

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

Gestión territorial: de la integración local a la inserción mundial

Notifunde

p. 47

Desarrollo humano, globalización y gestión territorial

El mundo actual vive un período de profundas y rápidas transformaciones en todos los campos, desde lo económico y social hasta las comunicaciones, la cultura, la ciencia y tecnología. Estos cambios y desafíos para El Salvador tienen dimensiones geográficas, trasfondos territoriales, y condicionan los patrones de crecimiento económico y de desarrollo humano. El presente capítulo explora las implicaciones territoriales de la globalización a partir de una apreciación de los procesos que han venido moldeando el espacio nacional y la suerte de sus habitantes.

¿Por qué un enfoque territorial?

El escenario del desarrollo combina dos componentes: los elementos naturales y los que surgen de la transformación por la mano humana. El primero consiste en la distribución de las características físicas y biológicas del territorio, que vienen a ser los recursos u obstáculos naturales que moldean y son moldeados por una sociedad con determinadas posibilidades organizativas y tecnológicas. El segundo contiene los impactos de las actividades de la gente: la geografía elaborada, con los acumulados hitos del desarrollo. Juntos, conforman un espacio complejo, tallado por el pasado, que canaliza el flujo hacia el futuro. La Propuesta Final para el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) lo plantea elocuentemente:

“El territorio no es un espacio indiferenciado. (...) Ha sido modelado por... procesos de acumulación que han dado lugar a estructuras fuertemente condicionantes de la actividad humana y de su desarrollo. Estas estructuras

suelen dar origen a procesos acumulativos que presentan un importante componente inercial, que lleva a concentrar el crecimiento en los ámbitos que mayor acumulación ya presentan, dando origen a procesos que comportan la agudización de los desequilibrios sociales y económicos en el territorio... hasta que en determinados momentos y ámbitos la ocurrencia de nuevas circunstancias, procesos y oportunidades viene a alterar en algún grado la situación precedente y a dibujar un nuevo escenario espacial de oportunidades de acumulación y desarrollo social. La historia del país y de la humanidad está marcada

por multitud de ciclos de prosperidad y decadencia relativa, por procesos de transformación productiva y territorial que suelen presentar fases de despegue, de aceleración y maduración del desarrollo, y de cierta estabilización y decadencia. Nada lleva a pensar que estos ciclos y procesos vayan a desaparecer, al menos a medio plazo.” (PNODT, 2003, 1:88)

Los patrones geográficos analizados -de población, infraestructura, actividades económicas, urbanización, servicios públicos, y muchos más- representan entonces los efectos acumulados de pro-

La reestructuración territorial de la economía y la política en el ámbito mundial, influye en la calidad de vida y determina las distintas posibilidades de aprovechar las oportunidades de la globalización en los diferentes territorios de manera diferenciada, creando, metafóricamente hablando, regiones ganadoras y perdedoras.

cesos anteriores y actuales que ha vivido la sociedad. Estos procesos y patrones tienden a seguir vigentes, pero son impactados por los cambios que se asocian con la globalización. También serán influidos por las decisiones de la población salvadoreña sobre el tipo de desarrollo que se quiere, así como por sus respuestas frente a los desafíos y las oportunidades que se presentan en los distintos rincones del territorio y en su conjunto.

La acumulación de desigualdades es inherente a los procesos de desarrollo territorial:

“En general el crecimiento económico no (...) se distribuye homogéneamente en

el espacio; por el contrario, tiende a ser concentrado. Las iniciativas, los capitales y la fuerza de trabajo suelen acudir allí donde las circunstancias internas y externas van generando espacios más o menos amplios de oportunidades. Los mercados, por su propia naturaleza, nunca están en equilibrio. Son estos desequilibrios en su manifestación espacial los que orientan las tensiones del crecimiento en una u otra dirección.” (PNODT, 2003, 1:88).

De tales desequilibrios y tensiones se plantean dos necesidades. La primera es que dentro del proceso de gestión nacional

se requiere del diseño de un plan de enfoque territorial que atienda la diversidad de desafíos y oportunidades locales o regionales que se presentan en el país. La segunda es dar atención a los desequilibrios que van surgiendo, mejorar la calidad del capital humano y social que el país puede movilizar, y mantener un nivel de justicia social que apoye la gobernabilidad, la estabilidad y, por ende, la competitividad del país (ver Capítulo 9).

Globalización, territorio y calidad de vida de la gente

Como lo muestra la experiencia internacional, mientras la globalización va creando un mundo en el que las distancias se acortan o desaparecen, al mismo tiempo se está produciendo una recuperación de la dimensión territorial. Los procesos de cambio a escala mundial impactan también a los territorios subnacionales. La globalización y localización son dos rostros de una misma realidad.

En la medida que transforma el contexto y las condiciones del desarrollo, la globalización va generando un reordenamiento de la relación entre territorio y sociedad. La reestructuración territorial de la economía y la política en el ámbito mundial, influye en la calidad de vida y determina las distintas posibilidades

de aprovechar las oportunidades de la globalización en los diferentes territorios de manera diferenciada, creando, metafóricamente hablando, regiones ganadoras y perdedoras (Benko y Lipietz, 1992).

Este proceso está derivando en una concepción según la cual el territorio ya no sería un factor que puede incorporarse circunstancialmente al análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo. Más aún, hay abundantes indicios de que en el campo del desarrollo económico está emergiendo un nuevo paradigma: la competitividad territorial. En esta perspectiva, el territorio pasa a ser considerado como una estructura activa en el desarrollo y no solamente como un perímetro o receptáculo de las actividades productivas. Es el espacio donde se articulan las actividades humanas con su entorno social, cultural y natural.

**Los espacios
económicos y políticos
nacionales están
dejando de ser la
unidad básica del
sistema internacional,
cediendo relevancia, por
un lado, a los bloques
económicos
internacionales, y, por
el otro, a espacios
menores, regionales y
locales.**

Por otra parte, las actividades económicas, sociales, políticas y culturales trascienden cada vez más las regiones y las fronteras nacionales. Los espacios económicos y políticos nacionales están dejando de ser la unidad básica del sistema internacional, cediendo relevancia, por un lado, a los bloques económicos internacionales, y, por el otro, a espacios menores, regionales y locales, donde se definen buena parte de

las capacidades competitivas de los tejidos empresariales. Todo esto viene a constituir una compleja y nueva amalgama de relaciones, que vienen a plantear un desafío al principio territorial que está en la base del Estado-Nación moderno.

No es que el territorio y el lugar estén perdiendo relevancia, sino que, bajo las condiciones de la globalización, están siendo reinventados y reconfigurados conforme emergen nuevas regiones y ciudades globales (Castells, 1996; Dicken, 1998). Estamos asistiendo a una progresiva transformación del Estado-Nación tal y como se conformó en los siglos XIX y XX.

La geografía global está, pues, en plena ebullición. Pero las dinámicas de cambio en la geografía humana, económica y política mundiales no son indefectibles en sus consecuencias, no tienen tiempos predefinidos, ni avanzarán al mismo ritmo en todos los rincones del planeta. Sin embargo, ya es suficientemente clara como para vislumbrar un horizonte diferente de oportunidades y amenazas, que indudablemente incidirán en el desarrollo humano de las personas en diferentes localidades y regiones del país, lo cual constituye un nuevo reto para las políticas de desarrollo.

El desarrollo humano territorial: construir opciones para la gente en todos los rincones del país

Para impulsar el desarrollo humano en El

Uno de los desafíos que la globalización le plantea a El Salvador es la integración y el desarrollo de todos sus territorios.

Salvador, debemos considerar que globalización y desarrollo territorial son en el mundo actual dos dimensiones complementarias de una misma realidad. La estrategia del país debe combinar, de manera creadora y simultánea, las formas de aprovechar

las oportunidades de la globalización desde una gestión adecuada del territorio.

Uno de los desafíos que la globalización le plantea a El Salvador es la integración y el desarrollo de todos sus territorios. Por ello, es imperativo analizar cómo han venido impactando territorialmente la inserción en los mercados mundiales y las dinámicas de la globalización.

El tipo de inserción que logran los distintos territorios y países en el nuevo contexto internacional no sólo depende de las potencialidades acumuladas en cada caso, sino también de las decisiones que se toman tanto al nivel nacional como en cada uno de los territorios subnacionales. Esto nos lleva al tema de la gestión territorial y los procesos de planificación.

Por otro lado, es necesario hacer una lectura de las potencialidades de gestión que tienen en este proceso los distintos territorios del país. Para ello, es importante hacer un inventario de las distintas formas de capital existentes en cada región, subregión y municipio. Esto puede realizarse desde distintos paradigmas sobre el desarrollo, que parten

de diferentes supuestos y pueden conducir a distintas conclusiones. En este caso, nos ajustaremos al paradigma del desarrollo humano.

Globalización y desarrollo territorial en El Salvador

La Inserción De El Salvador A La Economía Mundial: Una Perspectiva Histórica

El desarrollo de El Salvador y su conformación territorial han estado históricamente determinados por su inserción en la economía mundial, especialmente por la demanda de productos agrícolas tropicales de los países económicamente más desarrollados.

El cacao fue el primer producto de exportación del país. Se estableció con más fuerza en Sonsonate, teniendo a Acajutla como puerta de salida al exterior. Tras la disminución de la producción y exportación de cacao (y del bálsamo), se produjo el surgimiento del cultivo del añil. La producción de este rubro se realizaba en todo el país pero tuvo un escenario particular en la zona norte. Ello determinó una fuerte migración hacia esa zona, especialmente a Chalatenango, donde se concentraba la mayor parte de plantaciones de añil. Una vez aparecieron los tintes artificiales en los mercados mundiales, el añil fue perdiendo peso hasta desaparecer de la vida económica nacional.

Hacia finales del siglo XIX, después de una crisis en la que el país se vio obligado a

buscar otro vínculo con la economía mundial, surgió el café como el principal producto de exportación. Este proceso, en el que medió una fuerte intervención del Estado (asociada a la Revolución Liberal), vinculó al país con el mercado global, reorganizó el acceso al territorio y promovió una identidad nacional. Asimismo, provocó cambios en la propiedad y tenencia de la tierra, en las relaciones laborales, en el asentamiento de la población en las áreas rurales y la institucionalidad del país, desplazando a las poblaciones indígenas. En ese periodo se constituyeron el modelo agroexportador y la estructura territorial que prevalecieron hasta hace pocos años.

A partir de ahí se generaron una serie de transformaciones que hicieron de las zonas cafetaleras, particularmente al occidente y centro del país, los territorios con mayor dinamismo económico y crecimiento demográfico. Al mismo tiempo las tradicionales zonas añileras fueron relegadas al predominio de una economía de subsistencia; producían mano de obra barata y temporal para la recolección del café. Puede decirse que a partir del café, El Salvador articula y desarrolla su modelo agroexportador sobre la base de una nueva estructura de la tenencia de la tierra, caracterizado por la presencia de un Estado centralizado y autoritario, con muy baja inversión social, altos niveles de pobreza y exclusión territorial.

La expansión de los cultivos de algodón y caña de azúcar, a mediados del siglo XX, introdujeron modificaciones en la estructura territorial, especialmente en

cuanto a infraestructura vial (construcción de la Carretera Litoral) y demográfica (inicio de la urbanización), aunque manteniendo muchas características heredadas del siglo anterior.

En los años 1960, dentro del marco de un proceso de integración económica regional, el Estado impulsa un proceso de industrialización orientado a la sustitución de importaciones, que complementaba la estrategia de exportación agroindustrial. Las facilidades de infraestructura y transporte internacional requeridas hacen que las nacientes industrias sean localizadas lo más cerca posible del único aeropuerto existente en ese momento (el de Ilopango) propiciando, a su vez, que la mayoría de nuevas empresas se localicen en los municipios de San Salvador, Soyapango e Ilopango.

Junto a estas transformaciones económicas da inicio un proceso acelerado de urbanización de la población que se ve reforzado por la concentración de las vías de comunicación más importantes alrededor de los principales centros urbanos.

A partir de los 1970, el gobierno salvadoreño, después de estudiar diferentes modelos de Asia, el norte de México e Irlanda, entre otros, diseñó e implementó la estrategia de atraer inversiones extranjeras para la instalación de industrias manufactureras de exportación, generadoras de valor agregado, con base en el uso de mano de obra intensiva. La intención fue crear polos de desarrollo en torno a aglomeraciones de industrias orientadas a la exportación en rubros como la electrónica,

textiles y la confección de ropa de mayor valor agregado, así como la manufactura ligera de artículos de salud. Aunque se planificaron polos de desarrollo en Santa Ana, San Miguel, La Unión y Comalapa, el único que se desarrolló fue San Bartolo en Ilopango, donde había condiciones propicias de población aglomerada, acceso a transporte aéreo, vinculación con el ferrocarril y la carretera Panamericana, e infraestructura en general.

Dentro de este modelo, el Estado era el responsable directo de realizar las inversiones en infraestructura requeridas en términos de techo industrial y de otros servicios complementarios, a la vez que facilitaba la creación de condiciones adicionales como viviendas accesibles para la población trabajadora, servicios de salud a través del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el traslado de las aduanas nacionales hacia esta zona, con el propósito de integrar actividades concurrentes. El Estado tuvo un rol activo en el diseño y la implementación de la política de atracción de inversiones, que se complementaba con las dirigidas hacia las exportaciones agroindustriales y las industrias de sustitución de importaciones.

La puesta en marcha de esta estrategia fue interrumpida en los años 1980, que es el período de reformas en la banca, la tenencia de la tierra y el sector externo, y del conflicto armado. Una consecuencia del conflicto fue el inicio de fuertes procesos de emigración de las zonas rurales hacia las zonas urbanas y destinos internacionales. En la década de los años 90, el país impulsa un programa agresivo de reformas

económicas orientadas por el mercado, que permite reactivar el crecimiento especialmente en la industria de maquila y en los servicios, profundizando aún más los desequilibrios económicos territoriales y, con ello, la migración campo-ciudad. Por otra parte, las migraciones internacionales continuaron, al tiempo que las remesas comenzaron a convertirse en un pilar fundamental para el funcionamiento de la economía.

Impactos de la globalización en el desarrollo territorial

El Salvador era, hasta hace poco, un país predominantemente agropecuario. En años recientes el agro ha ido perdiendo peso como principal generador de divisas, cediendo su puesto a la maquila y las remesas. Esta dinámica, junto a las migraciones internas e internacionales están generando importantes transformaciones territoriales que permiten plantear la hipótesis de que se está configurando un nuevo mapa en el país. Hasta ahora el proceso de reestructuración se ha analizado generalmente al nivel sectorial o para el país en su conjunto, y muy poco al nivel de los espacios subnacionales.

Tres procesos permiten visualizar los impactos más destacados de la globalización en la organización espacial

del país: la crisis de la agricultura, la expansión de la maquila, y el crecimiento de la emigración y las remesas.

La crisis de la agricultura

Desde fines de los 1980, la agricultura salvadoreña se encuentra en una crisis similar a la que se produjo durante el período que medió entre la sustitución del añil por el café, tratando de encontrar productos que logren articularlo tanto internamente como con la economía mundial (ver Capítulo 6).

En función de mercados globales, la economía nacional ha sufrido durante los últimos 20 años la crisis, aparentemente irreversible, del café, la desaparición del algodón y la pérdida de rentabilidad de las exportaciones de azúcar. En su lugar, los nuevos eslabones de articulación con la economía mundial parecen ser la migración internacional y sus remesas, la maquila, algunos productos no tradicionales (principalmente no agrícolas), y los servicios.

Como consecuencia, el país se ha visto inmerso en un proceso de reestructuración en todos los ámbitos: sociales, económicos, políticos y culturales, lo cual no solamente ha impactado al nivel nacional y de los sectores, sino también en los espacios subnacionales. La crisis del agro está provocando a una fuerte migración del campo a la ciudad,

La agricultura salvadoreña se encuentra en una crisis similar a la que se produjo durante el período que medió entre la sustitución del añil por el café.

alimentando un proceso incon-
trolado de urbanización y también
la tendencia concentradora del
Área Metropolitana de San
Salvador (AMSS).

La pérdida de protagonismo del
sector agropecuario ha traído la
disminución del empleo en el sector,
la recomposición del empleo rural y
los procesos de urbanización. Tan
sólo entre 1999/2000 y 2002/2003,
los empleos generados en el sector
cafetalero se han reducido en
133,000, una pérdida del 73%
(Henríquez 2003). Esta drástica
caída en el empleo ha tenido duras
consecuencias en la economía y el
desarrollo humano de los departa-
mentos de Santa Ana, Ahua-
chapán, La Libertad y Sonsonate,
los cuales producen 80% del café
nacional.

La crisis del café ha impulsado
fuertes procesos migratorios inter-
nos, con diversos impactos nacio-
nales y locales. Por ejemplo, en los
municipios de Chalchuapa y
Tacuba, la migración está gene-
rando conjuntos de viviendas de
dos tipos: unas de carácter precario
donde se ubican las personas que
han sido expulsadas de las áreas
rurales al no encontrar posibili-
dades de sobrevivir; y otras de tipo
formal, en lotificaciones donde
acceden familias que tienen mayor
fluidez económica, muchas de ellas
receptoras de remesas.

Cuadro 7.1

Distribución de empresas y empleo en Zonas Francas y DPA			
Departamento y Municipio	Zonas Francas	D.P.A	Empleos
Ahuachapán	0	3	848
Concepción de Ataco	0	2	105
Candelaria de La Frontera	0	1	110
Ahuachapán	0	6	1,063
Chalchuapa	1	0	532
Metapán	5	1	2,310
Santa Ana	0	2	114
Santa Ana	6	3	2,956
Acajutla	0	3	371
Sonsonate	0	1	80
Sonsonate	0	4	451
Antiguo Cuscatlán	0	24	4,908
Ciudad Arce	9	2	7,233
Colón	12	7	12,023
Nueva San Salvador	10	3	2,049
Opico	1	7	3,733
La Libertad	32	43	29,946
Apopa	0	2	1,637
Ciudad Delgado	0	1	350
Cuscatancingo	0	1	177
Ilopango	20	6	17,165
Mejicanos	0	1	18
Panchimalco	0	1	20
Santo Tomás	1	0	112
San Marcos	13	6	7,161
San Martín	0	2	870
San Salvador	0	37	6,257
Soyapango	0	19	6,670
San Salvador	34	76	40,437
El Rosario	0	1	44
Las Flores	0	1	30
Olocuilta	17	0	3,805
San Luis La Herradura	19	1	7,644
San Luis Talpa	0	4	1,170
San Pedro Masahuat	0	1	29
La Paz	36	8	12,722
Jiquilisco	1	1	60
Santiago de María	0	1	3
Usulután	1	2	63
La Unión	0	1	27
La Unión	0	1	27
Total	109	143	87665

Fuente: Ministerio de Economía a marzo del 2003

Expansión de las maquilas

Otro de los impactos territoriales de la globalización tiene que ver con la creación de zonas francas y recintos fiscales (hoy denominados Depósitos de Perfeccionamiento de Activos, DPA), lo que nos remite al tema de las maquilas.

Este sector ha experimentado un crecimiento importante en la última década. El número de empresas localizadas en zonas francas y DPA aumentó de 73 en 1990 a 383 en 2003. Los empleos generados por estas empresas también aumentaron entre esos años de 17,304 a cerca de 90,000.

Una característica de las empresas de maquila es que la mayoría se encuentran concentradas alrededor del AMSS. Los departamentos de San Salvador y La Libertad absorben el 80% del empleo y el 70% de las empresas; si se agrega el departamento de La Paz, en estos tres departamentos se concentra el 91% del empleo y el 95% de las empresas (Cuadro 7.1).

Los municipios con más presencia de maquilas son Ilopango y San Marcos, en San Salvador; Colón y Ciudad Arce, en La Libertad, así como San Luis La Herradura y Olocuilta, en La Paz.

Las maquilas han abierto nuevas posibilidades de acceso al mercado laboral para las mujeres, ya que en ellas predomina el trabajo femenino. Esto ha generado cambios secundarios en los lugares donde se concentra, especialmente en cuanto a niveles de ingreso de los hogares, orientación de la oferta de capacitación, y construcción de parques habitacionales, entre otros.

La concentración de empresas y población trabajadora provoca que en esas mismas zonas surjan actividades económicas directas e indirectas, como la venta de insumos menores, la construcción de infraestructura, provisión de servicios y comercios detallistas de distinto tipo.

La emigración y las remesas

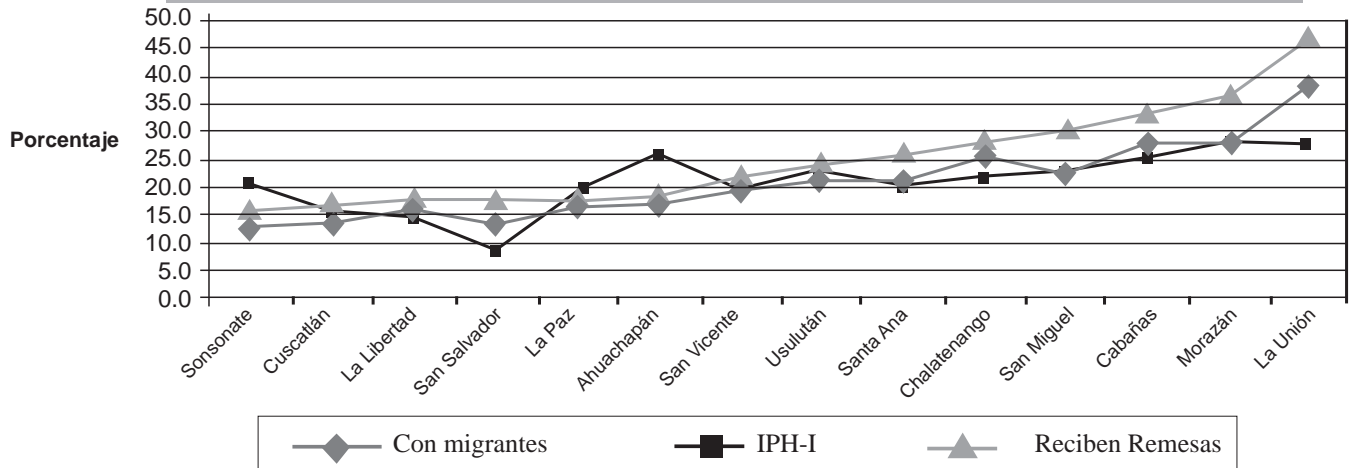
Los impactos de la migración internacional están geográficamente concentrados. En La Unión, por ejemplo, casi la mitad de los hogares recibe remesas, tres veces más que en Sonsonate, que es uno de los que reporta menores niveles de migración.

La Gráfica 7.1 muestra la existencia de una correlación positiva entre el índice de pobreza humana para cada departamento con el nivel de migración y de recepción de remesas recibidas en 2002; aunque hay algunos departamentos que se salen del patrón. Estos incluyen a La Unión, donde la pobreza humana ha descendido notablemente en los últimos años, en parte, debido al alto nivel de remesas que recibe. En el otro extremo, están Ahuachapán y Sonsonate, los cuales presentan niveles bajos de migración, con relación a sus índices de pobreza humana.

Existe también disparidad geográfica entre los totales de remesas recibidos por departamento y sus tasas de crecimiento. Los montos recibidos en Chalatenango y Cuscatlán, por ejemplo, casi se triplicaron en los últimos cuatro años, mientras que en varios se duplicaron, y en La Paz apenas crecieron 22% (Gráfica 7.2).

Gráfica 7.1

Porcentaje de hogares con migrantes y remesas, e índice de Pobreza Humana por departamento, 2002



Fuente: Elaboración propia con base a EHPM 2002.

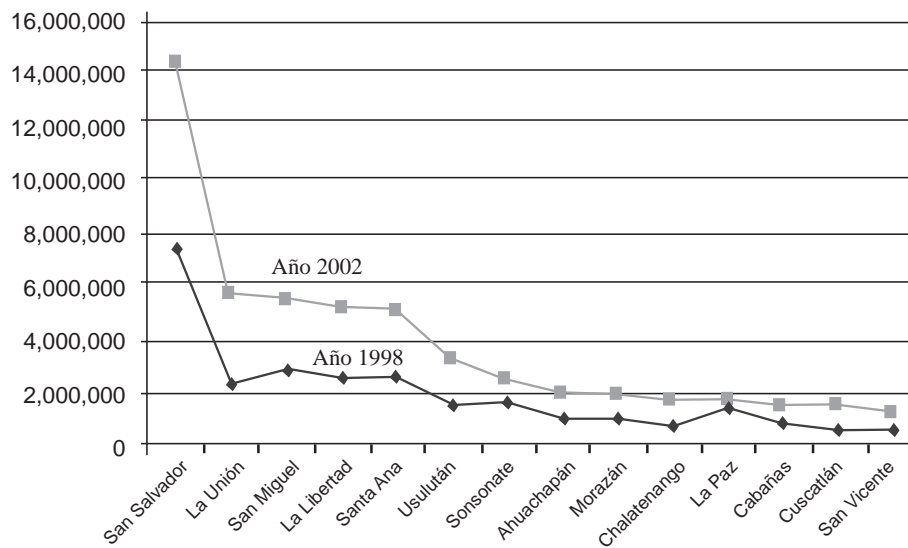
En los departamentos más pobres, las remesas per cápita alcanzan más de la mitad de los ingresos mensuales del hogar promedio (Gráfica 7.3). En promedio, el monto recibido por hogar varía poco entre departamentos, girando alrededor de \$130 a \$175 por mes.

No cabe duda, por lo tanto, que las remesas se han convertido en un componente

fundamental de muchas economías locales y regionales, particularmente en el consumo familiar, la construcción de viviendas y la compra de inmuebles. También han estimulado el crecimiento poblacional y económico de municipios enteros, como en Santa Rosa de Lima y otros poblados de la zona oriental, y explica en parte el dinamismo de ciudades como San Miguel.

Gráfica 7.2

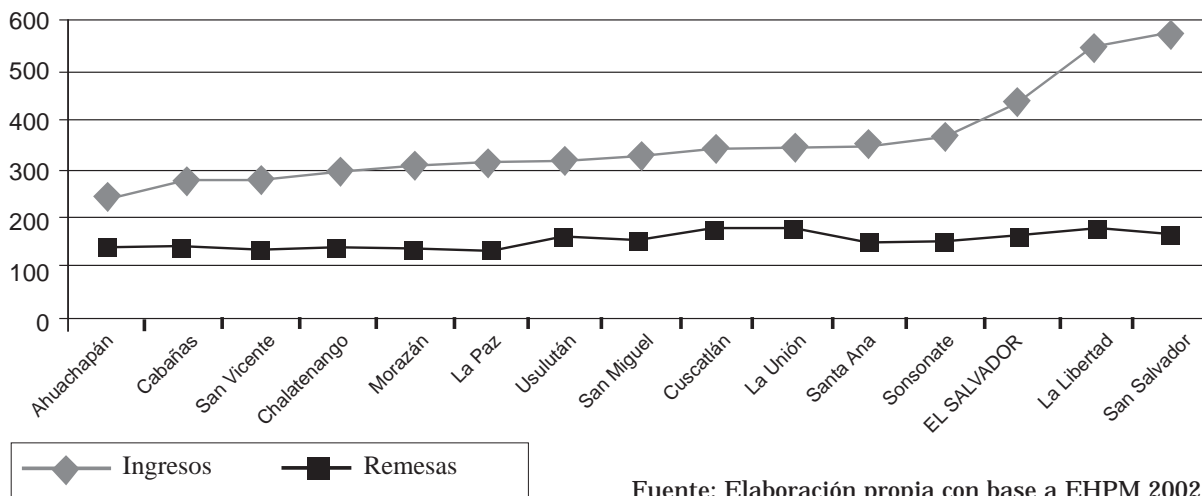
Monto de remesas mensuales por departamento. Años 1998 y 2002. (En US \$)



Fuente: Elaboración propia con base a EHPM , años 1998 y 2002

Gráfica 7.3

Ingresos y remesas por hogar mensual y por departamento.
Año 2002. (En US \$)



Fuente: Elaboración propia con base a EHPM 2002.

El fenómeno migratorio también ha dado pie a la extensión de las redes sociales locales hacia los lugares que han sido receptores de migrantes salvadoreños. El funcionamiento de estas redes ha propiciado que grupos de migrantes de una misma localidad de origen se ubiquen en los mismos lugares de destino. Así, se ha generado el establecimiento de nexos territoriales entre localidades de origen y destino, expulsoras y receptoras, desarrollándose una suerte de sentido de pertenencia territorial -y cultural- que se reproduce fuera del país. Esto ha provocado el surgimiento de múltiples asociaciones de salvadoreños en el exterior, que más allá de apoyar a sus familias a través de las remesas, se preocupan por apoyar a los territorios de donde salieron.

El uso de las remesas para la construcción de obras de desarrollo local también está marcando la diferencia entre distintas zonas del país. Un programa impulsado por el Fondo de Inversión Social para el

Desarrollo Local (FISDL) con fondos del BID, asocia el uso de remesas con aportes del FISDL para obras locales (caminos rurales, introducción de energía). Vincula a organizaciones de migrantes en el exterior con gobiernos municipales, en un ejemplo de un impacto territorial indirecto de la globalización. La Unión ha sido el departamento que más se ha beneficiado de este programa.

La gestión territorial en El Salvador

Los primeros esfuerzos técnicos del sector público por planificar el desarrollo económico y social del país se realizaron a fines de los años 60. El Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN) elaboró el primer Plan Quinquenal de Desarrollo del país (1968-1972), dentro del cual se incluyó un Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario. Una evaluación posterior de los resultados

evidenció un desconocimiento sobre la distribución espacial de los factores físicos y socioeconómicos que concurrían en la producción agrícola.

En la formulación del segundo Plan Quinquenal de Desarrollo, para 1973-1977, se puso énfasis en la necesidad de circunscribir áreas con mayor potencialidad productiva, a fin de concentrar en ellas los recursos técnicos y financieros del país y obtener un mayor impacto en las intervenciones a favor del desarrollo.

El país contaba en aquellos momentos con dos estudios previos de zonificación agrícola, uno de ellos elaborado por el IICA y el otro por la FAO. Ambos trabajos contenían conceptos e información de alto valor, pero problemas relacionados con la escala cartográfica y la falta de datos sobre la capacidad productiva de la tierra, entre otros, limitaron seriamente su utilización para fines de planeamiento físico.

En vista de tales restricciones, CONAPLAN se abocó a la tarea de establecer una nueva zonificación agrícola, tomando en consideración los aspectos ya identificados y actualizando la información, y presentándola en una escala cartográfica práctica para los fines de la planificación agropecuaria. Para tal fin, se solicitó asistencia técnica a la OEA y el proyecto de zonificación agrícola fue finalizado en 1974. Las estrategias derivadas del análisis territorial se elaboraron

bajo la premisa que *el desarrollo rural era la piedra angular en la estrategia general de desarrollo*. Lo novedoso de los esfuerzos consistió en que incluía la posibilidad de

desarrollar un sector exportador más diversificado en sus productos y en sus destinos, y el fortalecimiento del mercado interno para los bienes y servicios producidos en el medio rural y en las ciudades. Una tarea clave del ejercicio fue la configuración de regiones en función del desarrollo integrado. Estas regiones

proporcionarían el marco para la definición de programas regionales de desarrollo integrado como parte esencial de la política de desarrollo nacional.

El proceso estuvo orientado por las concepciones de planificación regional de la época, que giraban alrededor de las denominadas “regiones nodales”. Dentro de cada región nodal habría centros, que cumplirían las funciones de desarrollo básico, y zonas periféricas que se mantendrían en cohesión con los centros mediante un sistema de relaciones espaciales comunes. Se pensaba en regiones complementarias entre sí, que cumplieran tres propósitos: la regionalización de los planes nacionales de desarrollo, la descentralización administrativa, y la elaboración y ejecución de planes regionales.

En ese momento se valoró que no era conveniente que un solo polo de desarrollo dominara económicamente un espacio

El uso de las remesas para la construcción de obras de desarrollo local también está marcando la diferencia entre distintas zonas del país.

geográfico, como podría ser el caso del AMSS, el cual tendía a crecer cada vez más por falta de competencia, a costa de las áreas periféricas. Para contrarrestar esta tendencia, el planeamiento regional facilitaría la activación de otros polos potenciales de desarrollo que permitirían desconcentrar la población y la actividad económica hacia otras zonas del país.

Las regiones propuestas fueron las siguientes:

Región	Departamentos
Occidental	Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonate
Central	Chalatenango, La Libertad, San Salvador, Cuscatlán
Paracentral	La Paz, Cabañas, San Vicente, Usulután
Oriental	San Miguel, Morazán, La Unión

Fuente: CONAPLAN, Plan
Quinquenal de Desarrollo 1973-1977

Se consideraba que el mecanismo más efectivo para activar otros polos de desarrollo era la localización de industrias. Para lograr ese objetivo, era importante que en los polos de desarrollo se contara con los servicios mínimos indispensables, porque de lo contrario la inversión se orientaría hacia las grandes ciudades.

Lo importante de estos planteamientos es que muchas de las necesidades y soluciones planteadas en el presente en materia de desarrollo territorial ya formaban parte de las preocupaciones de quienes en el pasado tuvieron la responsabilidad de planificar el desarrollo del país. Sin embargo, al igual que ahora, existieron limitaciones políticas y económicas que no permitieron estos cambios, aún cuando ya eran percibidos como de urgente necesidad.

Propuestas para la gestión territorial

Ante el panorama anterior, la gestión territorial emerge como un componente que viene evolucionando dentro de las políticas públicas. Constituye un instrumento importante para enfrentar los desafíos de la globalización y encaminar el desarrollo humano.

Este instrumento debe abarcar procesos territoriales de distintos tipos y compatibilizar abordajes contrapuestos. Entre las tendencias potencialmente contradictorias, sobresalen dos dicotomías:

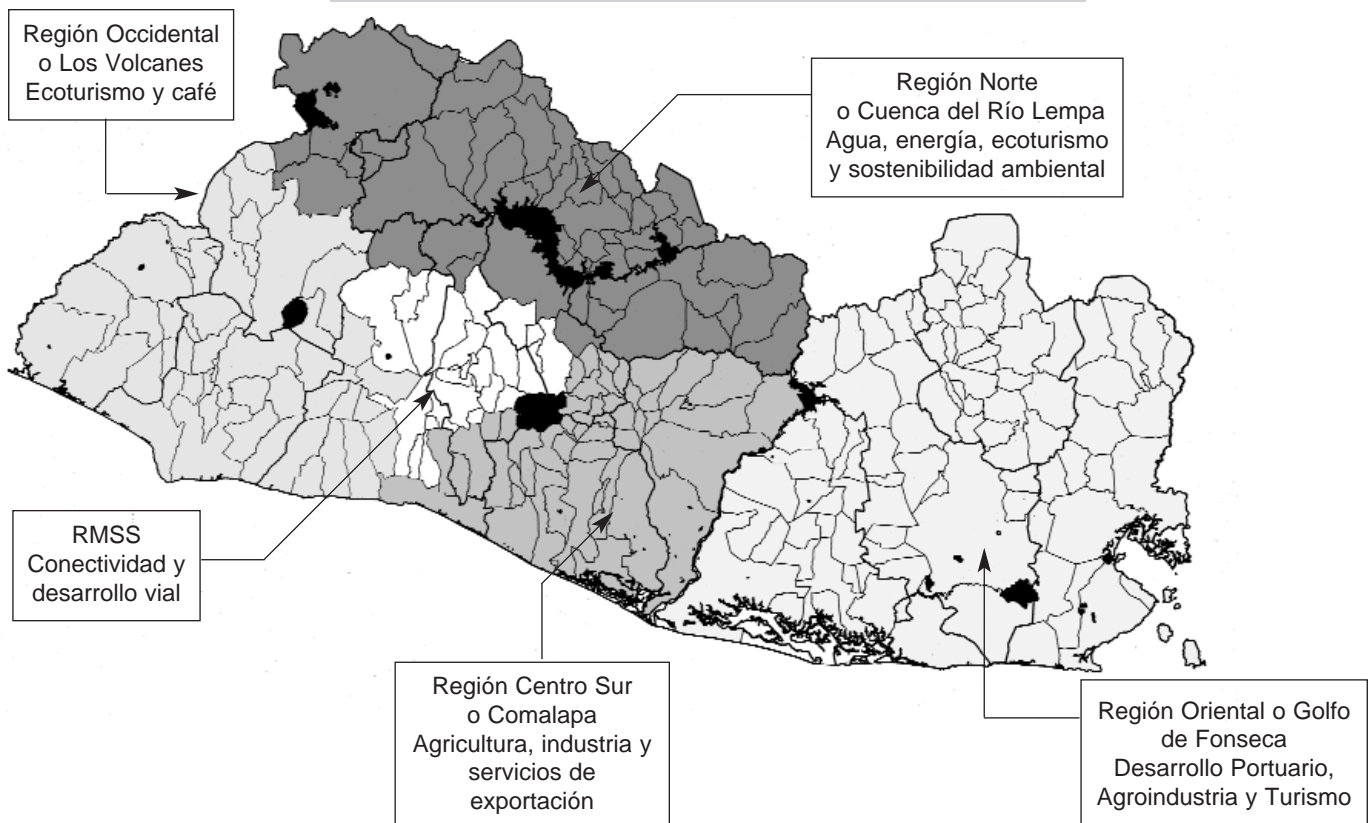
- Primero, *la articulación hacia adentro*, entre localidades, entre éstas y procesos a escala intermedia, y con los procesos del país entero, versus la articulación hacia fuera, donde el desarrollo territorial facilita la incorporación de los territorios en procesos externos, como expresiones locales del Plan Puebla Panamá, la integración centroamericana, o de los tratados comerciales y otras facetas de los mercados mundiales;
- Segundo, el enfoque de *un desarrollo nacional manejado desde arriba*, con

acciones como la formulación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial, la reorganización administrativa territorial, el impulso de una nueva política fiscal, la participación de organizaciones cívicas nacionales, y la desconcentración de la inversión pública, entre otros; versus el enfoque del *desarrollo como la gestión local acumulada desde abajo*, con el protagonismo de los municipios y la participación de organizaciones de base, comités de desarrollo local y ONG, y con la identificación de proyectos prioritarios, la confección de planes de desarrollo local, la concertación de alianzas con municipios vecinos, y el financiamiento de proyectos desde las diversas fuentes que alientan la iniciativa local y la movilización de las fuerzas vivas de los habitantes.

Las tensiones que generan estos ejes moldean las políticas territoriales que van formulándose. Una resolución equilibrada de las dicotomías es necesaria. Los procesos contrapuestos deben entenderse como vertientes distintas de una única obra en proceso: la gestión territorial. Las iniciativas territoriales pueden dejar de ser relevantes al sesgarse hacia una u otra de las tendencias, en vez de establecer mecanismos para balancearlas e incorporar los aportes de todos, dirimiendo contradicciones donde estas afloran, y propiciando salidas concertadas. Asimismo, pueden percibirse como instrumentos de un sector o grupo político y perder la capacidad de unir los esfuerzos de todos alrededor de una visión concertada.

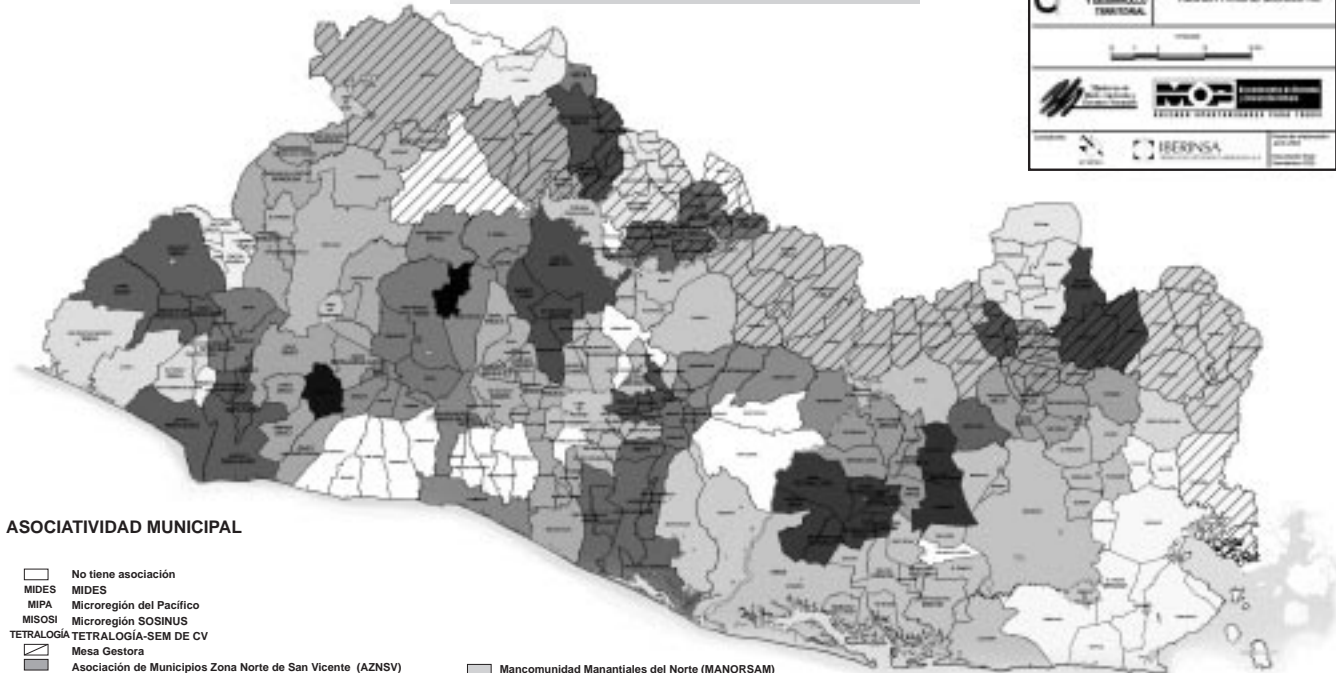
Mapa 7.1

Plan de Nación: Cinco Regiones con Vocaciones Propias



Mapa 7.2

Asociaciones municipales actuales

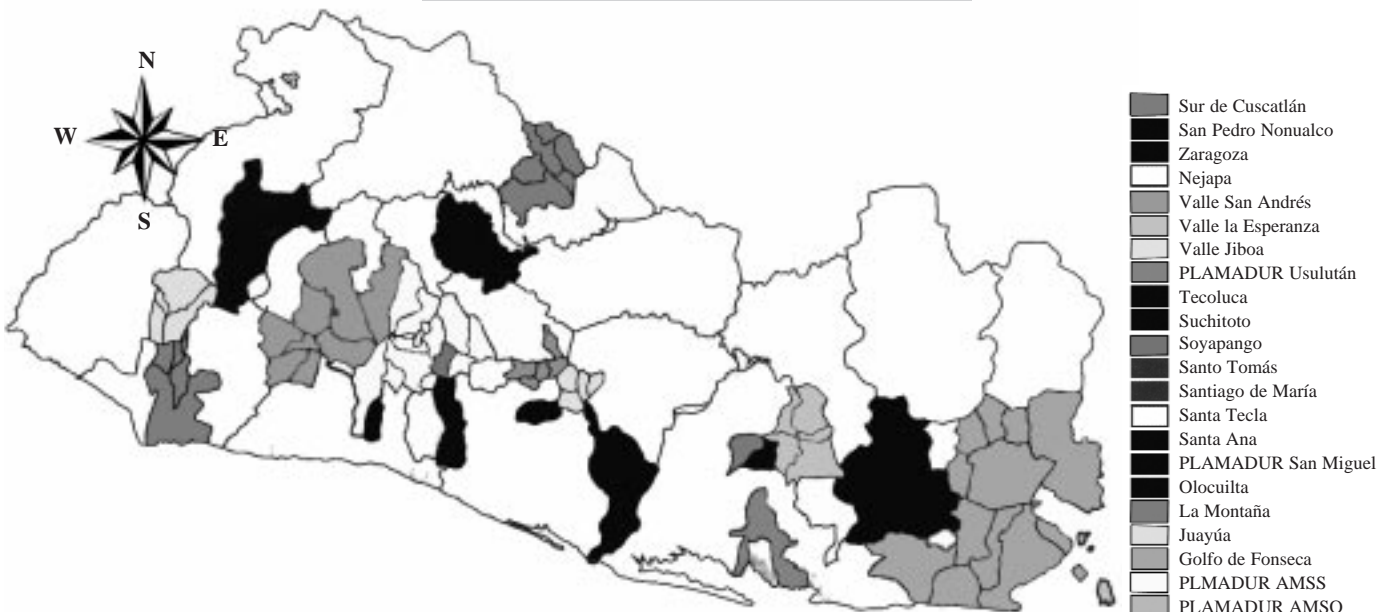


ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL

- | | | |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> □ No tiene asociación ▨ MIDES ▨ MIPSA ▨ MISOSI ▨ TETRALOGÍA ▨ Mesa Gestora ▨ Asociación de Municipios Zona Norte de San Vicente (AZNSV) ▨ Asociación de Municipalidades La Panorámica (AMPA) ▨ Asociación de Municipalidades de Chalatenango (AMCH) ▨ Asociación de Municipios Área Metropolitana de Sonsonate (AMSO) ▨ Asociación de Municipios Corredor Autopista Comalapa (ACAC) ▨ Asociación de Municipios de Santa Ana (AMSA) ▨ Asociación de Municipios de Servicio del Norte de Chalatenango (AMUS) ▨ Asociación de Municipios Los Nonualcos (AMNO) ▨ Asociación La Palma San Ignacio (APSI) ▨ Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) ▨ Mancomunidad Cabeza de Cuenca Rio Grande (MCCRG) ▨ Mancomunidad del Golfo de Fonseca ▨ Mancomunidad del Norte de la Unión (MNUN) ▨ Mancomunidad El Alto-La Bota (MABO) ▨ Mancomunidad El Triángulo de Sonsonate (MATRI) ▨ Mancomunidad La Montaña (MMNA) ▨ Mancomunidad Los Iztalcos (MANIZAL) | <ul style="list-style-type: none"> ▨ Mancomunidad Manantiales del Norte (MANORSAM) ▨ Mancomunidad Pro Rescate Sustentable del Valle de San Andrés (MPSA) ▨ Mancomunidad Rio Grande de San Miguel (MRGSM) ▨ Microrregión Central de Ahuachapán (MICAH) ▨ Microrregión Central de Chalatenango (MICE) ▨ Microrregión Central de Usulután ▨ Microrregión Cerro de Guazapa (MIGU) ▨ Microrregión Cuscatlán-San Martín (MICSM) ▨ Microrregión de Juayúa (MJU) ▨ Microrregión del Bajo Lempa ANASTASIO AQUINO (MIAA) ▨ Microrregión del Jiboa (MIJIBOA) ▨ Microrregión El Bálsamo (MIBA) ▨ Microrregión Nororiental de Morazán (MINM) ▨ Microrregión Norte de Ahuachapán (MINUS) ▨ Microrregión Norte de Cacahuatque (MICN) ▨ Microrregión Norte de Usulután ▨ Microrregión Oriente de Chalatenango (MIDO) | <ul style="list-style-type: none"> ▨ Microrregión Paracentral Norte (MIPANOR) ▨ Microrregión Sur de Ahuachapán (MISAH) ▨ Microrregión Sur de Cacahuatque (MICS) ▨ Microrregión Sur de Cuscatlán (MISC) ▨ Microrregión Sur de Usulután (MISUS) ▨ Microrregión Valle de San Andrés (MISA) ▨ Microrregión Valle La Esperanza (MIVE) ▨ Microrregión Zona Norte de Morazán (MIZNM) ▨ Municipalidades del Norte de San Salvador (MNSS) ▨ Sociedad de Alcaldes de Sonsonate (SASO) ▨ Sociedad de Alcaldes del Departamento de Santa Ana (SAMDES) ▨ Unión de Municipios para el Desarrollo Local (UMDL) |
|--|---|---|

Mapa 7.3

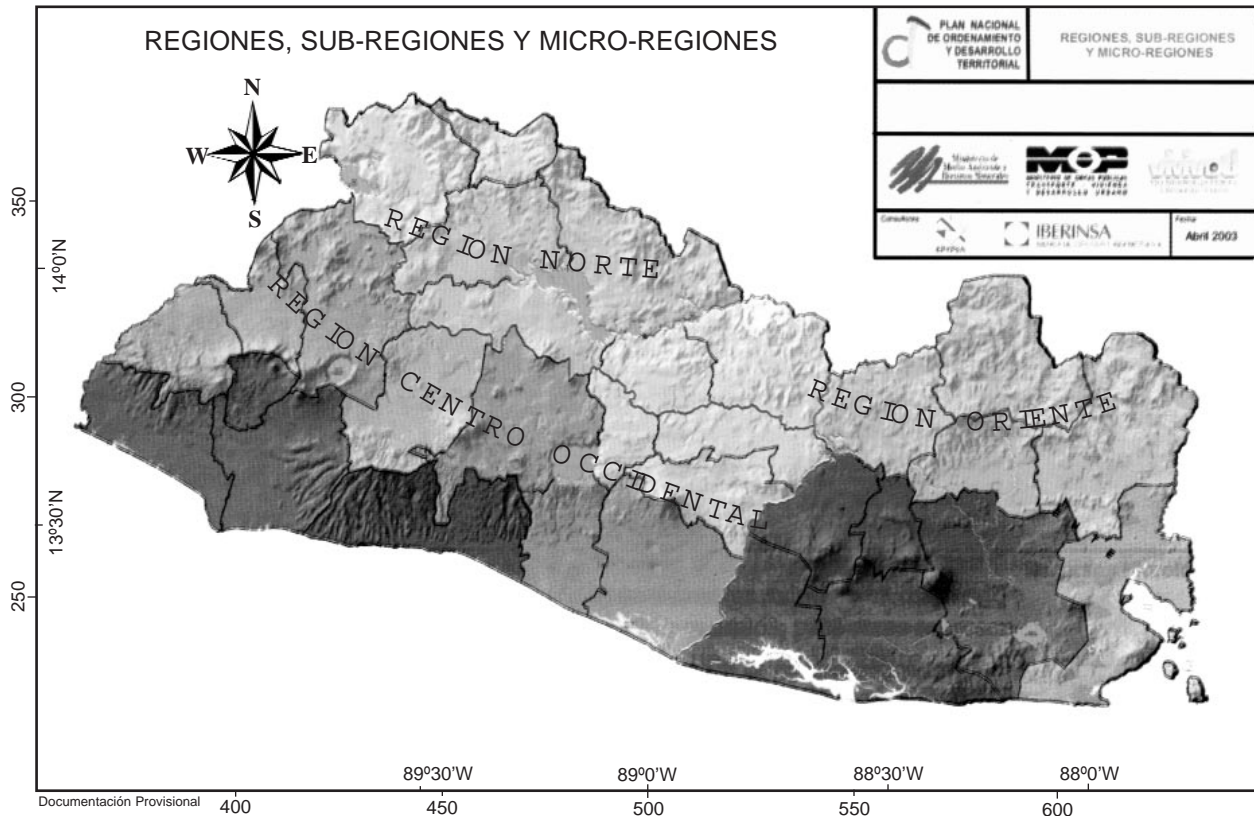
Municipios y asociaciones de municipios con planes de ordenamiento territorial



- ▨ Sur de Cuscatlán
- ▨ San Pedro Nonualco
- ▨ Zaragoza
- ▨ Nejapa
- ▨ Valle San Andrés
- ▨ Valle La Esperanza
- ▨ Valle Jiboa
- ▨ PLAMADUR Usulután
- ▨ Tecoluca
- ▨ Suchitoto
- ▨ Soyapango
- ▨ Santo Tomás
- ▨ Santiago de María
- ▨ Santa Tecla
- ▨ Santa Ana
- ▨ PLAMADUR San Miguel
- ▨ Olocuilta
- ▨ La Montaña
- ▨ Juayúa
- ▨ Golfo de Fonseca
- ▨ PLMADUR AMSS
- ▨ PLAMADUR AMSO

Mapa 7.4

PNODT: Regiones, Subregiones y Microregiones



Los planes de gestión territorial suelen incorporar elementos como los del Recuadro 7.1. Algunas de las acciones que se sugieren ya han sido objeto de estudios, formulación de propuestas y toma de medidas en El Salvador, tanto por el gobierno central, como por los gobiernos locales y ONG, con el apoyo de distintas instancias de la cooperación internacional. Ha prevalecido, no obstante, en muchos de estos esfuerzos un enfoque muy parcial, de corto plazo y ante todo una gran fragmentación temática.

Entre las propuestas vigentes se destacan: la de Acciones Territoriales de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND); y las diversas iniciativas locales en marcha, con la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el ámbito municipal, microrregional y departamental, y con la

construcción de mancomunidades y microregiones. Actualmente, también está en discusión la propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), coordinado por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), cuya versión definitiva será presentada en marzo de 2004. Reconociendo el trabajo hecho, es necesario revisar estas propuestas recientes sobre la gestión territorial a impulsarse en el país, a la luz del enfoque del desarrollo humano y de la globalización.

Las propuestas de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND).

La definición de las “Acciones Territoriales”, presentada públicamente en 2000, fue un paso importante del esfuerzo iniciado por la CND en 1997.

Recuadro 7.1

Elementos de un Plan de Gestión Territorial
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración concertada de una política de desarrollo territorial -incluyendo la gestión ambiental y de riesgos- para el conjunto del país, contemplando vínculos con otros países y los distintos aspectos del proceso de globalización. • Revisión de la actual estructura institucional responsable del desarrollo territorial en el marco de la modernización y descentralización del Estado, con la creación de oficinas técnicas responsables de la implementación. • Aprobación de un marco legal que sustente los procesos anteriores y que contribuya efectivamente a la integración territorial del país con su región. • Creación de un sistema de tributación territorial que brinde sustentabilidad financiera. • Articulación de los distintos planes anteriores de ordenamiento territorio que se han elaborado por parte de diferentes instituciones. • Formulación coordinada de programas de inversión entre el gobierno, los municipios y la cooperación internacional. • Creación de espacios y mecanismos permanentes para la participación social en el desarrollo territorial, que trasciendan los ámbitos municipales o locales e incorporen los actores surgidos en la apertura y la globalización.

Cuadro 7.2

Región centro-occidental: Estrategia de liderazgo	
Proyectos	Características principales
Nuevo Puerto de La Unión	Costo total \$147 millones; generación de 1,500 empleos directos.
Ciudad Puerto de La Unión	Comprende 235 Km ² de los municipios de La Unión (41%), y Conchagua (59%); suma 90,000 habitantes.
Ordenamiento Territorial del área de influencia del Puerto.	Incluye los municipios de La Unión, Conchagua, Meanguera, San Alejo, Pasaquina e Intipucá.
Recuperación del Río Grande de San Miguel	Costo \$ 205 millones; la cuenca tiene 2,447 Km ² (11% del territorio de la región oriental).
Carretera Longitudinal del Norte	Costo \$ 374 millones; beneficiaría al 25% de la población del país y al 35% de su territorio.
Canal Seco	Costo \$ 307 millones; tendría 391 kms. de extensión.
Golfo de Fonseca	Un Plan de Ordenamiento Territorial Trinacional y la creación de un sistema internacional de transporte costero.

Estas propuestas se vinculaban con la necesidad de redimensionar el papel de los territorios, reorientar la inversión pública y crear mejores condiciones para la desconcentración y la descentralización del Estado. Para tal fin, se definieron y estructuraron propuestas para cinco regiones (Mapa 7.1): Norte del Río Lempa, Golfo de Fonseca, Centro Sur Comalapa, Los Volcanes y Región Metropolitana del Gran San Salvador (CND, 2000).

Los proyectos propuestos para cada región buscan impulsar la Agenda para la Competitividad y el Desarrollo de Centroamérica, a través del Corredor Logístico Centroamericano y el Corredor Biológico Mesoamericano, estimulando el desarrollo territorial del país y de las regiones indicadas.

Este enfoque potenciaría la descentralización y la reconversión de la base productiva nacional de cara a la globalización. La visión de desarrollo planteada enfatiza elementos claves para la gestión de la competitividad territorial frente a los retos de la globalización, tales como la conectividad, la identidad cultural y la capacidad de investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas.

En los últimos años, el trabajo territorial realizado por la CND ha estado enfocado principalmente en las regiones oriental y norte. En el caso de la primera, el reto planteado es el aprovechamiento de oportunidades sustanciales para la inserción y desarrollo de la región, principalmente a partir

de la ejecución de algunos grandes proyectos, entre los que se destaca la construcción del nuevo Puerto de Cutuco en La Unión (CND, 2002). El Cuadro 7.2 resume los proyectos para la Región Oriente. En cuanto a la región norte, los esfuerzos de la CND han estado orientados a promover la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte. La propuesta de diseño actual ha sido elaborada con la participación y el respaldo de los 49 alcaldes de dicha región (CND, 2002).

Los esfuerzos de gestión local del territorio

Desde hace algunos años se han venido impulsando procesos de desarrollo local parti-

cipativo que han permitido elaborar planes estratégicos y de ordenamiento territorial, planes de gestión de riesgos, planes operativos anuales y hasta presupuestos participativos. A raíz de estos procesos, más de la tercera parte de los municipios del país cuentan con planes para orientar su desarrollo.

La elaboración de estos planes ha estado fuerte-

mente influenciada por corrientes del desarrollo rural participativo promovido en muchos países. Ha encontrado eco en numerosas alcaldías y en la agrupación de municipalidades (COMURES), especialmente a través de los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA). Este movimiento ha involucrado el apoyo creativo de las fuerzas vivas locales en la planificación de su propio futuro, pero no ha logrado articularse plenamente entre sí, ni al PNODT ni

Desde hace algunos años se han venido impulsando procesos de desarrollo local participativo que han permitido elaborar planes estratégicos y de ordenamiento territorial.

al Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que impulsa el gobierno central. Para algunos ha significado una dispersión de esfuerzos y recursos; para otros representa el inicio de una gestión territorial más participativa y menos tecnicista.

Algunas de las primeras acciones fueron acompañadas por el esfuerzo de un conjunto de ONG cuyo trabajo se cristalizó en la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) elaborada por el Grupo Consultivo convocado por el FISDL para tal fin. En dicho Grupo participaron COMURES, ISDEM, FUSADES y la Red para el Desarrollo Local (FLACSO, FUNDE, FUNDAMUNI, FUSAI, SACDEL Y FUNDAUNGO). Esta Estrategia se basa en el reconocimiento de la existencia de desequilibrios territoriales al interior del país, producto de la concentración de las actividades económicas y sociales. Propone la creación de una economía orientada a potenciar las distintas actividades, sin importar el tamaño y su ubicación geográfica, de tal forma que sea posible integrar los distintos espacios subnacionales en un esfuerzo común hacia el desarrollo. Aun cuando el Grupo Consultivo dejó de funcionar, la estrategia se considera un buen punto de partida para impulsar la descentralización territorial, poniendo énfasis en lo económico.

Simultáneamente se han realizado varios esfuerzos orientados a que, a partir de iden-

tificar intereses territoriales comunes y proyectos de acción concretos, distintos municipios se agrupen y conformen lo que se ha dado en llamar asociaciones de municipios, mancomunidades o microregiones (Mapa 7.2). Generalmente son agrupaciones de alcaldes, o de éstos y sus Concejos Municipales, aunque en ocasiones se ha incorporado a representantes de la población organizada, empresarios locales y ONG. Algunos se proyectan al nivel internacional, como las iniciativas del Golfo de Fonseca, Plan Trifinio, y el Programa Binacional en Zonas Fronterizas Honduras-El Salvador. El Mapa 7.3 muestra los municipios y asociaciones de municipios que han elaborado planes de ordenamiento territorial.

Un caso de particular importancia por la forma en que se ha ejecutado y la importancia económica de la microregión que aborda es el Plan de Desarrollo para el Valle de San Andrés, que incluye siete municipios. Alrededor de este trabajo se organizó un grupo consultivo integrado por los alcaldes, empresarios y líderes sociales de la zona, que ha tenido un papel activo en la formulación e inicio de implementación del plan. Uno de los mayores logros del esfuerzo de ordenamiento territorial es la

Este plan constituye, para el gobierno central, el modelo de gestión territorial a seguir, aunque es discutible el papel asignado a los gobiernos locales y el peso real de sus decisiones.

creación de una oficina técnica responsable de la ejecución de los lineamientos contenidos en el plan, que por delegación del VMVDU y los municipios se encarga del otorgamiento de los permisos de construcción en la zona. Este plan constituye, para el

gobierno central, el modelo de gestión territorial a seguir, aunque es discutible el papel asignado a los gobiernos locales y el peso real de sus decisiones.

Aunque las agrupaciones de municipalidades son un signo positivo, en su mayor parte han sido promovidas por agentes externos y parecen estar más centradas en la consecución de recursos externos que en la búsqueda de complementariedades territoriales y unificación de criterios de gestión. Esto último representa su principal potencialidad de cara al reto de crear condiciones que les permitan construir competitividad territorial y alcanzar sus enunciados objetivos de desarrollo integral. Hasta el momento, tampoco está definida cuál va a ser la forma de articulación entre estos esfuerzos que ya existen y el PNODT que está en elaboración.

Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT)

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) y el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, elaborados con un préstamo del BID, constituyen un importante paso hacia la sistematización de la información sobre el estado del desarrollo territorial del país. Concentran información que se encuentra generalmente dispersa, y avanzan en la modernización de la institucionalidad responsable de la gestión territorial.

El VMVDU es el responsable de la elaboración del PNODT.² El Plan analiza los usos y las potencialidades del territorio nacional con el propósito de impulsar la gestión del territorio bajo un enfoque de sostenibilidad. Además, identifica la nece-

sidad de que la gestión del territorio responda a una lógica de integración del país con Centroamérica y el mundo, principalmente a través de los Acuerdos de Libre Comercio. Retoma las propuestas de la CND, el Plan Puebla Panamá y el Plan de Gobierno 1999-2004 “La Nueva Alianza”.

El PNODT propone una reestructuración territorial del país en tres regiones, catorce subregiones, y 35 microregiones (Mapa 7.5). El ámbito regional se considera el de la formulación y gestión de estrategias territoriales, el subregional, el de la planificación territorial y el microregional, el de las políticas de desarrollo local.

El PNODT presenta estrategias para las tres regiones que ha definido:

Región Centro-Occidental: Estrategia de Liderazgo a nivel centroamericano (el Recuadro 7.2 resume las acciones más importantes contenidas en la propuesta).

En cuanto a las estrategias sugeridas para las Regiones Oriental y Norte, hay bastante coincidencia con los planteamientos de la CND.

Región Oriental: Estrategia de Despegue en el contexto nacional y centroamericano y con relación a los grandes flujos y actividades logísticas en el ámbito mundial (Recuadro 7.3).

Región Norte: Estrategia de Integración interna y con relación al mercado nacional e internacional más próximo (Guatemala y Honduras principalmente), como condición para revertir a medio y largo plazo su situación actual de marginalidad y pobreza (Recuadro 7.4).

Al nivel nacional el PNODT propone un Plan de Acción de cinco programas claves que discurrirían a través de las regiones. Con base a proyecciones macroeconómicas y de una recaudación tributaria aumentada por algunas reformas fiscales, se contemplan inversiones fuertes en cada campo (Recuadro 7.5).

El PNODT esboza una serie de estrategias panorámicas, junto con marcos operativos para su realización. Por el momento constituye un borrador que el grupo gestor presenta al país para su estudio. Su valor reside en el debate que pueda suscitar, y en la concertación que pueda engendrar. El tema de concertación sobre la reorganización territorial e institucional para el país resalta dos posibles debilidades en el proceso de confección del PNODT: a) la preeminencia de una visión técnica en la formulación del esquema de ordenamiento territorial. Y, b) la ausencia de los gobiernos locales y la sociedad civil, que han evolucionado muy rápido alrededor del

tema en los últimos años. Tales limitaciones señalan las probables direcciones de un trabajo futuro en el que se incorpore a los sectores interesados.

El PNODT aborda dos cuestiones poco discutidas y de gran importancia para el país: la primera, los derechos de propiedad de la tierra y su función social, tal y como se define en la Constitución de la República; la segunda, la aplicación de algunos instrumentos de tributación de la tierra, como las contribuciones especiales y el impuesto por tierras ociosas. Estas propuestas son de primera importancia para la ordenación del territorio, y deben incorporarse en políticas de cobertura nacional, como la reforma tributaria, para que no se generen contradicciones legales.

Naturalmente, existen inquietudes y reservas de todo tipo. Por ejemplo, la reestructuración regional propuesta cuestiona de raíz la existencia de los actuales departamentos, al reorganizar el territorio en tres regiones y 14 nuevas subregiones.

Recuadro 7.2

Región centro-occidental: Estrategia de liderazgo

1. Configuración de una red básica de transporte público de alta capacidad
2. Creación de un moderno Centro Urbano Direccional en San Salvador; y de una Ciudad Aeroportuaria
3. Desarrollo de Parques de Actividades Logísticas (Aeropuerto, El Castaño, Acajutla)
4. Imagen Urbana y especialización cultural (Declaración de Conjunto Histórico) de Santa Ana, Izalco y Juan Opico.
5. Mejoramiento e integración de barrios marginales y lotificaciones urbanas y urbano-rurales.
6. Gestión y valorización del patrimonio natural. Acción particularmente intensiva en el conjunto Santa Ana-Izalco-Sierra de Tacuba.
7. Acciones prioritarias de mitigación de riesgos ambientales (San Salvador y Cojutepeque-San Vicente y sobre todo en la Sierra del Bálsamo).
8. Conservación y diversificación del parque cafetalero; promoción de cultivos permanentes frutales.

Recuadro 7.3

Región oriente: Estrategia de despegue

1. Construcción del Puerto de La Unión y desarrollo de un gran Polo de Actividades Industriales y logísticas en su entorno. Desarrollo de la Ciudad Puerto.
2. Constitución del Consejo Regional del Oriente con sede en San Miguel.
3. Amplio by-pass de San Miguel (carretera especial) y Gran Parque de Actividad Económica.
4. Cualificación urbanística significativa de la ciudad de San Miguel.
5. Regulación integral de la Cuenca del Río Grande de San Miguel.
6. Regulación hidrológica enfocada a la mitigación de las sequías.
7. Gestión ambiental conservacionista particularmente intensiva en el Golfo de Fonseca y su entorno.
9. Desarrollo de la red básica de carreteras del Norte de la Región.
10. Plan de Riegos e intensificación agraria de la planicie costera de Usulután.
11. Declaratoria de Conjunto Histórico en Berlín, y Parques de Actividad Económica en Santiago de María y Jucuapa-Chinameca.

Fuente: VMVDU, Propuesta PNODT

Recuadro 7.4

Región norte: Estrategia de integración

1. Construcción de los tramos que faltan para completar la Carretera Longitudinal del Norte (CA-3), integrada en la red básica centroamericana de transporte de mercancías.
2. Desarrollo de Chalatenango: construcción del by pass, valoración de su centro histórico, ordenamiento y dotaciones para grandes crecimientos. Constitución del Consejo Regional del Norte con sede en la ciudad.
3. Regulación del Río Lempa para uso múltiple, con dimensión transnacional, y Plan de Riegos del Valle Alto.
4. Gestión y valoración del patrimonio natural particularmente intensiva en el conjunto Metapán-La Palma, con dimensión transnacional (El Pital, Trifinio, bosques secos, Güija).
5. Declaratoria de Conjunto Histórico en Metapán. Puesta en valor de los sitios arqueológicos de la Cultura Guazapa, y de la Ciudad Vieja (La Bermuda).
6. Construcción-mejora de la conexión entre el Valle de San Andrés y Nueva Concepción, como primaria.
7. Completar las rutas longitudinales complementarias Santa Ana-Ilobasco, Chalatenango-Sensuntepeque y Metapán-Citalá.
8. Parques de Actividad Económica en Metapán, Nueva Concepción, Aguilares, Chalatenango, Ilobasco y Sensuntepeque.
9. Programas de conservación de suelos e implantación de Unidades de Promoción Forestal.
10. Planificación y gestión urbanística en Nueva Concepción y Aguilares (previendo grandes crecimientos) y en Ilobasco y Sensuntepeque (valorando el patrimonio cultural urbanístico).

Fuente: VMVDU, Propuesta PNODT

Recuadro 7.5**Programas de Actuación del PNOTD**

1. Programa de Vivienda y Desarrollo Urbano
2. Programa de Infraestructuras
3. Programa de Uso Sostenible de los Recursos Naturales y Culturales de Territorio
4. Programa de Conservación de la Naturaleza
5. Programa de Gestión de Riesgos

Fuente: VMVDU, Propuesta PNOTD

Aunque se respetan los límites municipales, las microrregiones no coinciden con varias de las asociaciones municipales y microrregiones ya organizadas, lo que podría originar discrepancias. En ambos casos, hacen falta consultas para que compatibilicen el PNOTD con los esfuerzos realizados por los municipios y COMURES para crear y hacer funcionar los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDAs) y iniciativas de micro-regionalización, surgidas desde las bases territoriales. También son importantes las propuestas contenidas en el anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, aún sin discutir. La propuesta presenta dos puntos que deben ser debatidos: uno es de carácter formal, pues algunos artículos tienen un contenido excesivamente detallado que correspondería más a los Reglamentos de la Ley; el otro, de carácter político, adolece de un énfasis centralizador, que se contrapone a la gestión local del desarrollo.

Efectivamente, al vincular las decisiones de los niveles intermedios y locales con el nivel superior, se limita la autonomía municipal y se bloquea la descentralización

postulada por casi todos los sectores políticos y sociales del país. Al nivel más alto se propone la creación del “Consejo Nacional del Territorio”, órgano consultivo del gobierno central en el que los gobiernos locales sólo cuentan con un miembro (COMURES), frente a siete provenientes de diversos ministerios y cuatro representantes de organizaciones empresariales. Luego, se propone la creación en cada una de las tres regiones de los “Consejos Regionales del Territorio”, en los que se integran las mancomunidades de municipios con representantes de cinco ministerios, cada uno de los cuales tendría una Secretaría Técnica Regional adjunta a un ministerio, presumiblemente el MOP a través del VMVDU. Esto podría entenderse en algunos sectores como el uso de la “gestión territorial” para revertir la descentralización municipal y minimizar la necesidad de concertación política, con el peligro de impactar negativamente en la gobernabilidad democrática del país (ver. Capítulo 9).

Tanto el PNOTD como los “Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, correspondientes a las tres regiones propuestas, y los “Planes

Especiales Territoriales”, los “Programas de Desarrollo Territorial”, y otros instrumentos de ordenamiento espacial serían aprobados mediante decretos ejecutivos. Únicamente los “Planes Locales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, correspondientes a municipios o micro-regiones en su totalidad, serían competencia de los gobiernos locales. Estos planes y programas todavía no han sido presentados ante el Consejo Regional del Territorio, quien emitirá opinión y, en última instancia, resolverá los conflictos que se susciten entre los distintos instrumentos previstos por la Ley (Artículo 79).

Finalmente, ni el PNOTD ni el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial han incorporado de manera satisfactoria el proceso de apertura global en curso, al no prever la posibilidad de creación de unidades de gestión territorial transfronterizas.

Con la propuesta transformadora del PNOTD, El Salvador se encuentra ante un momento extraordinariamente fértil de debate y de decisiones políticas. Si se logra abrir un verdadero foro nacional sobre el tema, involucrando a todos los sectores, hasta llegar a una amplia concertación, la gestión territorial podría servir de marco operativo para un acuerdo de unidad nacional alrededor del desarrollo humano y la inserción competitiva global.

Potencialidades y obstáculos para la gestión territorial en El Salvador

Esta sección resume la situación de una muestra de factores que condicionarán fuertemente el éxito de la gestión territorial en El Salvador. Para identificar potencialidades y obstáculos podría examinarse en primer término la disponibilidad y calidad en los territorios nacionales en: el capital natural (los recursos naturales en el contexto de determinados sistemas productivos) y la acumulación de capitales de formación enteramente antrópica (capitales físico-financiero, humano, y social). La abundancia o escasez de estos capitales estarían indicando potencialidades u obstáculos.

Por ejemplo, entre las potencialidades de El Salvador están la fertilidad de sus suelos y la disponibilidad de aguas para el riego (capital natural), la existencia de infraestructura de riego subutilizada (capital físico), la presencia de un núcleo de agricultores familiarizados

con la producción de una gama de cultivos bajo riego (capital humano), y la existencia de algunas asociaciones de productores, de ONG y de instituciones estatales que actúan en esa área (capital social). Ejemplos de obstáculos en áreas afines incluyen la fuerte estacionalidad de las lluvias, la poca extensión de las inversiones en sistemas de riego,

El hecho de que se visualice en el contexto nacional un segundo polo de crecimiento y que éste se localice en la Región Oriental, en torno a San Miguel y el Golfo de Fonseca, constituye un hecho extraordinariamente positivo en el panorama nacional.

la escasez de mano de obra calificada en el uso eficiente de sistemas de riego, y el limitado alcance de los recursos institucionales en ese campo.

No obstante, un acercamiento sistemático a ese marco conceptual no es factible. Se encuentra de entrada con uno de los obstáculos principales a la gestión territorial en El Salvador: la escasez de información detallada a nivel de municipios o microrregiones sirva para la planificación (o sea, la escasez de una forma de capital social). Falta, por ejemplo, mayor conocimiento del potencial de sistemas agroecológicos que utilizan el microriego en la mayoría de localidades del país, en momentos en que la perspectiva de concretar un TLC con los Estados Unidos podría abrir inmensas oportunidades de exportación hortícola durante el invierno boreal (estación seca en El Salvador). Ni siquiera existen censos recientes; la información sobre temas como las instalaciones productivas, el acceso y la conectividad local, el potencial para crear nuevos sistemas agroecológicos, la calidad y las destrezas del recurso humano, o la eficacia de las redes sociales e instituciones que impulsan y apoyan a la microempresa, es pobre. Por tanto, una de las acciones más urgentes de la gestión territorial es la construcción de sistemas de información adecuados, donde se generen datos relevantes y actualizados, ampliamente disponibles.

La gestión territorial podría servir de marco operativo para un acuerdo de unidad nacional alrededor del desarrollo humano y la inserción competitiva global.

En un acercamiento inicial, procedemos a revisar una muestra de los datos disponibles sobre la distribución de algunas potencialidades y obstáculos de interés para la gestión territorial. Enfocamos en particular una serie de factores que inciden en el desarrollo de la competitividad territorial y que ejemplifican los

cuatro tipos de capital señalados anteriormente. Al final examinamos las finanzas públicas en su extensión territorial, tanto los patrones de recaudación fiscal como los de inversión, que plantean la conveniencia de considerar una reforma fiscal que incorpore esta dimensión. La mayor parte de la información se presenta a nivel departamental, o en algunos casos a nivel municipal, debido a que no está disponible para otras unidades territoriales. Quedará al PNOTD y esfuerzos futuros de planificación territorial el desarrollo de conocimientos más sistemáticos sobre las divisiones no tradicionales del territorio.

Capital natural: Recursos naturales para la gestión económica.

El país y sus distintos territorios cuentan con una buena dotación de recursos naturales, pero con escasas capacidades de gestión para aprovecharlas y construir ventajas competitivas territoriales. Este capital natural ofrece oportunidades en áreas como la agroindustria, la agroexportación no tradicional (como los productos de

consumo nostálgico entre poblaciones de emigrantes), el turismo ecológico y agrícola, y los servicios ambientales.

Como afirma el PNODT, las potencialidades del uso productivo de los recursos territoriales son muy altas y tienen la posibilidad de producir logros extraordinarios, pero las dinámicas actuales de su utilización frecuentemente resultan “degradantes e insostenibles, y se encuentran muy por debajo del potencial de aprovechamiento productivo sostenible a largo plazo.” En síntesis, “La sociedad salvadoreña aprovecha mal y poco los recursos naturales de su territorio. El lograr un buen aprovechamiento de los mismos es uno de los desafíos más complejos que enfrenta el país.” (PNODT).

Como ejemplo, una de las potencialidades territoriales más importantes, especialmente para el desarrollo agropecuario, es la posibilidad de aprovechar mejor los sistemas de riego públicos y privados existentes, así como establecer otras áreas de producción de sistemas intensivos de cultivos diversificados y rentables bajo riego. Esta posibilidad, retomada en las propuestas del PNODT, es un buen ejemplo de las potencialidades territoriales que han sido

Las potencialidades del uso productivo de los recursos territoriales son muy altas y tienen la posibilidad de producir logros extraordinarios, pero las dinámicas actuales de su utilización frecuentemente resultan “degradantes e insostenibles, y se encuentran muy por debajo del potencial de aprovechamiento productivo sostenible a largo plazo.”

históricamente identificadas como fundamentales para el desarrollo del país (i.e. Propuesta de Zonificación Agrícola de los 1970).

La Orientación de Uso de Suelos del PNODT (Mapa 7.5) muestra las áreas que tienen potencial para el desarrollo de la agricultura intensiva bajo riego extensivo (sin considerar sistemas de microriego). Estas áreas podrían alimentar las nuevas agroindustrias para competir en el mercado local y exportar productos hacia los demás países de la región y el mundo, especialmente a los Estados Unidos. Estas áreas están concen-

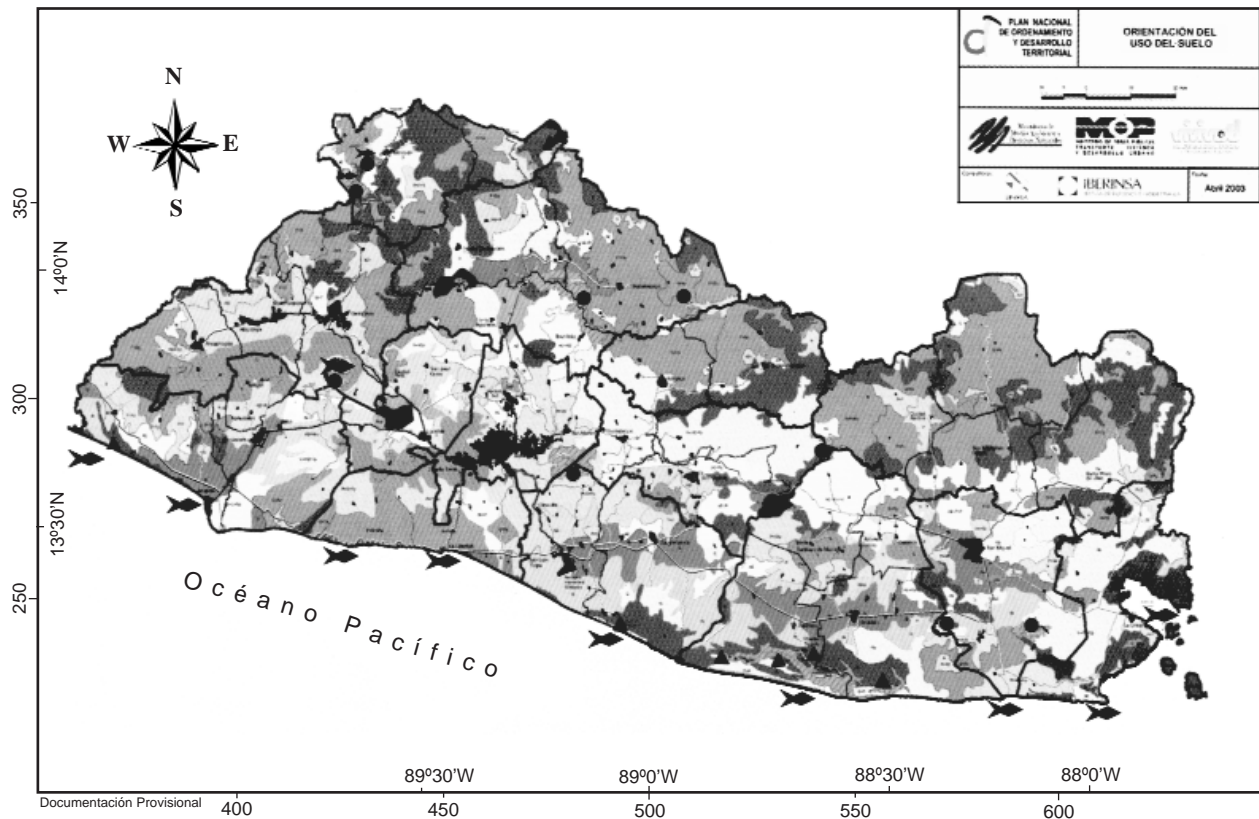
tradas en la zona litoral costera del extremo occidente y el centro del país, las riberas del lago del Cerrón Grande, la zona al sur de San Miguel, y en los actuales sistemas de riego de Zapotitán y Lempa-Acahuapa.

Sin embargo, el escaso aprovechamiento de esta potencialidad hídrica (ventaja comparativa), se refleja en la existencia de pocos sistemas de riego públicos y privados, en lo que influyen factores adversos como el mal estado de la infraestructura, la baja calidad del agua de riego, la falta de capacitación en el

manejo de los sistemas y el alto costo energético. Debido a estas condiciones negativas, los tres Distritos de Riego del país están subutilizados, tanto de la superficie efectivamente regada como de los cultivos establecidos. Se estima que en

el Distrito Lempa-Acahuapa, sólo 730 ha. (28%) de las 2,600 ha. regables utilizan dicho recurso; en Zapotitán sólo 1500 ha. (47%) de las 3,200 ha. irrigables; y en Atiocoyo, 2730 (94%) de las 2,904 ha. irrigables (PNOTD).

Mapa 7.5
Orientación del uso del suelo



Recursos Agropecuarios Forestales		Limitantes	Recursos Hidrológicos
I Improductivo	P Cultivos permanentes	RI Regadío Inundable	Pesca
F Forestal	C Café diversificado	R Regadío con limitantes	Maricultura y Acuicultura de Agua Salada
F=G Forestal y Ganadero	AE Actividad Agropecuaria Extensiva	R Regadío	Acuicultura de Agua Dulce
G Ganadero	ASI Actividad Agropecuaria Semi-extensiva	R Regadío Montaña	
		DR Distrito de Riego	
		p: procesos erosivo	
		i: inundación	
		c: contaminación del agua	
		a: agua procedente de acuífero	

Fuente: PNOTD, 2003.

En cuanto a cultivos, los productores concentran sus esfuerzos en granos básicos y pastos, que requieren de menores inversiones y gastos de insumos pero que son de muy baja rentabilidad, dedicándose muy poco a otros productos como frutas y hortalizas, que requieren mayores inversiones en recursos técnicos, económicos y humanos, pero que también son mucho más rentables.

También existen otras potencialidades económicas importantes en diferentes territorios que no son suficientemente aprovechadas, tales como sistemas agroindustriales, explotación sostenible de recursos pesqueros, cultivo de camarones y peces, y las actividades turísticas. El PNODT recopila la información disponible y presenta propuestas para el desarrollo territorial agropecuario y turístico (ver Volumen 3, Uso Sostenible de los Recursos Naturales y Culturales, y Volumen 4, Conservación de la Biodiversidad y Gestión de Riesgos).

Las potencialidades de desarrollo de los recursos naturales en los distintos territorios del país son lógicamente desiguales. Unos cuentan con suelos de calidad, agua suficiente y accesibilidad para fines productivos, mientras otros, especialmente en las zonas del norte y oriente del país, cuentan con las potencialidades de clima y belleza escénica de las zonas montañosas. Varias partes del

territorio gozan de ubicaciones geográficas que favorecen el desarrollo de ejes de transporte, obras de interconexión, y nodos de servicios logísticos. El punto no es tanto cuáles son las potencialidades que ofrecen los recursos naturales, sino las capacidades competitivas que la sociedad puede crear para agregar valor a estos recursos e impulsar su propio desarrollo.

Capital físico-financiero

La acumulación de infraestructura de todo tipo -habitacional, urbana, red vial y de comunicación, energética, de manejo hidráulico, agropecuario, e industrial entre otros- y la existencia de capacidad financiera, representan las principales expresiones de capital tangible con que cuenta un país. En el contexto de la globalización, el capital físico-financiero existente se traduce tanto en

Varias partes del territorio gozan de ubicaciones geográficas que favorecen el desarrollo de ejes de transporte, obras de interconexión, y nodos de servicios logísticos.

potencialidades como en obstáculos para el desarrollo territorial de El Salvador. Se cuenta, por ejemplo, con una extensa infraestructura habitacional urbana, distribuida en más de 40 ciudades, que posee un considerable potencial para un futuro desarrollo. A la vez, su carácter desordenado y la carencia de servicios necesarios, también representan obstáculos importantes.

El PNODT estima las necesidades y enfatiza las oportunidades asociadas a la expansión estratégica de infraestructura urbana, vial, hidráulica y de conectividad

energética e informática, vinculándolas al desarrollo territorial, a la integración regional centroamericana y en particular al Plan Puebla Panamá. También existen diversos rubros productivos prometedores, como el turismo (nostálgico, ecológico y antropológico), la agroindustria intensiva de regadío y la maquila, ligados a los desequilibrios internos y al desarrollo empresarial dentro de la dinámica territorial. En aras de la brevedad, revisaremos éstos últimos dos como ejemplos que complementan la recopilación más sistemática contenida en el PNOTD.

Los acuerdos multilaterales de la Ronda Uruguay que crearon la Organización Mundial del Comercio (OMC) contienen ciertas disposiciones en materia de subvenciones que podrían afectar en un futuro próximo a la industria de maquila. Los subsidios fiscales que ofrecen los recintos para las industrias de maquila, como las Zonas Francas y los Depósitos de Perfeccionamiento de Activos (DPA), fueron declarados como permitidos hasta un plazo máximo de 8 años después de la entrada en vigencia de los acuerdos. Si bien existen vías para solicitar prórrogas durante unos cuantos años, la mayoría de estos sitios podrían desaparecer, a menos que se preparen para competir sin subvenciones estatales.

Dentro de los acuerdos, sin embargo, se permite una excepción al compromiso de eliminar los subsidios fiscales, siempre y cuando contribuyan a la gestión de territorios que se encuentren en desventaja marcada. Concretamente, se continuarán permitiendo las subvenciones dirigidas hacia regiones que “se consideren desfavorecidas sobre la base de criterios imparciales y objetivos...” (OMC, 1994, p. 255).

Los factores permisibles incluyen una renta per cápita por debajo del 85% de la media del país, o una tasa de desempleo al menos 10% por encima de la media.

En el caso de El Salvador este tipo de incentivos podría continuarse utilizando por mucho tiempo más, en la medida que se enmarquen dentro de una estrategia o un plan de desarrollo de las regiones más rezagadas. De hecho, doce de los catorce departamentos están más de un 15% por debajo de la media de ingresos del país en 2002 (ver Capítulo 2, Cuadro 2.3; y Gráfica 7.3). Seguramente, algo similar ocurre con las tasas de empleo. Solo faltaría estructurar políticas y planes concretos de desarrollo regional, dentro de los cuales se incluya el subsidio a las actividades de maquila. Ya existen experiencias con el manejo de industrias de maquila en varios de los departamentos más pobres del país

Un aspecto crítico para el desarrollo de tejidos empresariales es la disponibilidad de crédito y de otros servicios bancarios. Existe una oferta progresivamente mayor de servicios microfinancieros que están penetrando al mercado de la micro y pequeña empresa.

(Cuadro 7.1). De manera que aunque el objetivo de desarrollo de largo plazo del país no sea el de sustentar su competitividad en actividades de bajos salarios, la maquila constituye una opción que puede contribuir a la formación de polos de desarrollo en las regiones más pobres.

Un aspecto crítico para el desarrollo de tejidos empresariales es la disponibilidad de crédito y de otros servicios bancarios. En general, las instancias que prestan servicios financieros siguen la lógica de concentración en las ciudades de mayor población y dinamismo económico. Sin embargo, existe una oferta progresivamente mayor de servicios microfinancieros que están penetrando al mercado de la micro y pequeña empresa con otra lógica, lo que ofrece alternativas futuras para desarrollar su potencial dinamizador de economías locales.

En cuanto a la oferta general de servicios financieros, la ubicación territorial de los servicios financieros de la banca comercial refleja no sólo una concentración en el AMSS, sino también en algunas cabeceras departamentales. Los casos más elocuentes son Morazán, donde las seis oficinas de instituciones financieras se encuentran en la cabecera departamental (San Francisco Gotera); San Miguel, donde más del 90% se encuentran en la ciudad de San Miguel; Cuscatlán, donde Cojutepeque tiene el 82%, y la cabecera departamental de San Vicente con el 80%. El departamento con menor concentración es La Libertad, con el 44%, debido a la existencia de otras ciudades importantes en su interior, como son Antiguo Cuscatlán y Colón.

Un análisis de la penetración de las instituciones que ofrecen servicios de ahorro y microfinanzas dentro del territorio nacional, permite un acercamiento a la disponibilidad de recursos financieros para dinamizar las economías locales. Existe una oferta aprovechable de microcréditos por parte de una amplia gama de instancias financieras (reguladas y no-reguladas), al menos para las MYPES ubicadas en áreas urbanas y centradas en actividades comerciales.

La Gráfica 7.4 muestra el porcentaje de penetración crediticia a microempresas localizadas en los diferentes departamentos del país, estimado a partir de la información proporcionada por 32 instituciones inscritas con el proyecto FOMIRDAI patrocinado por USAID. A diciembre 2002 estas instancias tenían 139,386 créditos vigentes, con un porcentaje de penetración aproximado del 28% en el mercado de las 499,246 microempresas reportadas por CONAMYPE.

En cuanto al número de créditos otorgados, San Salvador posee la mayor participación con 40,526 créditos (29% del total nacional). Le siguen Santa Ana, con 16,311 créditos (12%) y Sonsonete, con 14,561 créditos (10%). En contraste, La Unión, Chalatenango y Cabañas sólo recibieron el 2.2%, 1.2% y 1.0% respectivamente del total de créditos otorgados al nivel nacional.

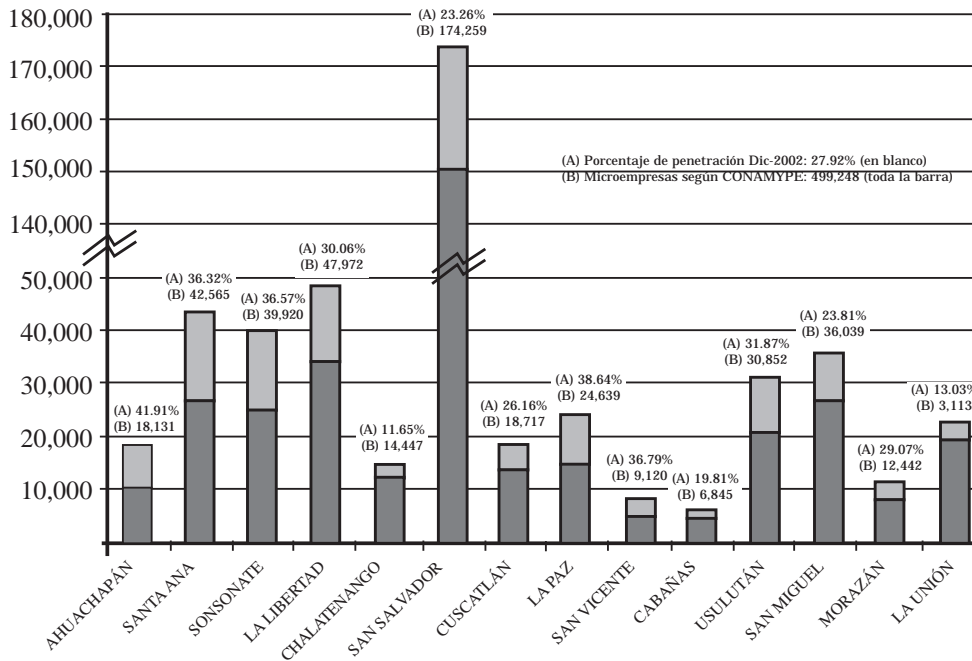
En términos de penetración de los servicios de crédito entre los clientes potenciales, estas instituciones han logrado mayores porcentajes en los departamentos de

Ahuachapán, La Paz y Santa Ana con el 42%, el 39% y el 38% respectivamente, en contraste con los departamentos de Cabañas (20%), La Unión (13%) y

Chalatenango (12%). Esto indica que a pesar de los esfuerzos de diferentes instituciones por cubrir la demanda, siguen existiendo departamentos donde las

Gráfica 7.4

Penetración por departamento a diciembre 2002



Fuente: CONAMYPE, Boletín, Micro-enfoque marzo 2003.

microempresas tienen poco acceso a créditos, por lo menos de instituciones como las señaladas.

Capital humano y el desarrollo del tejido empresarial

Las personas son la principal riqueza de un país y también su principal recurso para el desarrollo territorial. El capital humano es sin duda el factor crucial para el progreso y la competitividad territorial y nacional que, curiosamente, no se considera dentro de la propuesta del PNODT. Un breve examen de algunos indicadores de nutrición, educación y capacidad empresarial permite visualizar los bajos niveles de inversión en capital humano en El Salva-

dor, así como su distribución desigual.

Un censo nacional de estudiantes del primer grado en El Salvador encontró una prevalencia del retardo por talla que variaba del 33.6% en los niños de nueve años hasta el 10.7% en los de seis (MSP, SNF y MINED, 2000). Esto indica que buena parte de los escolares del primer grado sufren desnutrición crónica, en grado que va desde moderado hasta severo. Había una clara correlación entre mayor edad en el primer grado y mayor prevalencia de desnutrición, lo cual sugiere que los niños con retraso de talla tienden a acudir tarde o quedar más tiempo en el primer grado.

La desnutrición no se distribuye homogéneamente en el espacio, sino que se concentra en los departamentos y municipios más pobres. El Mapa 7.7 presenta la clasificación de municipios según prevalencia de retardo en talla por edad en escolares del primer grado. Se consideran de “baja prevalencia” los municipios donde 25% o menos de los estudiantes medidos presentaban retardo; “moderada” de 25.01% a 30.0%, “alta” de 30.01% a 37.0% y “muy alta” si el 37.01% o más de los niños y niñas presentan huellas de desnutrición crónica. La cuarta parte de los municipios caen en la categoría “muy alta”; aproximadamente la mitad califican como “alta” o “moderada”; y sólo un cuarto es de “baja prevalencia” (y todavía un nivel cerca del 25% sería alarmante en muchos países).

Es evidente que la desnutrición infantil con sus secuelas es un factor que limita el desarrollo de las personas y de la competitividad en los territorios donde se concentra. A la vez es indicador de otros rasgos de la pobreza que contribuyen a su prevalencia, como la falta de empleo, de salud preventiva, y de otros servicios sociales.

La educación es un factor central para la construcción de competitividad. Sin embargo, en El Salvador la potencialidad humana de aprendizaje se ha visto truncada por procesos históricos de exclusión, especialmente en territorios marginados.

El acceso a la educación de calidad aumenta el potencial del capital humano de un determinado territorio para adquirir conocimientos relevantes al desarrollo,

aprovechar las oportunidades del entorno y convertirlas en ventajas competitivas para la inserción en la economía nacional e internacional. Con una buena educación las personas pueden optar por mejores empleos, y adquieren más rápidamente los conocimientos necesarios para ser empresarios exitosos.

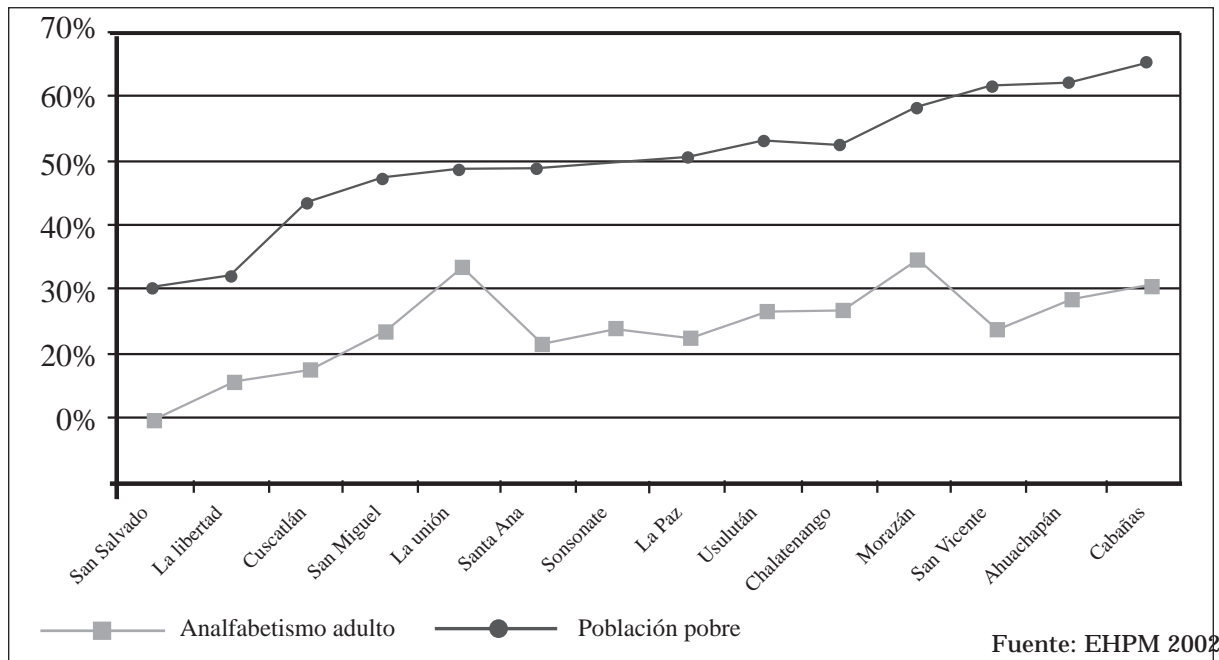
La acumulación territorial de una masa crítica de personas con niveles educativos progresivamente más altos es un factor vinculado no sólo con la competitividad individual de las personas, sino con la de las instituciones y empresas vinculadas al desarrollo local, ya que éstas podrán contar con personal capaz y comprometido con su propio territorio.

Para alcanzar esto, la educación tiene que ser parte de un proceso integral de desarrollo territorial. Un territorio que no presenta condiciones a las personas que han logrado niveles mayores de educación a quedarse trabajando allí, no podrá evitar la fuga de cerebros. Esto sucede en muchos municipios rurales del país, donde la gente mejor preparada emigra hacia la ciudad y cada vez más, hacia el exterior.

Dos indicadores que reflejan de forma aproximada el grado de exclusión de la educación básica son el nivel de analfabetismo entre adultos (Gráfica 7.5) y la escolaridad promedio de la población mayor de 10 años (Gráfica 7.6). En ambos casos se observan brechas importantes al nivel departamental, las cuales seguramente se profundizan al compararse al nivel municipal y al considerar la localización urbana o rural de las personas.

Gráfica 7.5

Tasa de analfabetismo y población pobre según departamento. Año 2002. (%)



En términos del analfabetismo, todavía existe una brecha importante entre el porcentaje de la población analfabeta de cada uno de los departamentos (Capítulo 2 y 3).

Una potencialidad clave para la competitividad es la capacidad que tienen las sociedades territoriales para desarrollar un tejido empresarial denso, especialmente de empresas industriales y comerciales, que logren compensar la crisis del sector agropecuario. Lo que se observa en El Salvador, sin embargo, es una concentración del parque empresarial industrial y comercial en el AMSS, que tiende a expandirse hacia los municipios aledaños, las cabeceras departamentales y algunos municipios de frontera. En el resto del país, hay menos de 10 empresas por cada mil habitantes.

Al desagregar por municipios las empresas industriales, de comercio y de servicios, tanto formales como informales, se encuentra que 187 municipios (71% del total) cuentan con menos de 10 establecimientos por cada mil habitantes, 58 (22%) con entre 10 y 30 establecimientos y solo 17 (6%) con entre 30 y 77 establecimientos por cada mil habitantes (DIGESTYC, 1998).

Al analizar los municipios que tienen una densidad media (entre 10 y 77 empresas por cada 1000 habitantes), se encuentran varios tipos de agrupamientos, según los factores que pueden explicar su actividad económica:

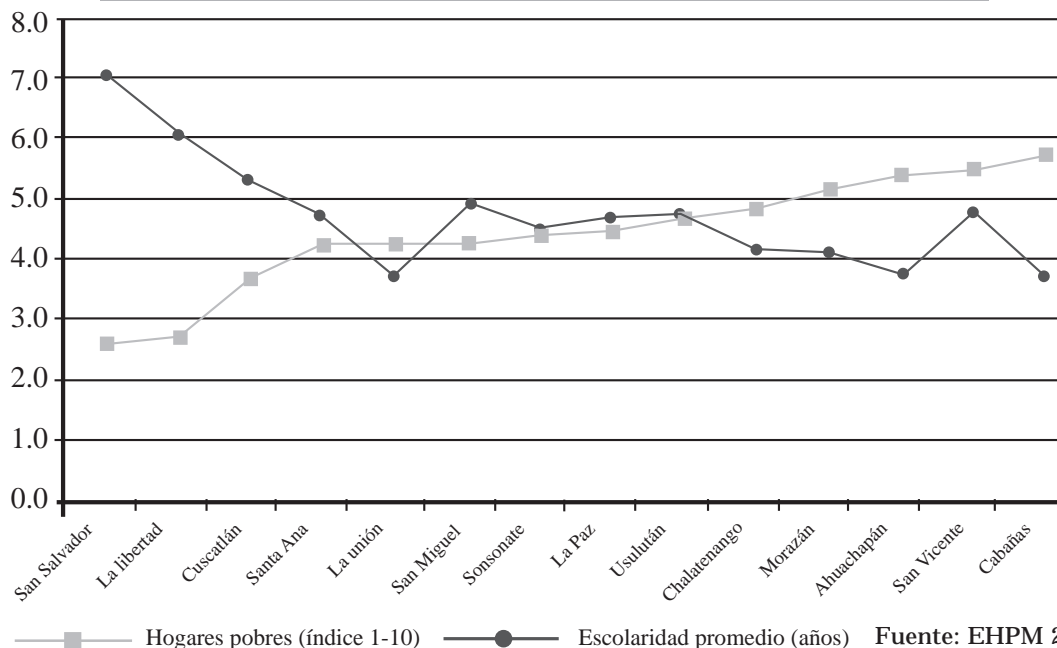
- Los municipios que se benefician de la localización del aparato político-administrativo del gobierno central y sus dependencias, así como de la convergencia de

- las principales vías de comunicación. Entre ellos se destacan los pertenecientes al AMSS y las cabeceras departamentales.
- Los casos en donde la actividad económica es compartida entre la cabecera departamental y otros municipios. En Cabañas, por ejemplo, la cabecera departamental, Sensuntepeque concentra el 38% de las empresas, e Ilobasco concentra el 50%. En Chalatenango la cabecera departamental concentra el 34% de las empresas del departamento, mientras que Nueva Concepción concentra el 17% y La Palma el 7%.
 - Los municipios beneficiados por haber tenido una alta productividad agrícola relacionada con el café, como Apaneca, Ataco, Juayúa, Santa Ana, Atiquizaya, Turín, Guaymango y El Congo en el occidente del país, y Santiago de María, Jucupa, Chinameca y El Triunfo en el oriente.

- Los municipios que sin ser cabeceras departamentales, constituyen importantes nodos comerciales regionales, como Armenia en el occidente, Aguilares en la zona central, Santiago de María en la zona sur oriental y Santa Rosa de Lima en la zona nor-oriental.
- Los municipios que se caracterizan porque sus sociedades locales han logrado aglomerar capacidades competitivas en la elaboración de algún producto o servicio singular que los distingue, como La Palma e Ilobasco con sus artesanías, Nahuizalco con muebles y mimbre, San Sebastián con la producción de textiles, Olocuilta con la producción de pupusas, y Suchitoto, Apaneca, Perquín y La Palma con la actividad turística.
- También encontramos municipios que se caracterizan por mantener relaciones de fronteras o puertos que, indudablemente, dinamizan su vida económica, como A-

Gráfica 7.6

Niveles de escolaridad promedio y hogares en pobreza según departamento. Año 2002



huachapán, Chalchuapa, Atiquizaya y Acajutla en el occidente; Metapán, Citalá y San Fernando, en el norte; el Puerto de La Libertad y San Luis Talpa (en donde está localizado el aeropuerto internacional) al sur, y el caso ya mencionado de Santa Rosa de Lima, en el oriente del país.

La misma tendencia concentradora de capacidad empresarial se observa en el caso de la distribución territorial de los socios de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), que representa algunas de las empresas más importantes del país (Cuadro 7.3). El 67% está ubicado en San Salvador y otro 27% está en La Libertad. El 7% restante se ubica entre los departamentos de Sonsonate, La Paz, San Miguel, Santa Ana, Usulután, Ahuachapán, La Unión y Cabañas. Así, el beneficio que la agrupación de empresas puede generar a escala territorial está centrado en San Salvador, La Libertad y las cabeceras departamentales.

Capital social

Para el desarrollo, la acumulación de capital social es tan invisible como fundamental. Se refiere a rubros como el conocimiento social, por ejemplo, de sistemas de producción, tecnologías, funcionamiento de mercados, y de todo lo demás que compone la oportunidad y los obstáculos; la organización social de todo tipo, especialmente la que es útil para el desarrollo económico y humano; el entorno institucional, formal e informal, incluyendo los marcos legales y regulatorios; y las articulaciones, los vínculos y las redes de

todo tipo que multiplican opciones para el intercambio de ideas y la acción concertada. La construcción de recursos sociales de esta índole es un factor que hace falta para la gestión territorial en El Salvador, como reconoce el PNOTD al considerar en varios momentos la necesidad de la reforma y el fortalecimiento institucional.

La competitividad territorial y el desarrollo económico surgen en gran parte del capital social. Dependen fundamentalmente de la capacidad de los agentes locales de integrarse internamente, consolidarse como tejido socio-institucional en función de un proyecto de desarrollo del territorio y también de la sinergia creada entre los esfuerzos locales y las iniciativas nacionales de gestión territorial.

Sin la consolidación interna de los tejidos socio-institucionales no es posible movilizar proyectos que conviertan las ventajas comparativas de sus territorios (potencialidades de riego, belleza escénica, ubicación fronteriza, etc.), en ventajas competitivas para sus productos y servicios en el mercado nacional, regional e internacional.

En El Salvador existe una multiplicidad de iniciativas de agentes locales, nacionales e internacionales en función del desarrollo territorial. Sin embargo se carece aún de una política nacional de desarrollo territorial y de procesos consolidados de concertación. Porello, el PNOTD asocia uno de los principales problemas para el desarrollo territorial al hecho que “El Gobierno de El Salvador no ha tenido en tiempos recientes una política territorial explícitamente definida, y carece, por tanto, de las

experiencias, de las instituciones y de los marcos regulatorios necesarios para su desarrollo.”

Ni los agentes nacionales ni los agentes locales tienen la capacidad de cambiar esta realidad que amenaza con empeorar en el futuro. Solamente podrán alterar su trayectoria si realizan esfuerzos concertados en una perspectiva compartida de desarrollo nacional y territorial. Para eso hace falta tiempo y vivencia, en un proceso de acumulación de capital social.

Recursos fiscales e inversión pública

La recaudación fiscal representa un flujo de ingresos de las familias y las empresas hacia el Estado para que este pueda financiar el desarrollo de sus diversas funciones y la inversión pública. Los impuestos pagados representan, por lo tanto, la base para las eventuales inversiones emprendidas por el Estado interesado en un proceso de transformación territorial.

¿Puede financiarse el desarrollo territorial? Los datos actuales sobre recaudación fiscal e inversión estatal son sugerentes: sin cambios significativos en la política fiscal, tanto en lo que respecta al origen de los ingresos, como al destino de los gastos, será

Cuadro 7.3

Empresas formales y Socios de la ASI por departamento 2001

Departamento	Empresas formales		Socios de la ASI	
	Número	%	Número	%
Morazán	28	0.3	0	0
Chalatenango	3	1 0.4	0	0
San Vicente	57	0.7	0	0
Cuscatlán	73	0.9	0	0
Cabañas	84	1.0	1	0.2
La Unión	101	1.2	1	0.2
Ahuachapán	106	1.3	1	0.2
La Paz	140	1.7	7	1.4
Usulután	188	2.2	1	0.2
San Miguel	246	2.9	7	1.4
Sonsonate	309	3.7	9	1.8
Santa Ana	387	4.6	6	1.2
La Libertad	1,511	17.9	136	26.7
San Salvador	5,169	61.3	341	66.9
Total	18,430	100%	510	100%

Fuente: DIGESTYC. Censo Económico 2001 y Directorio Industrial ASI.

prácticamente imposible. Los enormes desniveles en la recaudación tributaria aportada por los distintos departamentos y municipios no solo evidencian las disparidades en la actividad económica entre comarcas. Revelan también las pocas posibilidades de impulsar su propio desarrollo que tienen muchos municipios, y reflejan la limitada capacidad del país de movilizar recursos públicos para el desarrollo territorial bajo las estructuras y prácticas impositivas vigentes.

Cuadro 7.4**Recaudación de impuestos y contribuyentes por departamento. Año 2002.**

Departamento	Población 2002 (En miles)	Impuestos (Miles de US\$)	Contribuyentes	Impuestos per capita (US\$)
San Salvador	2,076	862,470	100,266	415
La Libertad	723	306,474	24,235	424
San Miguel	500	59,444	9,937	119
Santa Ana	734	6,0861	3,652	80
Sonsonete	472	32,989	6,258	70
La Paz	303	9,491	3,061	31
La Unión	294	6,420	2,829	22
Usulután	342	5,809	3,729	17
Ahuachapán	333	5,192	3,380	16
Cuscatlán	207	2,987	1,908	14
San Vicente	165	2,440	1,651	15
Chalatenango	199	2,319	2,141	12
Morazán	176	1,796	1,256	10
Cabañas	155	1,291	1,471	8
El Salvador	6,518	1,345,208	175,774	206

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Impuestos Internos.

Recaudación

De los US\$ 1,345 millones de impuestos recaudados en concepto de IVA durante 2002, el 87% provino de dos departamentos, San Salvador y La Libertad, en los que se generó una recaudación de más de \$400 por habitante (Cuadro 7.4). Un segundo grupo -San Miguel, Santa Ana, y Sonsonate- contribuyó con el 10% del total recaudado, con niveles de impuesto per cápita entre US\$ 70 y US\$ 120. El tercer grupo, integrado por los nueve

departamentos más pobres, apenas contribuyó con el 3% de lo recaudado, correspondiéndoles una recaudación per cápita de entre US\$ 8 y US\$ 31.

El desequilibrio en el sistema tributario también se nota en la disparidad entre el porcentaje del PIB generado en cada departamento que se recauda en concepto de IVA y renta (Gráfica 7.7). La Libertad y San Salvador contribuyen más del 13% de su PIB, mientras la mayoría de departamentos contribuye menos del 2%.

Al nivel municipal se observan situaciones aún más sesgadas (Cuadro 7.5). Tres municipios -Antiguo Cuscatlán, San Salvador y Nueva San Salvador- contribuyen con el 71% de todos los impuestos del país, con un promedio de más de US\$ 1,300 por habitante. En contraste, el aporte de 133 municipios (más de la mitad) no llega a US\$ 5 per cápita. En 43 municipios las recaudaciones totales son inferiores a US\$ 10,000. Llama la atención que hay municipios en los que sólo hay dos contribuyentes que han pagado IVA o renta. Evidentemente muchos de estos municipios pequeños no son sostenibles financieramente, sin grandes subsidios, a menos que una reforma tributaria pudiera acercarlos a un equilibrio viable.

Por otra parte, El Salvador es el único país centroamericano donde no existe un impuesto predial, aunque ya ha sido tema de discusión en COMURES y entre planificadores del desarrollo municipal. Además de ayudar a financiar el desarrollo territorial, una política de impuestos sobre el valor de la tierra y de los inmuebles podría estructurarse para incentivar el uso productivo del capital invertido. También ofrece un mecanismo para recuperar paulatinamente parte o todo de la inversión pública en caminos, proyectos de riego, y otras obras de infraestructura. Tales mejoras aumentan el valor de los terrenos aledaños, pero actualmente esta plusvalía se queda completamente en manos de sus dueños. Lo que se produce, por lo tanto, es una transferencia de valor del Estado a los particulares como resultado de la inversión pública, que bien podría resarcirse. Finalmente, un sistema de impuestos

prediales puede diseñarse para premiar la conservación de la naturaleza, la conservación de suelos y fuentes de agua, y la protección de valores culturales.

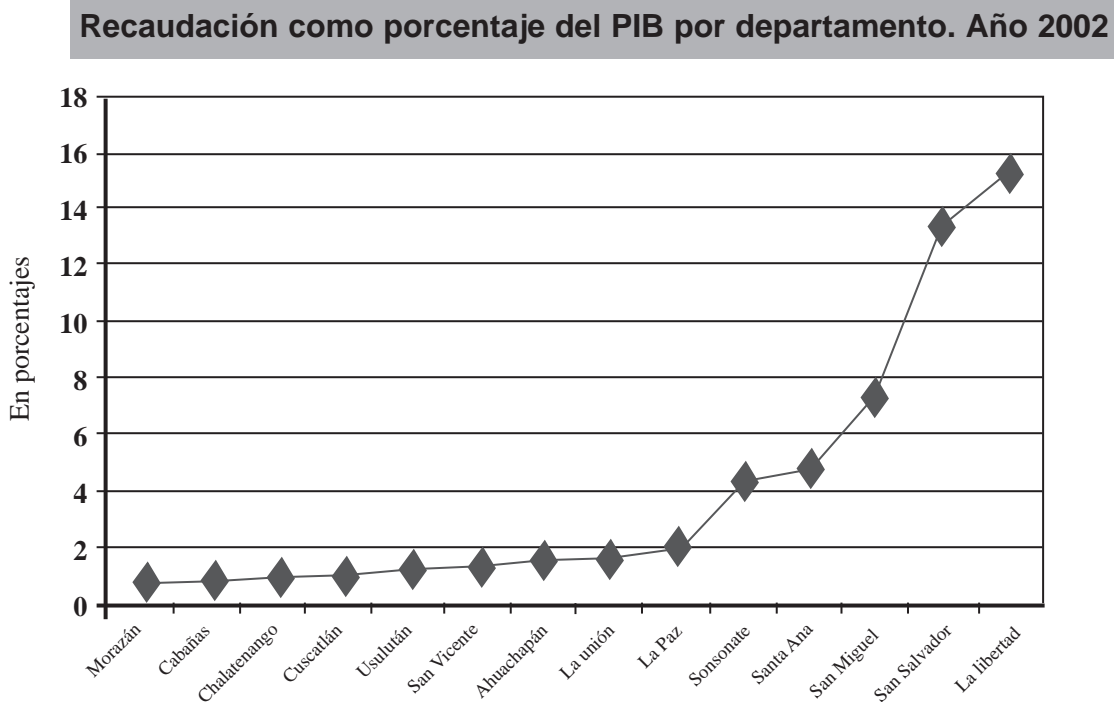
Inversión pública y competitividad

Un factor importante para desarrollar la competitividad territorial es la inversión pública. Obras de infraestructura y servicios sociales potencian las capacidades productivas locales y atraen inversiones externas. Una equilibrada distribución territorial de la inversión pública evidencia de alguna manera que el país se esfuerza por repartir las actividades económicas y permitir un acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo.

Durante los últimos años la inversión pública nacional ha cambiado a favor de una distribución más amplia y equitativa dentro del territorio nacional, especialmente en términos de la inversión per cápita. Al observar el comportamiento de la inversión pública entre 1991 y 2001, se nota que los porcentajes dedicados al departamento de San Salvador se redujeron de entre 30 y 50% al principio de la década, hacia menos del 20% en los últimos años, e incluso 11% en el 2001 en el marco de la reconstrucción después de los terremotos.

Al relacionar el porcentaje de inversión pública del período 1993-2001 con el porcentaje del total de hogares pobres que existían según el censo de 1992 (Gráfica 7.8), se concluye que las políticas de inversión no siguieron una lógica que priorice la población pobre de los departamentos. El porcentaje de hogares

Gráfica 7.7



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la EHPM-2002 y BCR.

pobres fue significativamente mayor que el porcentaje de la inversión pública departamental recibida en San Miguel, Santa Ana, La Unión y Chalatenango, a diferencia de San Salvador y Usulután donde el porcentaje de hogares pobres fue bastante menor que el porcentaje de inversión pública recibida.

Los fondos de FODES transferidos del GOES a las municipales través del ISDEM representan otra parte importante de la inversión pública, aplicada directamente al desarrollo territorial. Al analizar la distribución del FODES per cápita (Mapa 7.6) se percibe que los municipios que reciben mayores cantidades en relación con su población son pequeños y medianos del área rural, aunque no siempre en las mismas zonas del país.

Tales esfuerzos, sin embargo, apenas han sido suficientes para mantener el estatus quo en la mayoría de los municipios. Las paulatinas mejoras en algunos servicios e infraestructura generalmente han requerido de inversiones adicionales, por ejemplo de fondos concursables del FISDL, aportes de organismos internacionales o remesas de las asociaciones de emigrantes.

De lo planteado anteriormente se deduce que el país no cuenta actualmente con el nivel de financiamiento requerido para impulsar un plan de desarrollo territorial (del tipo propuesto en el PNODT, por ejemplo). Dos innovaciones, por lo menos, hacen falta: el aumento de los fondos totales disponibles a un nivel más acorde con el de los países competidores, y la asignación estratégica de estos recursos.

Cuadro 7.5**Recaudación per cápita por municipio (tramos alto, medio y bajo). Año 2002**

Tramo	Municipio	Recaudación total	Número de contribuyentes	Población total 2002	Recaudación per cápita
Alto	San Salvador	706,982,252.31	77,011	525,533	1345.3
	Antiguo Cuscatlán	135,897,738.96	7,604	50,140	2710.4
	Nueva San Salvador	130,328,371.99	11,312	169,515	768.8
	Soyapango	78,976,911.87	6,432	255,162	309.5
	San Miguel	57,821,058.48	8,511	252,150	229.3
	Santa Ana	36,359,925.46	9,580	257,252	141.3
	Sonsonate	20,600,843.82	3,359	101,217	203.5
	Ilopango	20,044,525.61	2,222	140,945	142.2
	Apopa	14,924,915.97	1,799	186,064	80.2
	Mejicanos	14,293,485.66	5,087	197,273	72.5
Medio	Anamorós	47,645.80	77	16,479	2.9
	Arambala	47,179.13	12	2,122	22.2
	San Juan Nonualco	44,331.11	116	11,963	3.7
	Sesori	44,289.37	58	12,546	3.5
	Santa Maria	42,858.14	62	10,469	4.1
	Santa Elena	42,078.40	114	16,102	2.6
	Apastepeque	40,825.33	85	20,089	2.0
	Guatajiagua	40,404.09	46	10,873	3.7
	Tepetitán	40,260.72	28	4,675	8.6
	La Reina	39,009.72	65	8,155	4.8
Bajo	Mercedes La Ceiba	3,923.63	6	658	6.0
	Azacualpa	3,700.25	7	1,722	2.1
	Meanguera del Golfo	3,429.37	7	4,572	0.8
	El Rosario	3,224.62	4	1,291	2.5
	Lolotiquillo	3,079.71	3	4,852	0.6
	Yoloaiquin	3,069.42	10	3,953	0.8
	Potonico	2,606.38	2	2,687	1.0
	San José Cancasque	2,354.58	3	2,222	1.1
	San Buenaventura	2,241.72	21	4,554	0.5
	San Isidro Labrador	1,643.55	2	568	2.9

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda y DIGESTYC.

Una consideración importante es la idea de involucrar a los municipios en su propio financiamiento. Sistemas de impuestos prediales y de pagos de mejoras, como los que se contemplan para apoyar el PNODT, podrían ofrecer soluciones en esas dimensiones.

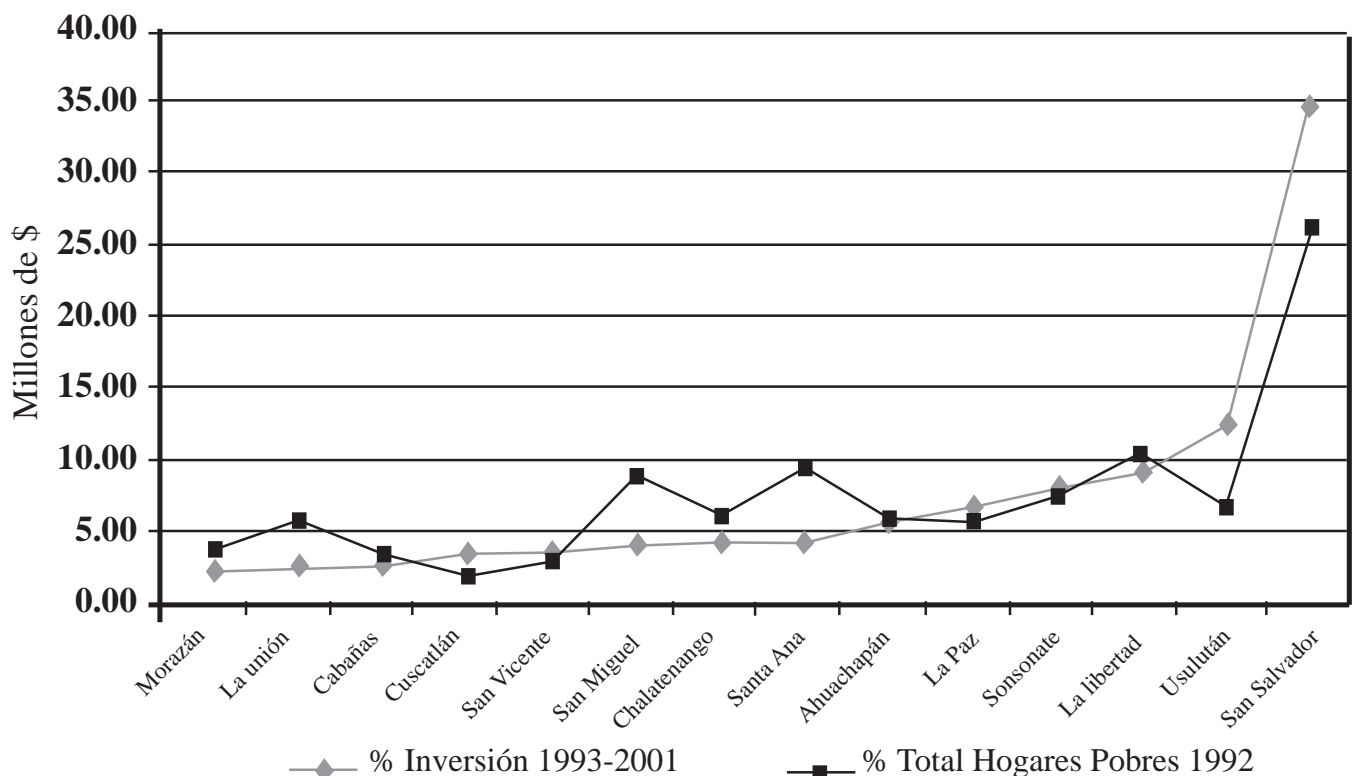
Desafíos de la gestión territorial para la inserción mundial

Del análisis realizado en este capítulo es posible identificar al menos siete retos que enfrenta El Salvador, para crear una gestión territorial que permita

compatibilizar el desarrollo territorial y local del país con su integración con el resto del mundo: a) la incorporación de esta temática en las agendas políticas; b) el fortalecimiento de las formas de participación social en torno a la gestión territorial; c) la creación de una tributación territorial hoy inexistente, dentro de una reforma impositiva; d) la modernización del marco institucional responsable del desarrollo territorial; e) el diseño de una política territorial que trascienda las fronteras nacionales; f) la integración de la gestión de riesgos en la gestión territorial; y, g) el mejoramiento de los sistemas de información.

Gráfica 7.8

Inversión pública y hogares pobres por departamento



Fuente: Elaboración con base en DGICP, Informe de Ejecución Financiera de Inversión del SPNF, 1993-2001. Se excluyen los montos de inversión interdepartamental y aplicados a todo el país.

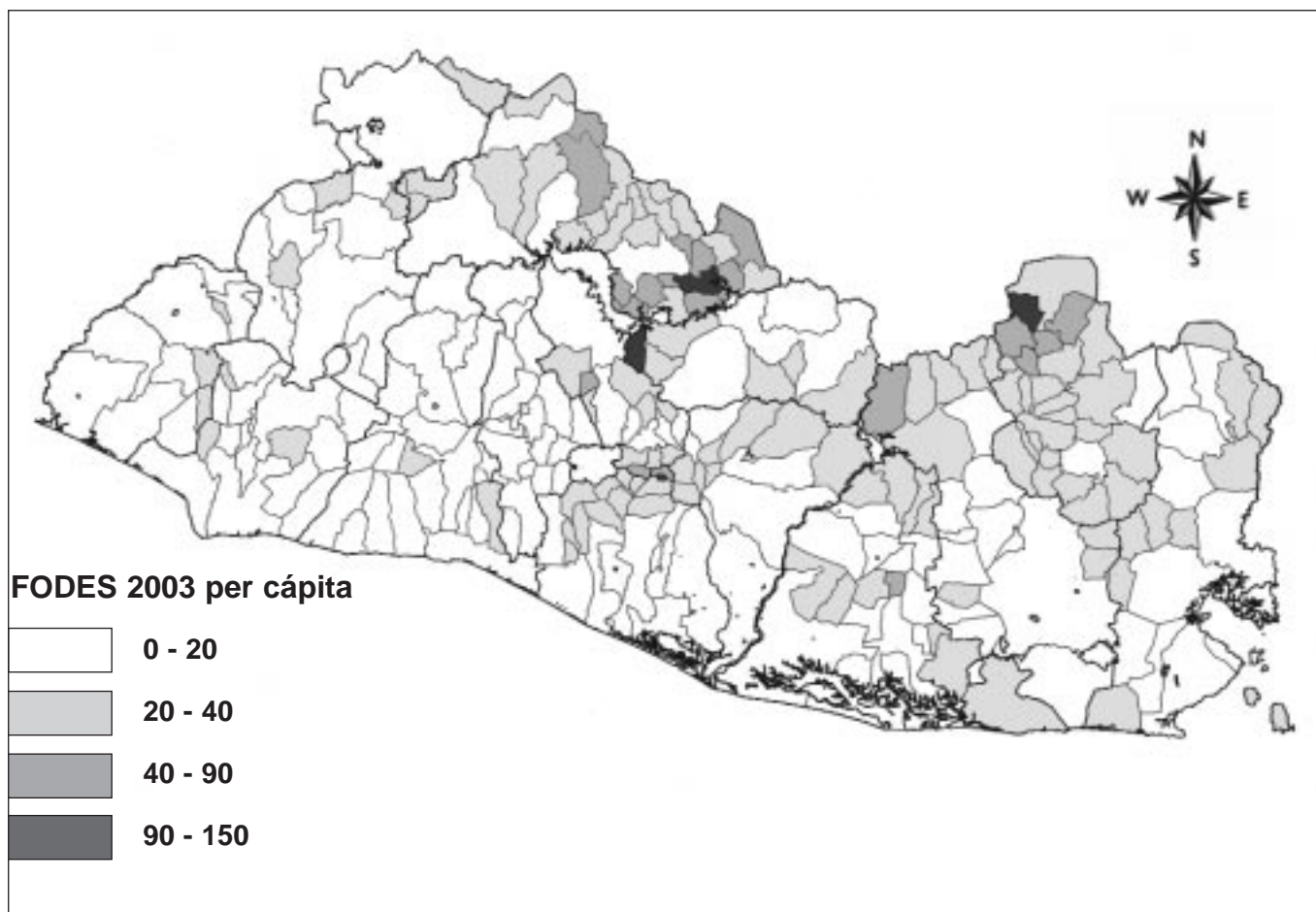
A) La incorporación del tema en las agendas políticas

El primer paso es lograr que la gestión territorial ocupe -no sólo en las agendas políticas del gobierno central y los gobiernos municipales, sino también en las agendas de las organizaciones de la sociedad civil- la posición que le corresponde como instrumento para forjar las bases territoriales del desarrollo humano y de la inserción competitiva del país. Se ha avanzado de forma notoria en los últimos años en esta temática; no obstante, tiende a predominar el discurso ideológico sobre la concertación de políticas concretas.

Además del liderazgo técnico y político de instancias del gobierno central, un papel clave le corresponderá jugar a la Asamblea Legislativa, quien tendrá que definir las reglas del juego y aprobar los planes y las leyes relativas al tema. Otro papel central corresponde a COMURES y las diversas instancias y asesores municipales. Y no deben quedarse atrás las organizaciones cívicas y gremiales, como las ADESCO, la Red de Desarrollo Local, las asociaciones profesionales y empresariales, y las que ha reunido la CND, entre otras diversas. Tampoco deben quedarse al margen los partidos políticos, procurando que los intereses partidistas no polaricen el debate.

Mapa 7.6

Asignación del FODES per cápita 2003



B) La innovación de las formas de participación social

Una gestión territorial moderna, que funcione, requiere de espacios, mecanismos e instrumentos innovadores de participación social.

En este aspecto hay un trayecto muy largo por recorrer en el país. La participación social existente en torno a las opciones para el desarrollo territorial evidencia un carácter eminentemente local, limitadas a formas como las ADESCO o las discontinuas consultas en torno a esta temática que han impulsado gobiernos locales y ONG. Aún en esos niveles, el PNODT no ha logrado un grado suficiente de participación social en su elaboración; esto le otorga una gran fragilidad al no constituir una propuesta ampliamente legitimada, como ocurrió en mayor grado con las propuestas territoriales de la CND.

Deben estructurarse medios para la amplia consulta pública de los planes de ordenamiento -sean los del PNODT u otros- tanto a niveles técnicos como con los afectados y sus representantes, en cada etapa. La transparencia de los procesos de consulta y de decisión a cada nivel - microregional, regional, nacional- es vital para construir la unidad de acción que se requiere para tener éxito en el contexto competitivo de la globalización. Un modelo útil es el de la CND, a la cual corresponde el mérito de haber repensado el desarrollo territorial a partir de amplias consultas con la sociedad.

En fin, si para lograr una integración local en un territorio dado la participación social

es un elemento indispensable, será aún mayor el requerimiento para lograr que este territorio no sólo se inserte en el actual proceso de apertura y globalización, sino que además, se eleve su nivel de desarrollo humano y se convierta así en un territorio ganador.

C) La creación de una tributación territorial dentro de la reforma fiscal

Quizás el desafío más importante es el de modificar cualitativamente las formas de financiar el desarrollo territorial. La enorme debilidad fiscal de los actuales gobiernos municipales lo demuestra. No basta con el incremento de las transferencias del gobierno central ni la modernización y capacitación de los aparatos administrativos municipales.

Por otra parte, la política impositiva territorial puede crear beneficios más allá de financiar los esfuerzos estatales para apoyar el desarrollo. Puede servir también como instrumento para dinamizar el uso del territorio, mermar la especulación y la sub-utilización, disminuir el acaparamiento por particulares de los frutos de la inversión pública, elevar la productividad de la tierra y aumentar la conservación del patrimonio natural y cultural.

Se requiere, ineludiblemente, crear nuevos mecanismos de tributación territorial; pero éstos deben a su vez estar articulados a una reforma tributaria nacional que eleve la captación fiscal por muchos rubros a niveles del PIB comparables a los de los países con que El Salvador quiere poder competir.

La inversión en el desarrollo territorial, siguiendo estrategias como las propuestas en el PNODT para reposicionar al país en el entorno competitivo, no se limita al nivel de municipios y micro-regiones. Los programas de inversión a escala nacional y regional demandarán montos cuantiosos. Sin infraestructura, servicios sociales básicos, apoyo institucional a las empresas de todo tamaño, administración competente de los acuerdos sobre el comercio y otros elementos esenciales, el país no despegará. Afortunadamente, El Salvador se encuentra entre los países con los menores niveles de carga impositiva y de gasto social. Existe espacio para rediseñar el sistema tributario y movilizar las inversiones necesarias, sin comprometer la posición competitiva del país a corto plazo.

En los últimos años se han realizado numerosos estudios sobre las finanzas municipales (USAID, DevTech Systems, FUNDAUNGO), y se ha planteado la necesidad de establecer el impuesto predial (RTI-COMURES), enmarcándolo en la reforma tributaria nacional. Aunque la propuesta de aplicar “contribuciones por mejoras” que se presenta en el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial pareciera correcta y sobre las cuales hay una rica experiencia en América Latina (Smolka y Furtado, 2001), caería en el vacío al no estar articulada a la reforma tributaria general.

D) La modernización de la institucionalidad territorial

Los puntos anteriores conducen a un desafío de orden político: la obligada modernización del Estado para poder impulsar una gestión territorial viable, como base de la competitividad y del desarrollo humano nacional.

Es reconocido por todos los sectores que el proceso de modernización del Estado salvadoreño se ha estancado. El abandono del esfuerzo iniciado al elaborar la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) y los altibajos experimentados por el trabajo de la CND constituyen una muestra en la dimensión territorial, que no ha tenido consecuencias tan graves como ha ocurrido con el sector de la salud pública, entre otros.

Una propuesta factible y consensuada de gestión del territorio puede ser un instrumento valioso para contribuir a relanzar el proceso de modernización detenido.

Una propuesta factible y consensuada de gestión del territorio puede ser un instrumento valioso para contribuir a relanzar el proceso de modernización detenido. Es indispensable pensar una institucionalidad adecuada en el marco de la transformación del aparato estatal en su conjunto, tanto en los niveles central y local tradicionales como en lo regional y micro-regional.

La propuesta actual de Ley de Ordenamiento territorial falla al plantear la creación de instituciones que se

responsabilizarían de la gestión territorial al margen de la reforma del Estado en su conjunto.

E) La formulación de una política territorial que trascienda las fronteras nacionales

El siguiente desafío es diseñar una política territorial que no se limite por las fronteras geográficas. Por una parte, el desarrollo territorial nacional tiene que articularse certeramente con lo que pasa en las regiones con las que se encuentre vinculado. Los vínculos pueden ser geográficos, como en el caso del resto de la región mesoamericana, y la necesidad de articularse con las obras y aperturas del Plan Puebla-Panamá, así como con los eventuales tratados comerciales regionales y las posibilidades de integración centroamericana, entre otros. También pueden ser vínculos que reflejan otros tipos de afinidades, como el hermanamiento con ciudades de Europa o Norteamérica, o el establecimiento de relaciones especiales con empresas transnacionales (como hizo Costa Rica con INTEL).

Por otra parte, los procesos de des-territorialización que conlleva la globalización exigen repensar el carácter del Estado-Nación vigente. No se trata de negar su existencia, sino de reconocer las nuevas determinantes y características que lo están configurando. Aquí se abren debates fundamentales en el país, no sólo sobre el grado de la integración regional, sino sobre el tipo de posicionamiento que se busca para el país en el escenario global: ¿Proveedor de mano de obra barata? ¿Nodo

regional de comunicaciones y transporte? ¿Especialista en nichos de servicios técnicos?

Además, la gestión territorial debe diseñarse incorporando un rasgo intrínseco del actual proceso de globalización: el transnacionalismo, que permea la economía, la sociedad y la cultura. Evidentemente la fuerza de la tendencia a acentuar los desequilibrios y desigualdades territoriales es muy fuerte. Pero sólo podrá ser contrarrestada en la medida en que se superen los estrechos marcos locales y aún los linderos del país, sin perder la identidad nacional.

F) La incorporación integral de la gestión de riesgo

Por la erosión continua del progreso acumulado y del bienestar nacional a raíz de los desastres, la gestión de riesgos es indisociable de la gestión territorial. Esta cuestión, sobre la que no debería haber mayor discrepancia, no es realmente aceptada por todos. Todavía en el país algunas organizaciones ambientalistas proponen la creación de una legislación aislada sobre la prevención de desastres, mientras el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial no la aborda explícitamente y subsiste el COEN a la par del recién creado SNET, sin que se diferencien sus papeles. Es claro que el paso de la prevención de desastres a la gestión de riesgos ya se dio, pero es necesario volverla operativa, recogiendo la experiencia de otros países, y evitar que la gestión de riesgos, por contar con financiamiento y apoyo internacional, se

convierta involuntariamente en otro sector más abandonado por las políticas públicas.

Por las características del desarrollo nacional y del ámbito geográfico en que se inserta el país, la gestión de riesgos debe, obligatoriamente, abordar con profundidad y de manera inmediata la vulnerabilidad que genera la tendencia hacia la urbanización y la metropolitanización, por un lado, y concebirse con una visión centroamericana, por el otro. Lo primero exige reconocer el alto grado antrópico de los riesgos que se están generando. Lo segundo demanda un trabajo regional. Desde las cuencas compartidas hasta los fenómenos trans-fronterizos como el Mitch, el dengue o las sequías, es obvia la necesidad de cambiar de enfoque y de escala en torno a esta problemática.

G) El mejoramiento de los sistemas de información

La falta de información precisa sobre los diversos rincones del territorio, sus poblaciones, el estado de sus recursos, y las gestiones locales encaminadas o contempladas -entre otros- limita la gestión del desarrollo territorial y la evaluación del progreso hecho. La organización de sistemas de información al nivel requerida, técnicas y gerenciales, georeferenciadas y disponibles en línea, si fuera factible, es una tarea básica que se convierte en obstáculo. Si el conocimiento es un factor clave de la competitividad, bajo la globalización, la información sobre el territorio nacional y sus opciones se vuelve un objetivo estratégico.

Nota:¹ Publicación original en:

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, SV). 2003. Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2003: desafíos y opciones en tiempos de globalización. San Salvador. p. 201 - 232. El mismo corresponde al capítulo 7 del mencionado Informe, que fue realizado por miembros del Area Regional Local de FUNDE.

Noticias
funde

Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde

Iniciativa CID en conferencia de prensa

La Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (Iniciativa CID), presentó en conferencia de prensa el día 17 de diciembre, sus valoraciones sobre el proceso de la negociación, luego de los resultados de la IX Ronda de Negociaciones del TLC EEUU/CA, celebrada en Washington. El informe completo se puede descargar del sitio web de la Iniciativa CID. www.iniciativacid.org

funde • funde

Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde

FUNDE participa en escuela para investigadores e investigadoras latinoamericanas

La Primera Escuela Regional de Verano MOST 2003 para investigadores e investigadoras en Desarrollo Local de América Latina y El Caribe, organizada por el Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) de UNESCO, en asociación con la Maestría de Desarrollo Regional y Local (Centro Latinoamericano de Economía Humana y Universidad Católica del Uruguay), se realizó en Punta del Este, Uruguay, del 27 de Octubre al 1º de Noviembre. La FUNDE formó parte del cuerpo docente y participaron alrededor de 50 estudiantes de 22 países de la región.

funde • funde • funde • funde

Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde

FUNDE realiza intercambio con CLAEH de Uruguay

Los días 2 y 3 de noviembre, la FUNDE sostuvo en Montevideo, un intercambio de agendas y experiencias con el CLAEH de Uruguay. En ese marco dio una Conferencia sobre Desarrollo Local en Centroamérica, en la que participaron profesores y alumnos de la Maestría en Desarrollo Local del CLAEH y de la Universidad Católica de Uruguay.

funde • funde

Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde • Noticias funde

Encuentro CDLS

El 12 de diciembre se llevó a cabo un primer encuentro con miembros de Comités de Desarrollo Local, de distintos municipios del país, con el propósito de presentar la propuesta de reformas al Código municipal vigente.

En el intercambio, los representantes de las instancias de participación ciudadana, conocieron las propuestas, establecieron un intercambio y reflexiones sobre la necesidad de reformar el marco legal vigente para garantizar la participación ciudadana.

Noticias
funde

Foro laboral centroamericano

El 13 y 14 de noviembre se desarrolló el Foro Laboral Centroamericano, al cual se hicieron presente distintos puntos de vista de organizaciones sindicales de Centroamérica,

con el objetivo de identificar las líneas estratégicas regionales sindicales para posibilitar cambios en el mercado de trabajo de la región.

Conferencia de prensa

El pasado diez de diciembre, en conferencia de Prensa celebrada en un Hotel capitalino, la FUNDE presentó las propuestas de reformas al Código municipal vigente, que buscan ampliar los espacios para la participación ciudadana, garantizar la transparencia en la gestión pública local y la contraloría ciudadana.

En el encuentro con los medios de comunicación social, se señaló que es de vital

importancia la institucionalización tanto de los mecanismos de la planificación estratégica como del presupuesto, cuyo énfasis deberá estar en la participación de los y las ciudadanas en el mismo. En ese mismo sentido, se hizo una valoración de la importancia que tiene un marco legal que provea de instrumentos y mecanismos adecuados para el control de la gestión pública local.

funde • funde • funde • funde • funde • funde • funde • funde

Alternativas para el Desarrollo es una publicación de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) como parte de su labor educativa orientada hacia las y los protagonistas del desarrollo económico y social del país. Agradecemos a HIVOS de Holanda y Diakonía Suecia, cuyo financiamiento hace posible esta publicación.

FUNDE

Dirección: Apdo. Postal 1774,
Centro de Gobierno, San Salvador,
El Salvador. Tels: (503) 264-4938 al 4944;
Fax: (503) 263-4537.
Correo electrónico: funde@funde.org
www.funde.org