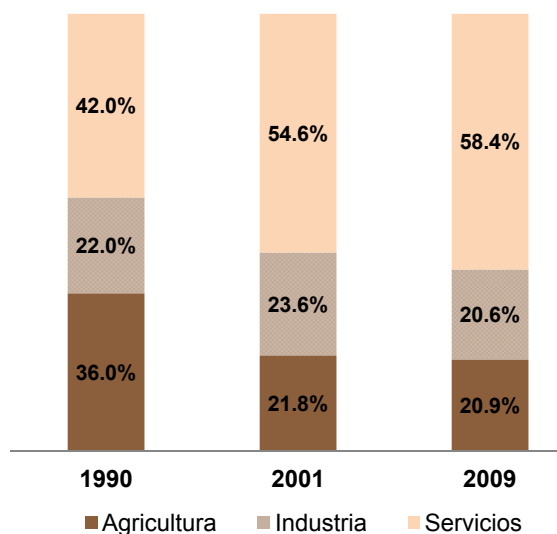
Variable	Rural	Urbano
Población	155,047	152,080
Escolaridad (promedio años)	4.6	5.9
Tasa de alfabetismo	74.2%	85.2%
Personas receptoras de remesas	6.9%	7.6%
Hogares con déficit habitacional	49.0%	26.3%
Acceso a agua dentro de la casa	47.5%	68.9%
Acceso a alumbrado	80.6%	92.5%
Acceso a recolección de basura	4.4%	51.9%
Saneamiento por alcantarillado	10.8%	39.8%
Viviendas sin título de propiedad	19.6%	23.6%

Fuente: Elaboración propia con base a PNUD y Fundaungo (2009).

8.3% de hogares en esa condición. En cuanto a los flujos migratorios, estos no presentan el mismo dinamismo que en otras zonas del país, un 5.6% de la población del departamento de La Paz reside en el extranjero¹² y 1 de cada 5 hogares recibían remesas. Diversos factores están incidiendo en la migración, dado que el departamento de La Paz es uno de los más violentos del país, con mayores riesgos en municipios como Zacatecoluca y San Luis Talpa (PNC, 2015).

Respecto a la distribución de la población económicamente activa, más de la mitad de la población se desempeña en el sector servicios, sin embargo hay un incremento gradual de los empleados en el sector agropecuario durante los últimos años (Ver Gráfico 1), incentivado por el surgimiento de alternativas de empleo local vinculadas con la implementación de programas públicos para la reactivación productiva. En las

Gráfico 1. La Paz: Población económicamente activa, por rama de actividad



Fuente: Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples, EHPM, de los años 2007, 2010 y 2013. (Dirección General de Estadística y Censos, 2007, 2010 y 2013).

¹² Datos de acuerdo a la EHPM del año 2013, fuente de datos más actualizada, incluye únicamente datos a nivel departamental (Dirección General de Estadística y Censos, 2013).

zonas rurales la actividad agropecuaria especialmente aquella relacionada con actividades de subsistencia como el cultivo de granos básicos, la ganadería a pequeña escala, la pesca artesanal, continúa siendo importante como estrategia de medios de vida, por otra parte la caña de azúcar representa una fuente de empleo para los trabajadores agrícolas de la zona, especialmente en la época de verano durante el período de zafra.

La dinámica territorial en Los Nonualcos

El territorio de Los Nonualcos ha desempeñado diferentes roles territoriales en el desarrollo del país. Estos modelos han incidido en los nexos urbanos rurales condicionando el uso del suelo, los recursos naturales y las estrategias de medios de vida urbanas y rurales. Durante el modelo agroexportador fue una zona clave para el cultivo del algodón, y sigue siéndolo para la expansión del cultivo de la caña de azúcar y las nuevas estrategias de promoción de inversiones y de crecimiento económico tanto en la franja costera del país, como en la zona aeroportuaria y los enclaves de maquila.

En las dos últimas décadas, las principales apuestas del Estado para el territorio han apoyado el crecimiento empresarial privado mediante inversión en la plataforma logística además de estímulos para la industria, el turismo y el cultivo de caña. Todo ello ha alterado los nexos urbano-rurales, sin que se logre una adecuada gestión de los procesos de urbanización, los impactos ambientales y la exclusión social. Según el Ministerio de Hacienda en el departamento de La Paz hay 106 empresas formales (36% grandes y medianas) ubicadas en la zona aeroportuaria y costera (San Luis La Herradura, Olocuilta, Rosario de La Paz y San Luis Talpa), y se dedican a actividades industriales y de servicios, las cuales surgieron por la cercanía del aeropuerto y la buena conectividad, pero sus principales vínculos económicos están fuera del

territorio. La mayoría de grandes empresas no paga impuestos municipales porque están registradas en San Salvador o bien funcionan bajo el régimen de zonas francas (maquilas) o como recinto fiscal (aeropuerto) (FUNDE, 2009), así que generan pocos beneficios para la población local, principalmente contratan mano de obra poco calificada (Díaz y otros, 2015).

Sin bien estas apuestas económicas han estado en el centro de las acciones gubernamentales y privadas, en el territorio de Los Nonualcos aún prevalece una lógica de agricultura comercial monocultivista característica del modelo agroexportador. 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%). En la planicie costera, la caña de azúcar ha tomado el lugar del algodón, redefiniendo las pautas del ordenamiento de la zona. A diferencia del sistema de hacienda aldonera, 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.

La reciente expansión de cultivos de caña ha reducido y degradado manglares y el abuso de agroquímicos y métodos de mantenimiento (fumigación aérea con madurantes) ha afectado la calidad del suelo, agua y la salud de los habitantes vecinos (Aguilar, 2007),¹³ ya sean rurales o

¹³ Cuatro de los municipios que conforman la ALN presentan las tasas de incidencia (casos x 100,000 habitantes) más altas de insuficiencia renal crónica en el país: Tecoluca (15), Zacatecoluca (29), Santiago Nonualco (20) y San Pedro Masahuat (18) (MINSAL, 2015). Los hogares más pobres sufren más por la subida de sus costos de transporte, aten-

urbanos. Presiones agrícolas y urbanas han mermado la ya escasa cobertura vegetal original –bosques y manglares equivalen a 5.15% y 4.57% respectivamente. También han contribuido a incrementar la alta vulnerabilidad del territorio, que ha sufrido los terremotos del 2001,¹⁴ eventos hidro-meteorológicos extremos vinculados al cambio climático como el Huracán Mitch (1998),¹⁵ 5 eventos de lluvias abundantes y 3 de sequías (entre 2009 y 2015),¹⁶ deslizamientos, mareas vivas,¹⁷ y esporádicos tsunamis y erupciones volcánicas.

La parte alta del territorio se caracteriza por ser la zona donde prevalece el modelo agroexportador del café. Dicho cultivo es considerado como el más importante en la cobertura forestal dentro del territorio, ya que sirve de protección para las zonas de recarga acuífera, en ausencia de bosques naturales. A diferencia de la caña de azúcar, la baja rentabilidad del café está provocando que disminuya la superficie dedicada a este cultivo, siendo sus principales sustitutos la producción de granos básicos, los sistemas agro-

ción médica y compra de medicamentos, y la disminución de su capacidad laboral.

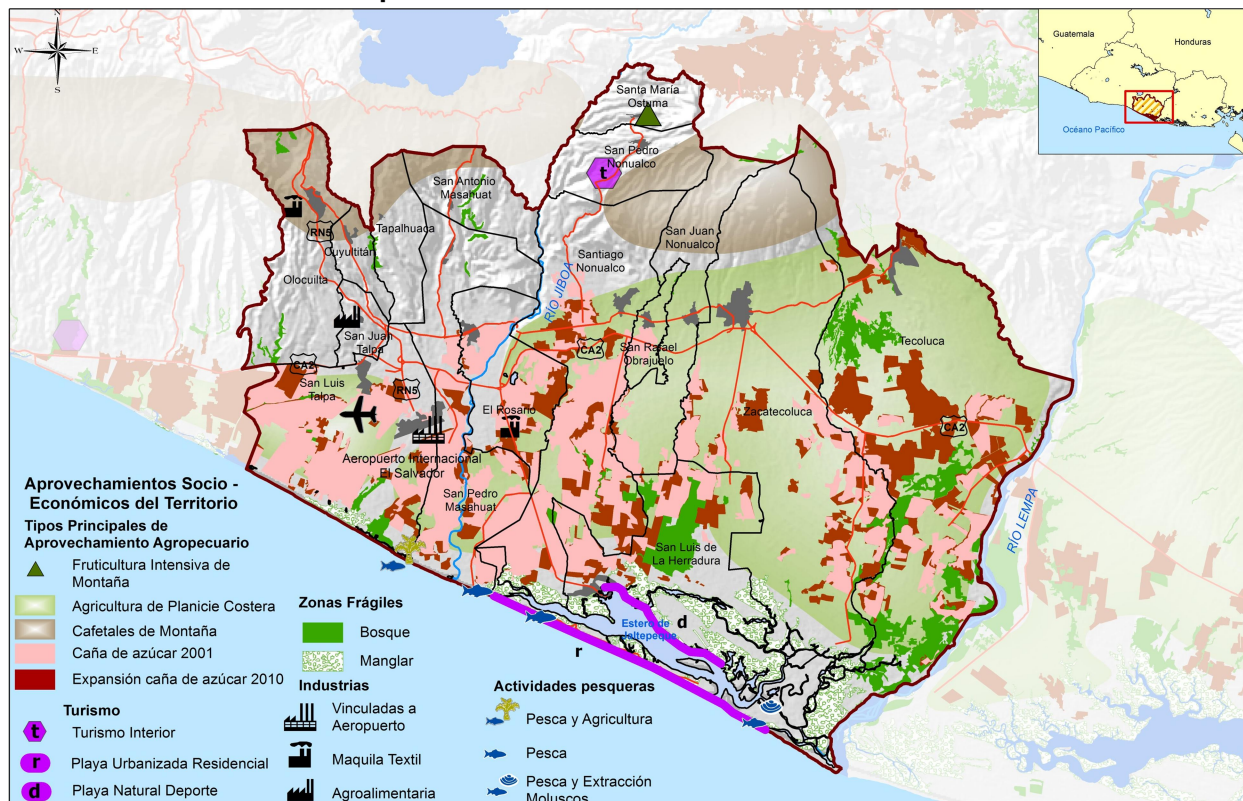
¹⁴ El departamento de La Paz concentró el 25% de las personas afectadas por el fenómeno y acumuló pérdidas en infraestructura equivalentes al 21.4% del PIB de ese año (Rodas, 2008).

¹⁵ El Lempa es el principal río del país, su represa –15 de Septiembre– se llenó tan rápidamente que para evitar un colapso en 32 horas las descargas pasaron de 500 a 11,500 metros cúbicos por segundo, sin haber preparado a la población, ocasionando cuantiosos daños, pérdidas humanas y económicas en el Bajo Lempa.

¹⁶ En 2015, 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).

¹⁷ En el 2015, La Paz y San Vicente fueron los departamentos más afectados por estas mareas; San Luis La Herradura y Tecoluca, los municipios con mayores daños, concentraron el 57.5% de las viviendas afectadas en el país (SNET, 2015). No se han cuantificado los daños al bosque salado, incluyendo pérdidas en el cultivo de moluscos.

Mapa 3.
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).

forestales asociados a frutales (cítricos, piña, etc.) y el crecimiento urbano. 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 productores tengan que buscar nuevas alternativas (Díaz y otros, 2015).

La ganadería extensiva se mantiene en la planicie costera. 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). Por otro lado, concentrado en la zona baja de Tecoluca, se da un proceso novedoso de diversificación agrícola y articulación de la economía familiar campesina 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, esta actividad empezó a despegar en la década de los setenta cuando el turismo se visualizaba 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 y junto a esta se van desarrollando procesos de urbanización fragmentada del frente costero. En la actualidad, el turismo ha generado una importante oferta hotelera y de residencias de descanso, las cuales demandan servicios básicos, generan desechos sólidos y vertidos sin tratamiento, produciendo fuertes impactos ambientales, incluyendo la degradación de zonas de manglar (ALN, 2014). En el Estero de Jaltepeque, los manglares, humedales y frentes marinos han disminuido su capacidad de proporcionar medios de vida y mitigar desastres asociados a variabilidad climática. 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 puede agravar esta degradación.

Si bien se identifican patrones de urbanización en las zonas costeras, el mayor avance del crecimiento urbano ocurre en la zona media del territorio, su dinámica está vinculada a 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. Este crecimiento urbano ocurre principalmente a costa de tierra dedicada a granos básicos, se refleja en un proceso acelerado de lotificaciones,¹⁸ 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

¹⁸ Venta de lotes que técnicamente se llama legal cuando en el proyecto cumplen los requisitos sobre futura provisión de servicios básicos; o ilegal, cuando los incumplen.

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 actividades 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).

En paralelo, las industrias tienen un alto impacto en el medio ambiente; por ejemplo, consumen agua potable¹⁹ a costa del aprovisionamiento doméstico y han detonado procesos de urbanización desarticulada. Así mismo, el veloz aumento de urbanizaciones y lotificaciones (legales e ilegales) ha reducido la capacidad de infiltración, incrementado los desechos sólidos,²⁰ la extracción de materiales de construcción (arena de río principalmente) y las aguas residuales; todo ello ha afectado gravemente los cauces fluviales y las partes bajas del territorio; mientras que los botaderos de desechos sólidos han degradado los recursos hídricos.²¹

Los modelos económicos de agroexportación y el incentivo de inversiones orientadas al desarrollo logístico y de servicios han propiciado relaciones de depredación del ámbito rural, crecimiento urbano desordenado y con altos costos ambientales. Sin embargo estos no han sido los únicos

¹⁹ Por ejemplo, en El Rosario, el uso industrial de agua (500,001 a 1, 000,000 m³ anuales) quintuplica el promedio de la zona (100,000 m³ anuales); pero sólo el 69% de los hogares tienen acceso directo al agua potable (ALN-MIJIBOA, 2014).

²⁰ Los municipios de Los Nonualcos producen al día entre 150 a 200 toneladas de desechos sólidos, siendo el 60% orgánico. La recolección es precaria, especialmente en el área rural (ALN-MIJIBOA, 2014).

²¹ El río Jalponga enfrenta una aguda amenaza por los botaderos de Santiago Nonualco, Tecoluca y San Luís la Herradura (GIZ, 2008).

modelos que han funcionado en el territorio. En la zona conocida como Bajo Lempa,²² específicamente en el municipio de Tecoluca se han desarrollado iniciativas comunitarias que marcan una nueva tendencia hacia la adopción de mejores prácticas que disminuyen la presión y degradación de los recursos naturales. Estas experiencias basadas en trabajo comunitario han promovido acciones para la gestión de riesgos, participación ciudadana, diversificación productiva, agricultura orgánica, 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 (Rodríguez y Gómez, 2003), reflejando el potencial del territorio para el mejoramiento de la gestión ambiental y la construcción de resiliencia, sin embargo no han tenido capacidad de escalar su aplicación al ámbito territorial.

Actores e Institucionalidad territorial

En los primeros años de la década del 2000 una serie de factores propician el surgimiento de una institucionalidad de carácter territorial en la zona de Los Nonualcos, estos tienen que ver con la consolidación del proceso de terciarización económica ya que el territorio juega un importante rol en la ampliación de la plataforma logística y zonas maquileras; en segundo lugar, la creación de un marco estatal para la descentralización y el desarrollo de los territorios promueve paulatinamente apoyo técnico, fortalecimiento de capacidades y recursos para la gestión local; en tercer lugar, la ocurrencia de fenómenos naturales extremos, entre estos el huracán Mitch en 1998 y sobre todo los terremotos de 2001. Estos eventos plantean desafíos en torno a la ejecución de fondos públicos destinados a infra-

²² Zona repoblada en la postguerra correspondiente al área de influencia de la desembocadura del Río Lempa, que incluye los municipios de Tecoluca, Zacatecoluca, San Luis La Herradura y Santiago Nonualco.

estructura y desarrollo social a nivel municipal, transformándose en un detonante para la conducción de esfuerzos de gestión asociada del territorio.

La ALN arrancó con siete municipios en 2002 gradualmente ha ido incrementando su membresía de manera que en la actualidad involucra 17 municipalidades.²³ La ALN es una entidad basada en el liderazgo de las municipalidades, teniendo una fuerte relevancia la figura del alcalde o alcaldesa. Como asociación promueve la articulación del tejido social y productivo del territorio; su carácter es público y se identifica por contar con un capital político pluralista y mantener la continuidad de la iniciativa desde su creación (Entrevista: Mejía, 2015).

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 inició con el surgimiento de iniciativas de asociación municipal y el desarrollo de mecanismos para la coordinación entre actores, en este sentido una de las primeras acciones conjuntas que promovió la adhesión de los municipios en la ALN fue la búsqueda conjunta de alternativas para el manejo integral de desechos (Díaz y otros, 2015). De este proceso se avanza hacia la definición de una agenda territorial para el desarrollo, expresada en planes de desarrollo y estrategias territoriales, la primera agenda de desarrollo formulada por la ALN (2004), parte de la propuesta contenida en el

²³ Los siete municipios fundadores fueron San Pedro Masahuat, El Rosario, San Pedro Nonualco, Santiago Nonualco, San Juan Nonualco, San Rafael Obrajuelo y San Luis La Herradura. 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 se incorporan Olocuilta, Cuyultitán, Tapalhuaca, San Antonio Masahuat y Santa María Ostuma. El último en anexarse ha sido San Vicente en 2015.

Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) para el territorio y privilegia objetivos económicos, impulsando el desarrollo industrial, turístico y empresarial como apuestas estratégicas para el territorio. Complementario a estos planes se van desarrollando diversas estrategias sectoriales producidas por la ALN que reflejan la importancia del desarrollo económico para el territorio, articulándose con iniciativas de desarrollo productivo y emprendedurismo a nivel municipal y nacional.²⁴ Otro de los principales instrumentos para la gestión territorial es la Oficina de Planificación, Gestión y Control del Territorio (OPLAGEST)²⁵ instalada en 2008, es parte de un proceso de descentralización administrativa del gobierno central, orientada a propiciar mayor participación de los actores locales en la aprobación de proyectos de infraestructura ejecutados en el territorio y operativizar la planificación territorial (Díaz y otros 2015).

Implicaciones de la gestión territorial en la ALN para las relaciones urbano-rurales

El territorio de Los Nonualcos tiene una ubicación clave para el desarrollo de inversiones vinculadas con la actividad logística y maquila

²⁴ Entre estas la Estrategia de Desarrollo Económico Local de la región de Los Nonualcos y el Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico Local (FINDEL).

²⁵ La OPLAGEST 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). En 2015, el MARN instala una ventanilla única para agilizar procesos de permisos ambientales para los proyectos de construcción, parcelación y otros que se desarrollen en la zona.

http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=3402%inaguran-ventanilla-unica-para-agilizar-procesos-de-evaluacion-ambiental-en-la-paz-y-san-vidente&catid=1%noticias-ciudadano&Itemid=77, acceso el 7 de marzo 2016.

industrial. La gestión territorial liderada por la ALN ha ido al encuentro de estas dinámicas económicas bajo una visión de “empresa región”, que busca por un lado fortalecer a los actores locales para aprovechar las ventajas competitivas de su ubicación territorial y además propiciar la construcción de alianzas con las grandes empresas, estas articulaciones se consideran como un “desencadenante de procesos de desarrollo más grandes” (Díaz y otros, 2015). Sin embargo, no ha desarrollado iguales acciones para articular las actividades productivas agropecuarias predominantes a estos ejes de desarrollo económico y a pesar de la existencia de la OPLAGEST hay una limitada intervención en las dinámicas de crecimiento de las ciudades intermedias.

El enfoque de desarrollo territorial que aprovecha las ventajas competitivas de la región ha tenido implicaciones positivas al propiciar una mayor participación y apoyo a los sectores económicos vinculados a servicios logísticos, agroindustria con potencial de desarrollo en el territorio (frutales, ganadería, pesca), manufactura artesanal y turismo, que además cuentan con el impulso de políticas nacionales o son parte de grandes inversiones de carácter privado. Estos sectores están incorporados en mesas sectoriales que cuentan con sus respectivos apoyos institucionales, como el programa de apoyo a las microempresas de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (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 (Díaz y otros, 2015). 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 (Ver Anexo 1). Por el contrario, no se han creado estrategias relevantes para

incorporar a los actores rurales relacionados con la agricultura familiar de granos básicos, actividad que usa el 52% del suelo del territorio, tampoco se construyeron vinculaciones con los grandes ingenios de caña de azúcar, que por su parte ocupa el 20% del uso de suelo agrícola y que como hemos apuntado anteriormente tiene importantes impactos en la degradación y contaminación ambiental.

Otro elemento importante en la gestión se refiere a la limitada capacidad de regulación en los procesos de transformación territorial relacionados con la expansión urbana. Tema que está relacionado con la debilidad institucional y la separación entre el mandato urbano y el rural que predomina en la legislación y políticas nacionales. La expansión urbana en Los Nonualcos, como en todo el país, obedece principalmente a criterios de mercado que dejan vacíos propicios a la falta de ética. Por ejemplo, debido a los magros recursos económicos de la mayoría de familias y la insuficiente provisión de vivienda pública, la oferta se reduce esencialmente a lotificaciones más baratas que urbanizaciones, muchas de estas desarrolladas desde hace más de 50 años y que hasta ahora no cumplieron con la normativa respecto a los planos o declaración jurada, mientras otras que si bien cumplieron la normativa nunca desarrollaron las respectivas obras en la práctica, generando condiciones de vida muy precarias y degradación ambiental, dada la carencia de servicios básicos (Entrevista: Segura, 2015).

Estos procesos, que ejemplifican un nexo urbano-rural predatorio, son posibles por la falta de conocimiento de los habitantes, el poco monitoreo institucional, los reducidos mecanismos para castigar a los estafadores y la mezcla específica de leyes y normas. La Ley Especial de Lotificaciones (Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, VMVDU) es utilizada para legalizar los proyectos de lotificación que predominan en las zonas rurales y periurbanas,

únicamente requiere de los lotificadores la garantía de la introducción de agua potable en el lapso de un año. Pero cuando no se cumple con la prestación del servicio los vecinos se organizan para hacer presión, los municipios terminan proveyendo los servicios básicos a un alto costo económico y los servicios existentes en las zonas urbanas se ven recargados más allá de los límites para los cuales fueron estimados. La legislación actual no tiene instrumentos para monitorear el desarrollo de las lotificaciones como sí lo tienen los proyectos financiados por la banca (mucho más reducidos en las zonas rurales y periurbanas), los cuales exigen la recepción de obras como garantía del proyecto (Entrevista: Segura, 2015).

En tercer lugar, hasta el año 2013 la dinámica ambiental y de cambio climático no había sido considerada como tema relevante, dando lugar a que los procesos de la ruralía que degradan zonas agrícolas y urbanas se mantuviesen deslindados de los mecanismos de planificación y gestión territorial.

En el año 2014 surgen algunas iniciativas de gestión ambiental como parte del Plan Estratégico 2013-2017.²⁶ 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, ambos se orientan a “fortalecer la institucionalidad, otorgar permisos y controlar el manejo de los recursos naturales del territorio” (Díaz y otros, 2015). Se trata de instrumentos para la mitigación de riesgos que permiten mejorar la producción y la competitividad del territorio, no se tiene información sobre la forma en que estos planes se pueden articular a las iniciativas co-

²⁶ 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 el territorio; c) Desarrollo económico local; d) Desarrollo social e identidad cultural; y e) Fortalecimiento institucional (ALN, 2013).

munitarias para la adaptación que están presentes en la zona, sobre todo del lado del Bajo Lempa.

En la ALN todavía hay una marcada ausencia de instrumentos que avancen a la gestión de las problemáticas de las áreas rurales en cuanto a las prácticas productivas. En gran medida esto obedece a la división de competencias entre las instituciones públicas ya que la planificación del suelo rural en términos productivos ha sido fundamentalmente una competencia del MAG. No obstante las municipalidades pueden hacer uso de mecanismos como las ordenanzas municipales para ordenar prácticas nocivas a la salud y el medio ambiente.

En el territorio de la ALN la Municipalidad de Tecoluca ha aprobado una Ordenanza Municipal²⁷ que regula el uso de madurantes y agroquímicos, el riego y la quema de cultivos de caña en áreas que se encuentren a menos de 300 metros de distancia de manglares, cuerpos de agua y cultivos, esta ordenanza responde a los “fuertes impactos que tiene el cultivo de la caña de azúcar en la salud de la población y en la degradación de los recursos naturales”. No hay acciones que indiquen que otros municipios de la zona, también fuertemente afectados por estas prácticas, puedan avanzar a un instrumento similar, o que la ALN misma pueda asumir este tema como parte de su agenda de gestión territorial.

²⁷ La Ordenanza Municipal para Protección del Medio Ambiente, con énfasis en la regulación de cultivos de caña de azúcar, en el Municipio de Tecoluca, departamento de San Vicente, fue aprobada en abril de 2015.

Relaciones urbano-rurales y medios de vida en el territorio de Los Nonualcos

Esta sección se basa en los resultados de tres grupos focales realizados con representantes de sectores de la economía del territorio que han estado apoyados por diversas estrategias de política pública: productores de frutas, empresarios locales de turismo y artesanía, y pescadores.²⁸ Los grupos focales tuvieron como objetivo identificar las relaciones urbano-rurales que los actores locales consideran de mayor beneficio, así como aquellas que consideran perjudiciales o poco beneficiosas para sus medios de vida.

De acuerdo a los resultados obtenidos, los habitantes consultados consideran que las relaciones urbano-rurales son por una parte de complementariedad, sin embargo sus opiniones destacan la desigualdad existente entre zonas urbanas y rurales y los procesos de degradación y contaminación que existen en las zonas rurales, muchos de estos vinculados a las actividades urbanas. A esto se sobrepone el problema de la inseguridad que en este territorio parece transitar indistintamente entre zonas rurales y urbanas.

En términos de complementariedad destaca la facilidad de las conexiones entre lo urbano y rural que permite acceso a bienes y servicios, interacción socio económica y conexión con vías de comunicación. Algunos pobladores expresaron “vivir en lo urbano y trabajar en lo rural” o bien moverse fácilmente entre ambos espacios, obteniendo de ambos ventajas y beneficios. Hay varios elementos que permiten que la relación campo ciudad sea muy dinámica en la zona,

²⁸ Los grupos focales realizaron entre noviembre y diciembre de 2015, fueron formados por grupos de 5 a 10 personas, hombres y mujeres de la zona de estudio.

estos tienen que ver con la estrechez territorial y un relativamente aceptable sistema de carreteras y servicios de transporte, que en el caso de Los Nonualcos tiene mucho que ver con la expansión de la ciudad lineal y la cercanía al AMSS.

Sin embargo, existen considerables desigualdades entre los ámbitos rurales y urbanos. Para los consultados las ventajas de lo urbano tiene relación con mejorar la calidad de servicios, en términos de atención de salud, transporte, educación, servicios financieros, comercio, mayor facilidad de trámites, farmacias, ferreterías, agroservicios y supermercados. Los núcleos urbanos suelen tener mejor infraestructura, las calles y carreteras se mantienen en mejor estado y a menudo cuentan con polideportivos, parques, mercados, casas de la cultura y otros edificios públicos. En cambio en la ruralidad se tiene una situación contraria siendo notorio el mal estado de los caminos vecinales, no hay acceso fácil a los servicios públicos sobre todo en lo referente a la educación secundaria y salud, en este último caso consideran que hay una mejora en los servicios públicos de salud rural por la apertura de los Equipos Comunitarios de Salud Familiar y Especializados (Ecos), que amplió la cobertura de atención primaria a las zonas rurales.

Otra ventaja de las áreas urbanas es la comercialización de productos por la concentración de los clientes potenciales que no producen, pero si consumen. Para los agricultores de la emergente producción de piña, las ciudades son un potencial de comercialización. A pesar de la expansión de la ciudad lineal, los productores prefieren tener mayor acceso al mercado de San Salvador

que ofrece mejores precios y con el que hay buenas vías de comunicación. Desafortunadamente por la falta de un adecuado sistema de mercadeo no consiguen los beneficios de la comercialización con las ciudades, debido a que los intermediarios, que suelen ser habitantes urbanos con medios de transporte y conocimiento de las redes de mercadeo, imponen bajos precios al productor rural y altos al consumidor urbano, quedándose con los mayores beneficios de la transacción.

Los cascos urbanos en Los Nonualcos también sirven para la proyección externa del territorio a través del turismo, lo que ha estimulado el desarrollo de empresas operadoras de turismo, restaurantes y hostales que se basan en el atractivo de los pequeños pueblos de la zona, promovido a través de programas de apoyo al turismo y a los emprendimientos locales como el programa “Un pueblo Un Producto” (CONAMYPE) y “Pueblos Vivos” (MITUR), que destacan aspectos de la identidad, la gastronomía, los productos emblemáticos (piña), la música, arte y otras expresiones culturales. El turismo en Los Nonualcos tiene un ancla más urbana que rural, aunque se empiezan a desarrollar circuitos que incorporan a pequeñas fincas agroecológicas y turismo de aventura. A pesar que la zona costera ha sido un motor de desarrollo turístico, los empresarios locales argumentan que en el turismo de sol y playa predominan las inversiones extranjeras.

Otro elemento destacable es la amplia desigualdad en la oferta de empleo, sobre todo el empleo formal. La mayor oferta de empleo estable prevalece en las ciudades o complejos urbanizados como las zonas maquileras o la ciudad aeroportuaria. El empleo agrícola es autoempleo, mano de obra estacionaria en las temporadas de caña o trabajo en el hogar en el caso de las mujeres, otra alternativa para las mujeres viviendo en áreas rurales es el trabajo en las maquilas de la zona, facilitada por las vías de comunicación y transporte. Existen algunas organizaciones

cooperativas que han sido importantes en la dinamización de sectores productivos como el caso de la pesca, estos sectores organizados tienen más facilidad de articularse con programas de fomento a la pequeña y microempresa, aun así los cooperativistas argumentan pasar por un mal momento por falta de activos. En el caso de los productores de piña, si bien es un producto que ha destacado como emblema de la población de Santa María Ostuma, tienen limitaciones para la comercialización y en la producción a escala.

En todos los grupos fue clara la percepción de los participantes sobre la dependencia que las zonas urbanas tienen de los servicios ecosistémicos procedentes de lo rural, sobre todo los servicios hídricos y la provisión de alimentos. También recalcaron los procesos de degradación y contaminación que viven las áreas rurales relacionadas en gran medida con las actividades urbanas. El grupo de pescadores fue muy enfático al mencionar que a pesar de la riqueza de recursos que aún tiene el Estero de Jaltepeque, existen fuertes problemas de contaminación procedente de las ciudades por los volúmenes de desechos sólidos, vertidos de industrias, talleres, aguas grises y aguas negras. También identifican procesos de contaminación debido a malas prácticas agrícolas por el uso irracional de agroquímicos, deforestación y degradación de suelos. Tanto en lo urbano como en lo rural se comparte la crisis por falta de agua en cantidad y adecuada calidad.

A pesar de las desventajas de lo rural respecto a lo urbano, los habitantes consultados perciben ciertas ventajas del mundo rural respecto a lo urbano. El bajo costo de la vida en los espacios rurales es un elemento apreciado por los habitantes quienes consideran que en lo rural se puede obtener alimentos más fácilmente, se puede construir una vivienda de tamaño amplio por el costo más bajo de la tierra (lotes), el mejor acceso a los materiales y menor o inexistente papeleo

para obtener permisos de construcción. Piensan que hay buena cobertura de energía eléctrica y telefonía, sin embargo ninguno se refirió a la calidad de la vivienda rural.

Otra de las ventajas de las zonas rurales respecto a las urbanas es la existencia de redes sociales de índole familiar o comunitaria que funcionan como apoyo frente a la necesidad de obtener alimentos o trabajo. Para los habitantes rurales de Los Nonualcos la vida urbana les parece más impersonal y menos solidaria, lo urbano es “más encerrado” y lo rural es “más libre”, lo cual se relaciona con el sentido de inseguridad prevalente en las zonas urbanas. En años recientes las zonas rurales también están siendo fuertemente afectadas por acciones de violencia. El patrón de inseguridad parece estar cambiando, en los tres grupos focales se mencionó que se

trata de un problema de igual presencia en lo urbano y lo rural, además en todos los casos los participantes manifestaron que afecta especialmente a los jóvenes, sobre todo por las amenazas y acoso de los grupos de pandillas que impiden el libre desplazamiento de los jóvenes a lugares de estudio y trabajo.

Finalmente cabe mencionar que hay una evidente tendencia hacia la “urbanización” de la cultura rural relacionada con el impacto de la telefonía, internet, cable, y televisión de canal abierto los cuales van estrechando las diferencias en las preferencias del vestir, gustos musicales, alimentos, sin que se superen las desventajas de lo rural respecto a lo urbano produciendo considerables desigualdades en términos de oportunidades y calidad de vida.

Conclusiones

Los modelos de desarrollo nacional han incidido en el rol del territorio creando patrones de desigualdad, crecimiento urbano desordenado, degradación de recursos e incremento de vulnerabilidad tanto en zonas rurales y urbanas. Con la emergencia de una institucionalidad territorial a inicios del siglo XXI este territorio ha ido definiendo una agenda propia liderada por las municipalidades, que se ha enfocado en los ejes de crecimiento vinculados al desarrollo de la industria y la plataforma logística, tejiendo importantes alianzas con la cooperación, empresas privadas y sectores considerados dinámicos para la economía territorial (producción de frutas, turismo, logística, industria), sin embargo, el territorio sigue teniendo una importante presencia de monocultivos y agricultura de subsistencia que ocupan un 70% del uso del suelo del territorio, las cuales aparecen marginales a la agenda territorial.

Bajo este enfoque la institucionalidad territorial ha tenido limitaciones para aprovechar ciertas complementariedades entre lo rural y lo urbano. El crecimiento de las ciudades ha jugado un importante rol en el acercamiento de los servicios a la población rural y urbana del territorio, además los cascos urbanos están surgiendo como polos de atracción turística con ciertas ventajas para el desarrollo del comercio local, pero no tienen un rol determinante en la comercialización de productos agrícolas que pudiera dinamizar a sectores emergentes como el cultivo de frutas o la pesca artesanal, debido a la falta de estrategias para comercialización, sistemas de distribución, carencia de mercados locales accesibles y eficientes.

Por otra parte no se están abordando de manera territorial las dinámicas de degradación y con-

taminación que dan paso a conflictos por el uso del suelo y deterioro de medios de vida rurales, que en los últimos años han sido agudizados por los impactos del cambio climático. Los patrones de crecimiento desordenado de la ciudad lineal y otras franjas urbanas en la zona costera se realizan en detrimento de las zonas rurales produciendo contaminación de residuos sólidos y vertidos, para los cuales la legislación y mecanismos regulatorios vigentes resultan insuficientes.

La gestión de lo rural es crítica para el territorio. Para la población del territorio lo rural es clave en la provisión de servicios ecosistémicos sobre todo relacionados con la provisión de agua, alimentos, materiales de construcción, pero también por los umbrales a los que está llegando la degradación y contaminación producida por el crecimiento urbano y por el monocultivo de la caña de azúcar. Por su parte la ALN ha priorizado la gestión de los temas ambientales y de vulnerabilidad en gran parte debido a los impactos de eventos meteorológicos extremos. Frente a esta amenaza las municipalidades están creando instrumentos para el abordaje de dichos problemas (planes estratégicos, ordenanzas municipales, descentralización de permisos ambientales) que todavía enfrentan limitaciones en términos de alcance, recursos, articulación con las problemáticas comunitarias y carencia de espacios de diálogo que permitan un abordaje más integral de estos procesos.

Considerando que la ALN cuenta con la suficiente experiencia, legitimidad y capacidad para continuar liderando la agenda del desarrollo territorial, existe el reto de avanzar a una estrategia más integral que considere dentro de sus líneas de trabajo la articulación de las dinámicas rurales y urbanas como parte de un mismo pro-

ceso de gobernanza. La presencia en el territorio de programas innovadores como Un Pueblo Un Producto y las estrategias para el fortalecimiento de la pequeña empresa impulsadas por CONAMYPE son recursos valiosos para fortalecer las actividades rurales y vincularlas dinámicamente a la vida urbana, esto requiere la incorporación de los actores de la agricultura familiar como sector clave para la producción de alimentos y generación de valor agregado. Esta articulación de lo rural-urbano también requiere la definición de mecanismos de planificación innovadores y participativos para fortalecer la capacidad de ciudades intermedias y pequeñas para reducir sus impactos ambientales, creación de empleos locales, mejoramiento del acceso y uso de recursos naturales entre otros.

Finalmente aparece como indispensable el establecimiento de mecanismos de comunicación y diálogo con diversos actores que permitan una gobernanza basada en la cohesión social, para enfrentar retos importantes como la seguridad,

la sostenibilidad e inclusión de las actividades productivas. En el primer caso, la seguridad es un tema indispensable para cualquier agenda de desarrollo territorial en El Salvador, lo que implica devolver el control del territorio a sus pobladores reforzando la gobernanza participativa, tomando decisiones sobre sus espacios, actividades y recursos, atendiendo con prioridad a grupos particularmente vulnerables como jóvenes y mujeres. En cuanto a la sostenibilidad e inclusión de las actividades productivas aparece como impostergable establecer mecanismos de comunicación con importantes actores “externos” del territorio como los ingenios cañeros, que complemente los esfuerzos que ya realiza el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pero también implica posicionarse frente a otros importantes inversionistas, sobretodo en el marco de implementación del FOMILENIO II de manera que se logre vincular estas inversiones con la economía y desarrollo social del territorio.

Referencias

Documentos

Aguilar, M. (2007). *Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático de los pobladores rurales de la planicie costera central de El Salvador*. MARN. San Salvador, El Salvador.

Asociación de Municipalidades de Los Nonualcos, ALN (2014). *Plan de gobernanza territorial Estero de Jaltepeque*. Gobierno de El Salvador-FUNDE-FIAES. Santiago Nonualco, El Salvador.

Asociación de Municipalidades de Los Nonualcos, 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.

Angel, S., Parent, J., Civco, D. L., Blei, A. M., & Potere, D. (2010). *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000-2050* (Vol. Working Paper WP10SA3). Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Arias, S. (1988). *Los subsistemas de agroexportación de El Salvador: El café, el algodón y el azúcar*. UCA Editores, San Salvador. Asian Development Bank. (2015). *ADB's new Operational Plan for Food Security 2015-2020* Retrieved 10 Nov, 2015, from <http://blogs.adb.org/blog/asia-s-food-security-challenges-and-how-we-plan-address-them>

Bellet, C., & Llop, J. M. (2000). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lérida: Editorial milenio.

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.

Berdegú, J. A., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F., & Soloaga, I. (2015). *Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban-Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico*. World Development, xx, 1-16.

Berdegú, J. A., Proctor, F. J., & Cazzuffi, C. (2014). *Inclusive Rural-Urban Linkages*. Working Paper Series N° 123. Working Group: Development with Territorial Cohesion. Territorial Cohesion for Development Program. Santiago, Chile: Rimisp.

Browning, David (1975). *El Salvador la Tierra y el Hombre*. Dirección de Publicaciones e Impresos Ministerio de Cultura y Comunicaciones, San Salvador 1987.

Dirección de Publicaciones e Impresos Ministerio de Cultura y Comunicaciones, San Salvador 1987.

Capel, H. (1975). *La Definición de lo Urbano*. Estudios Geográficos, 138-139 (número especial de "Homenaje al Profesor Manuel de Terán")(febrero-mayo), 265-301.

Christiaensen, L., & Todo, Y. (2013). *Poverty reduction during the rural-urban transformation: the role of the missing middle*. Policy Research Working Paper Series 6445. Washington D.C.: World Bank.

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.

Conforti, P. (Ed.). (2011). *Looking ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

Dirección General de Estadísticas y Censos (2007, 2010 y 2013). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. El Salvador.

Dirección General de Estadística y Censos (2015). *Proyecto de Censos del El Salvador*. Revisado el 15 noviembre, 2015, en: <http://www.censos.gob.sv/censo/Default.aspx>

Díaz, O. (2012). *La evolución del rol territorial de la Bahía de Jiquilisco, El Salvador*. Fundación PRISMA, San Salvador.

Díaz, O., Tobar, M., Cuéllar, N., Gómez, I., Kandel, S. (2015). *Dinámicas Territoriales, Políticas Públicas y Cambio Climático. El Caso del Territorio Los Nonualcos, El Salvador*. Fundación PRISMA, San Salvador.

Dobbs, R., Smit, S., Remes, J., Manyika, J., Roxburgh, C., & Restrepo, A. (2011). *Urban world: Mapping the economic power of cities*. McKinsey Global Institute.

FESAL (2008). *Informe Resumido*, en: <http://www.fesal.org.sv/2008/informe/resumido/05-Fecundidad.htm>, consultado el 23/02/16.

Flores, D, y Tolentino, J. (2010). *Propuestas de política para el desarrollo agropecuario y rural con visión regional*. FUNDE. San Salvador.

- FUNDE (2009). *Estudio de Dinámicas Económicas en la Región de Los Nonualcos*. FUNDE. San Salvador.
- GIZ (2008). *Evaluación intermedia 2008*. Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización (PROMUDE), El Salvador. GIZ. Antiguo Cuscatlán.
- 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.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi (2015). *Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: EL SALVADOR*.
- Instituto Universitario de Opinión Pública, IUDOP (2014). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014: entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*. Aguilar, Jeannette (Coord.), 1ª. ed. San Salvador.
- Lungo, M., Oporto, F., Chinchilla, R. (1996). *Proceso de urbanización y Sostenibilidad en El Salvador*. Boletín No. 17, PRISMA, mayo-junio 1996, San Salvador.
- Morales B., Oscar (2014). *Seguridad y Soberanía alimentaria: Elementos clave para el análisis de un marco integrado de políticas*, Informe. PRISMA, San Salvador.
- Menjívar L., R. (1980). *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*. Editorial Universitaria Centroamericana.
- Mesa de sociedad civil contra el desplazamiento forzado por violencia generalizada y crimen organizado en El Salvador (2015). *Informe sobre situación de desplazamiento forzado por violencia generalizada en El Salvador*. San Salvador.
- Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos. (2009). *VI Censo de Población y de Vivienda 2007*. Tomo I Características Generales de la Población. San Salvador.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, MARN (2013). *Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático*. San Salvador.
- Ministerio de Salud, MINSAL (2015). *Boletín Epidemiológico*. Viceministerio de Políticas de Salud. Gobierno de El Salvador. San Salvador.
- Montoya, A. (s.f.). *Economía solidaria. Grupo Bajo Lempa Occidental*. UCA-UCM-Solidaridad Internacional-CORDES. Antiguo Cuscatlán.
- Gobierno de El Salvador, GOES (2014). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*. El Salvador Productivo, Educado y Seguro. San Salvador.
- Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, PNODT (2004). *Estrategia de desarrollo territorial y directrices para la planificación de la región centro-occidente*. FOSEP-MOP-MARN. San Salvador.
- Policía Nacional Civil, PNC (2015). *Estadísticas institucionales 2015*. Unidad de Acceso a la Información Pública. San Salvador, El Salvador.
- PNUD (2005). *Informe de Desarrollo Humano El Salvador: Una mirada hacia el nuevo nosotros*. El impacto de las migraciones. Capítulo 5. San Salvador.
- PNUD y Fundaungo (2009). *Almanaque 262*. Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador 2009.
- PRISMA (1995). *El Salvador: Dinámica de la degradación ambiental*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- Roberts, B. H. (2014). *Exploring the multifunctionality of Secondary Cities*. In C. J. Rodriguez (Ed.), *The new urban: Towards progressive secondary cities* (pp. 33-36): Asian Development Dialogue.
- Roberts, B. H., & Hohmann, R. P. (2014). *Secondary Cities: Managing Urban Land Governance Systems*. Paper presented at the Annual World Bank Conference on Land and Poverty 2014: Integrating Land Governance into the Post 2015 Agenda: Harnessing Synergies for Implementation and Monitoring Impact. Session URB-06 Uses of spatial data in urban management. <https://www.conftool.com/landandpoverty2014/sessions.php>
- Rodas, Y. (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.
- Rodríguez, E. y Gómez, I. (2003). *Bajo Lempa: Del reasentamiento y los desastres a la gestión territorial*. En: Gómez, I.; Rosa, H. y Kandel, S. *Gestión territorial rural: Enfoque, experiencias y lecciones de Centroamérica*. PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- Rosa, H. (2008). *Perfiles y trayectorias del cambio económico en Centroamérica. Una mirada desde las fuentes generadoras de divisas*, PRISMA, San Salvador.
- Satterthwaite, D., & Tacoli, C. (2006). *The role of small and intermediate urban centres in regional and rural development: Assumptions and evidence*. In C. Tacoli (Ed.), *The earthscan reader in rural-urban linkages*. London: Earthscan.
- Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, STP (2013). *Estrategia de desarrollo integral y sostenible de la franja Costero-Marina de El Salvador*. Gobierno de El Salvador. San Salvador.

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

Thomson, E. C. (2014). *Rethinking the rural-urban continuum*. In C. J. Rodríguez (Ed.), *The new urban: Towards progressive secondary cities* (pp. 41-44): Asian Development Dialogue.

UN-Habitat (2015). *Urban-Rural Linkages HABITAT III Issue Paper* (Vol. 10). New York: United Nations.

UNDESA. (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (Vol. ST/ESA/SER.A/352): United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (UNDESA).

Entrevistas

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

Segura Mónica (2015). OPLAGEST Los Nonualcos (05 de noviembre de 2015).

Anexos

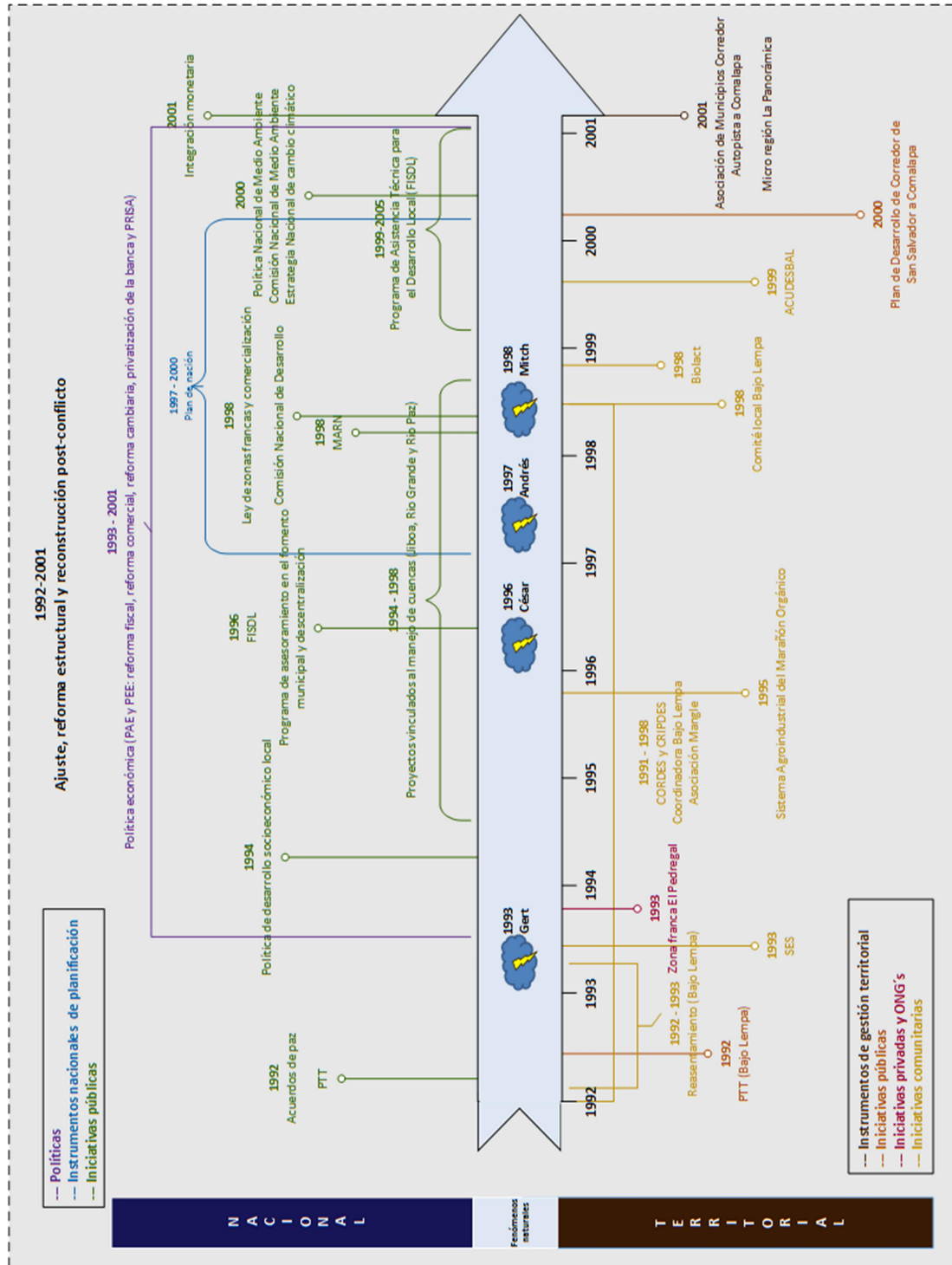
Anexo 1. La Paz: Principales indicadores socioeconómicos*

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

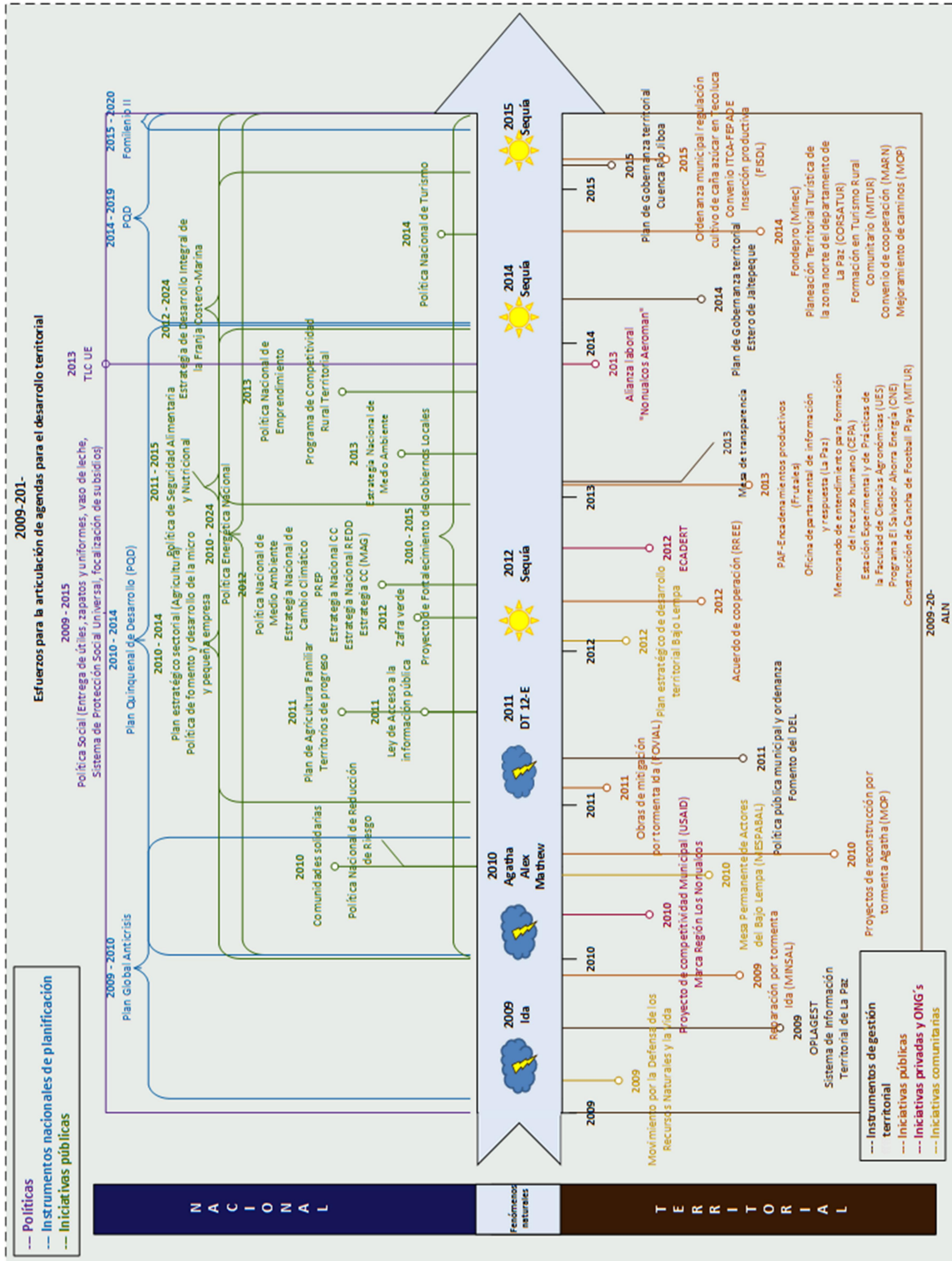
* Los indicadores departamentales de La Paz son utilizados como referencia para todo el territorio debido a la inexistencia de datos recientes a nivel municipal. La Paz concentra el 92% de la población y el 89% del territorio de la ALN, por lo que tiene un alto grado de representatividad.

Fuente: EHPM, DIGESTYC (varios años).

Anexo 2. Territorio Los Nonualcos: Contexto nacional, ambiental y territorial (1992-2001)



Anexo 4. Territorio Los Nonualcos: Contexto nacional, ambiental y territorial (2009-2015)





PRISMA@PRISMA.ORG.SV | WWW.PRISMA.ORG.SV
PASAJE SAGRADO CORAZÓN, No. 821, COLONIA ESCALÓN, SAN SALVADOR
TEL.: (503) 2264 5042; FAX: (503) 2263 0671