

Incorporando lo territorial en la gestión del nuevo gobierno en El Salvador

Ideas fuerza:

- **Incorporar lo territorial como elemento articulador de la nueva gestión gubernamental a partir de la voluntad política de la Presidencia de la República permitiría integrar las dimensiones centrales de desarrollo – lo económico, lo político, lo social y lo ambiental – y avanzar en temas claves como la equidad, el crecimiento, la competitividad, la participación y la seguridad ciudadana.**
- **Un enfoque territorial que apueste a la equidad es una condición para la competitividad en El Salvador. Una vinculación estrecha de lo económico con lo territorial bajo un programa de “territorios para la equidad y competitividad” permitiría cerrar brechas sociales en los territorios y entre territorios y liberaría las potencialidades para el desarrollo que tiene la población salvadoreña en su propio país.**

El cambio de gobierno en El Salvador a partir de Junio de 2009 y las decisiones inmediatas que deberá tomar para enfrentar la crisis ofrecen una extraordinaria oportunidad para ir sentando bases para una nueva visión de desarrollo que integre plenamente a todos los salvadoreños en los territorios a lo largo y ancho del país.

Un enfoque territorial en la visión de desarrollo es absolutamente imprescindible para comenzar a revertir décadas de exclusión y marginación, y para construir bases firmes para la competitividad económica del país en la nueva fase de economía globalizada que emergerá después de la actual crisis de la economía mundial.

En efecto, la dimensión territorial como elemento articulador clave de la estrategia del nuevo gobierno permitiría incorporar las dimensiones centrales de desarrollo –económico, político, social y ambiental– y avanzar en temas clave como la equidad, el crecimiento, la competitividad, la participación y la seguridad ciudadana.

El enfoque territorial no es nuevo en El Salvador. De hecho está presente en diversos programas y proyectos que buscan

la gestión ambiental, la gestión de riesgo, la descentralización o la promoción de polos de desarrollo. Existe un Plan y una Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial,¹ pero en realidad lo territorial no ha sido incorporado como elemento articulador en ninguna estrategia de gobierno en El Salvador. La telaraña de instancias con traslape de competencias y vacíos y la incoherencia del abordaje territorial en El Salvador reflejan que el enfoque territorial no ha permeado estratégicamente la visión de desarrollo en El Salvador.

Reconociendo lo anterior, la plataforma presentada por el FMLN con ocasión de las elecciones presidenciales de marzo del 2009, proponía crear un “Sistema Nacional de Coordinación del Desarrollo Territorial, con base en la estrategia nacional del desarrollo, concertada y participativa”.²

¹ El Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano impulsa incluso la elaboración de 14 planes de ordenamiento territorial a escala sub regional -2 finalizados, 4 en ejecución, 8 en gestión. Sin embargo, estos estudios no se traducen en normas y decisiones, los municipios no son participes en la elaboración ni en la ejecución y se carece de legislación e institucionalidad descentralizada para implementarlos.

² FMLN. Programa de Gobierno 2009-2014. p. 90.

Sin embargo, las prioridades, lineamientos y acciones en lo social, lo económico, lo ambiental y lo político que en dicha plataforma forman las bases para construir esa “Estrategia Nacional de Desarrollo” quedan atrapadas en la misma duplicidad e incoherencia de acciones y funciones de la actual estructura institucional del Estado. Ello es así no solo porque se hereda esta estructura institucional, sino porque hace falta un marco estratégico - como lo territorial - que facilite la articulación coherente y ágil para implementar estos lineamientos y acciones.

La plataforma de gobierno resalta también la importancia de la participación ciudadana como eje fundamental para lograr el desarrollo nacional. Otro elemento clave que atraviesa todo el documento de plataforma es la necesidad de organizar el uso y gestión del territorio, lo cual claramente también pasa por un proceso incluyente y participativo. De hecho, casi todas las áreas abarcadas en el Programa de Gobierno 2009-2014 del FMLN contienen al menos un objetivo o lineamiento estratégico que plantea un proceso organizativo de participación o tiene un enlace territorial. Dicho énfasis en la participación es loable y marca un cambio significativo con el pasado, pero plantea un reto enorme en términos de cómo construir los mecanismos y una institucionalidad apropiada que promueva diálogos, procesos de concertación, canalice propuestas y responda a esta participación. Incluso, puede caerse en más traslapes y repetición institucional dado que en cada ámbito de acción se le apuesta a una mayor participación ciudadana. La vinculación de la participación ciudadana a la gestión territorial podría evitar ese tipo de problemas.

El área de Reformas Económicas del Plan de Gobierno del FMLN es la que muestra la menor articulación con lo territorial. Ello a pesar que la dinámica económica no solo transforma y reconfigura territorios, sino porque los recursos territoriales forman una base fundamental para la generación de riqueza. Además, la crisis global actual conlleva grandes repercusiones territoriales. Coyunturalmente, la recesión en los

países del norte implica una declinación de los flujos de remesas y una menor demanda del conjunto de bienes y servicios que ofrece la nación. Estructuralmente, el retorno a la economía real después del estallido de las burbujas financieras y el relanzamiento de la economía mundial una vez superada la crisis, puede implicar en la post-crisis mayores flujos de inversión hacia territorios específicos de la región centroamericana –incluidos los de El Salvador– para actividades energéticas (agrocombustibles, represas y petróleo), logísticas (puertos, carreteras) y extractivas (minería), como parte de una tendencia global de apertura de nuevos espacios de acumulación económica en la esfera real después de enfocarse en la esfera financiera.

Frente a esas tendencias existe un riesgo real de que la estrategia económica del nuevo gobierno quede atrapada simplemente en la gestión financiera de la crisis en términos no muy diferentes de cómo ya se viene haciendo y que en lo territorial se limite a darle continuidad a los megaproyectos en curso como la concesión del nuevo puerto de Cutuco y la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte, sin agregarles mayor contenido. Una opción alternativa buscaría vincular estrechamente lo económico con lo territorial, integrando estratégicamente por esta vía también preocupaciones sociales, ambientales y de seguridad. Ello supone dar algunos pasos iniciales como se apunta a continuación:

1. **Decisión y voluntad política al más alto nivel:** Este primer paso es esencial. Sin una decisión y voluntad política en el nivel más alto del gobierno –la Presidencia– de incorporar estratégicamente un enfoque territorial como eje articulador de toda su gestión no se podrá avanzar sustantivamente en sentar bases para una nueva visión de desarrollo y la incoherencia, ineficiencia e ineficacia seguirán siendo los signos dominantes de la acción estatal. Esa decisión y voluntad política debe expresarse en una clara orientación a todas las dependencias del gobierno que deben explicitar la territo-

rialización de sus acciones. Dada su cercanía con la presidencia, será clave que la Secretaría Técnica de la Presidencia asegure que las acciones económicas de corto plazo y las acciones sustantivas de política social mantienen una perspectiva territorial.

2. **Poner en marcha un programa de “Territorios para la Equidad y la Competitividad”:**

Las acciones para enfrentar la pobreza y desarrollar la competitividad económica tienen que ser articuladas territorialmente. Cerrar brechas sociales en los territorios y entre territorios atendiendo particularmente la población más vulnerable es esencial para no seguir reproduciendo inequidades y para liberar las potencialidades para el desarrollo que tiene la población salvadoreña en su propio país. El enfoque territorial con una apuesta a la equidad es de hecho una condición de la competitividad de El Salvador. Un programa de “Territorios para la Equidad y Competitividad”, en la línea del programa brasileño de “*Territorios de Ciudadanía*” puede ser una manera de articular este enfoque.³ Las acciones en el territorio con un fuerte contenido de combate a la pobreza, búsqueda de la equidad y desarrollo de nuevas oportunidades económicas permite conjugar la “gran visión” estilo Comisión Nacional de Desarrollo (CND), con las acciones focalizadas pero dispersas de Red Solidaria, o las acciones sectoriales desde salud, educación, agricultura y medio ambiente. En el actual contexto de crisis esto implica retomar e implementar todas las acciones inmediatas desde un enfoque territorial integrando y al mismo tiempo expandiendo las acciones de programas como Red Solidaria y FOSALUD, así como reenfocar FOMILENIO y los esfuerzos como los que hasta el momento ha desarrollado la CND. Este enfoque permitiría forta-

³ Dicho programa extiende e integra programas sectoriales y de combate a la pobreza alrededor de espacios territoriales marginados y con población excluida, pero con buenos niveles de organización para realizar acciones concretas que fortalezcan medios de vida desde una visión orientada al desarrollo territorial.

lecer en cada territorio aquellas actividades que con potencial para el despegue económico: turismo (de base local), producción agrícola, pesca, servicios (puerto), servicios ecosistémicos, etc. Este programa puede iniciar con acciones en La Zona Norte (donde hay fondos) ya que es un territorio idóneo para construir un marco institucional que vincule el despegue de la competitividad territorial con los programas de superación de pobreza, contando con un sistema para una participación ciudadana amplia e informada. Dicho sistema debe incluir el fortalecimiento de la capacidad de negociación de la población frente a los megaproyectos. Como hay megaproyectos en marcha - represas, la carretera longitudinal del Norte y Puerto de Cutuco - en varios territorios también se tendría que fortalecer la participación de los beneficios de estos megaproyectos, sobre todo creando arreglos que permitan que los megaproyectos aporten sostenidamente al desarrollo territorial: Ej. fondos de desarrollo territorial, programas de compensación por servicios ecosistémicos, etc. En la zona norte conviene promover una moratoria frente a la minería que esté acompañada con la generación de propuestas participativas de desarrollo territorial, que promuevan alternativas para las zonas de exploración minera, encaminadas a mejorar condiciones de vida y el fortalecimiento de la dinámica económica en forma sostenible.

3. **Adoptar un esquema para ordenamiento del territorio flexible y adaptado a las formas de organización social territorial.**

En los marcos más avanzados para la gestión del territorio se parte de la idea de que el territorio es una construcción social. Si bien existe un debate sobre cual puede ser la unidad territorial más idónea para el ordenamiento territorial, entender que el territorio es un referente socialmente construido permite aprovechar la capacidad ciudadana de organizarse alrededor de las realidades y preocupaciones que presenten

en cada territorio, donde en algunos casos prevalecen lazos histórico-culturales, preocupaciones ambientales (manejo de cuencas o áreas protegidas) mientras que en otras hay una buena evolución de las comunidades municipales como instituciones articuladoras de preocupaciones comunes, o bien hay otras dinámicas económicas de gran envergadura que articulan los territorios, o zonas urbanas que requieren un manejo particular, etc. En cualquier caso, lo cierto es que desarrollo territorial debe estar acompañado por un ordenamiento del territorio que le da coherencia a las intervenciones públicas y un marco compartido para las actuaciones privadas.

4. **Crear un sistema nacional de información territorial:** Concretizar una visión de desarrollo con enfoque territorial demanda acciones concretas en todos los ámbitos de política pública y su monitoreo integrado. Por

lo tanto, un sistema nacional de información territorial bajo la responsabilidad de la Secretaría Técnica de la Presidencia que integre la información disponible en todas las instancias estatales y paraestatales y de su accionar es imprescindible. A su vez, deben establecerse los protocolos de obligatorio cumplimiento por parte de todas las instancias del Estado para asegurar que la información se mantiene actualizada. Dicho sistema, que no sustituye los sistemas propios de información de cada cartera de estado permitiría una planificación más eficaz de las acciones y una respuesta muchísima más adecuada y coordinada a las emergencias como en el caso de los terremotos, inundaciones, sequías o epidemias. El acceso público a dicho sistema también facilitaría el accionar de los gobiernos locales y el control social del accionar gubernamental por parte de la ciudadanía.



www.prisma.org.sv prisma@prisma.org.sv

3a. Calle Poniente No. 3760, Colonia Escalón, San Salvador

Tels.: (503) 2 298 6852, (503) 2 298 6853, (503) 2 224 3700; Fax (503) 2 223 7209

International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.