

DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 216
Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial

Las políticas públicas, las ciudades medianas y pequeñas y los territorios rurales: El caso de El Salvador

Alex Segovia

Marzo, 2016

Este documento es el resultado del Proyecto “Ciudades y Desarrollo Territorial Rural” coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento de la Fundación Ford. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita

Segovia, A. 2016. “Las políticas públicas, las ciudades medianas y pequeñas y los territorios rurales: El caso de El Salvador”. Serie Documentos de Trabajo N°216. Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Autor:

Alex Segovia, Investigador Principal de INCIDE – Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social, El Salvador.

Rimisp en América Latina www.rimisp.org | Rimisp in Latin America www.rimisp.org

Chile: Huelén 10, 6th Floor, Providencia, Santiago, Región Metropolitana

| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3, Oficina 7 | Quito

| +(593 2) 500 6792

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal

| Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

Colombia: Calle 75 No 8 - 34 piso 2, Bogotá

| Tel.: +(57-1)3837523

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 2. LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE EL SALVADOR Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO TERRITORIAL Y EN LAS RELACIONES CAMPO-CIUDAD..... | 2 |
| 3. LA NATURALEZA MACROECONÓMICA Y SECTORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS EFECTOS EN LOS TERRITORIOS RURALES Y EN LAS RELACIONES CAMPO-CIUDAD..... | 4 |
| 3.1. La Política Agropecuaria y el Programa de Agricultura Familiar (PAF). | 5 |
| 3.2. La Política de Medio Ambiente. | 6 |
| 3.3. Las políticas de fomento productivo, de apoyo a las micro y pequeñas empresas y de turismo..... | 7 |
| 3.4. La estrategia de desarrollo de la zona costero marina. | 8 |
| 3.5. Las políticas sociales y el Sistema de Protección Social Universal (SPSU). | 8 |
| 3.6. La política de participación ciudadana y el Programa Territorios de Progreso | 9 |
| 4. EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA EL ORDENAMIENTO Y EL DESARROLLO TERRITORIAL DE EL SALVADOR. | 10 |
| 5. CONCLUSIONES..... | 12 |

Las políticas públicas, las ciudades medianas y pequeñas y los territorios rurales: El caso de El Salvador

1. INTRODUCCIÓN

Al igual que en la mayoría de países de América Latina, en El Salvador existe una relación compleja y no siempre clara y coherente entre las políticas públicas y los territorios, particularmente los territorios rurales, por una parte; y entre las ciudades y las zonas rurales, por la otra. Si bien es cierto que luego de la firma de la paz en 1992 el desarrollo territorial y local y el tema de la gobernanza de las ciudades y el rol de los gobiernos locales comenzó a ganar terreno en el lenguaje oficial y dichos temas comenzaron a ser parte de la agenda gubernamental¹, los cambios frecuentes de concepción y la visión anti-estatal predominante en los gobiernos que estuvieron en el poder durante 20 años consecutivos² y la persistente debilidad institucional y financiera del Estado en sus diferentes expresiones impidieron avanzar de manera efectiva en el desarrollo y el ordenamiento territorial. Esta situación tuvo enormes consecuencias en términos de las relaciones campo-ciudad ya que en esa época el país se volvió más urbano y las ciudades se extendieron y se convirtieron en piezas fundamentales dentro del nuevo modelo económico vigente, el cual estaba sustentado en el dinamismo de los servicios y el comercio, actividades que se desarrollan principalmente en los centros urbanos.

No es sino hasta la presente década, con la llegada de un gobierno de distinto signo ideológico que la dimensión territorial comenzó a incorporarse de manera estratégica en el diseño e implementación de las políticas públicas mediante la introducción de políticas sectoriales³ y el rol de las ciudades medianas y pequeñas en el desarrollo comenzó a introducirse mediante el concepto de “polos de desarrollo”. Sin embargo, y como veremos más adelante, dicho proceso no ha estado exento de dificultades y contradicciones y todavía está por verse si el segundo gobierno de izquierda que está actualmente en el poder le seguirá apostando estratégicamente al desarrollo rural y territorial⁴.

Las razones que explican la difícil relación entre políticas públicas y desarrollo territorial así como las conexiones y desconexiones entre las políticas territoriales y las dinámicas territoriales son varias y de naturaleza diversa. En primer lugar se encuentra el déficit histórico del país en la utilización de la planificación como un instrumento de política pública y de desarrollo, lo que sumado a la ausencia de una visión compartida de desarrollo nacional y sectorial y a la tradicional discontinuidad que registran las políticas públicas con cada cambio de administración gubernamental, ha provocado que históricamente el país no haya contado con políticas de desarrollo y planificación territoriales integrales, coherentes y continuas. Como resultado de esta situación, el desarrollo territorial ha sido desordenado y a veces caótico, sobre todo en las zonas rurales en donde la institucionalidad estatal ha sido tradicionalmente débil y a veces hasta inexistente.

En segundo lugar se encuentran las dificultades relacionadas con la división político-administrativa del país que han provocado una atomización en la distribución del territorio y de la población y ha impuesto límites

¹ Para un análisis de las políticas territoriales en El Salvador en el período 1990-2005, ver: Quiteño Gloria y Vega, Lilian (2008): **Políticas e Instituciones para el desarrollo territorial. El caso de El Salvador**, Serie Desarrollo Territorial No. 4, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile. Junio.

² Durante dos décadas (1989-2009) el Órgano Ejecutivo estuvo en manos del partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), período en el cual impulsó un ambicioso proyecto de modernización capitalista sustentado en el paradigma neoliberal que propugna por la no intervención del Estado en la economía y por una reducción de su tamaño.

³ Para un análisis de las políticas públicas durante la Administración Funes (2009-2014), ver: Gobierno de El Salvador (2014), **El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión**. San Salvador.

⁴ Un análisis de los primeros seis meses de gestión de la Administración Sánchez Cerén se encuentra en: INCIDE (2015), **Evaluación Semestral GOES. Administración Sánchez Cerén Junio-Noviembre 2014**, San Salvador: Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social, Enero.

legales e institucionales a las posibilidades reales de desarrollar los territorio, sobre todo los rurales y de las ciudades medianas y pequeñas. A esto se suman las limitaciones derivadas de la división de poderes dentro del Estado, particularmente entre las alcaldías y el gobierno central y la falta de coordinación entre ambos, lo cual dificulta el diseño e implementación de políticas públicas territoriales.

En tercer lugar hay que considerar la notable debilidad institucional y financiera del Estado salvadoreño en general y del gobierno nacional y local en particular, que se traduce en la imposibilidad de implementar de manera efectiva las políticas de desarrollo territorial y de planificación del territorio (y de las ciudades medianas y pequeñas) que por ley les corresponde y que también les impide ejercer su rol en materia de regulación y control. Como veremos más adelante, en la última década El Salvador ha avanzado en la promulgación de leyes de desarrollo y ordenamiento territorial, las cuales sin embargo no se han aplicado en la práctica o solo se han implementado de manera parcial.

En cuarto lugar, en el caso salvadoreño las políticas públicas nacionales se caracterizan por su naturaleza macroeconómica y sectorial y no territorial; esto significa que su objetivo principal es incidir sobre aspectos macroeconómicos, sobre sectores (agropecuario, industrial, pequeñas y medianas empresas, etc.) o bien sobre actividades específicas (turismo, maquila, etc.) y no sobre los territorios. De esta manera, las conexiones de las políticas públicas con los territorios se establecen de manera indirecta, típicamente a través de sus efectos en las decisiones de inversión de las empresas y de la localización territorial de las personas.

Con el propósito de avanzar en el análisis, a continuación se realiza una descripción de la división político-administrativa y territorial de El Salvador y sus implicaciones en términos del desarrollo y ordenamiento territorial y de los vínculos entre las ciudades medianas y pequeñas y los territorios rurales. Además se presentan las principales políticas públicas que tienen alguna incidencia en las dinámicas territoriales rurales y en las relaciones campo-ciudad y se describe el marco legal e institucional que rige formalmente el ordenamiento y desarrollo territorial del país.

2. LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE EL SALVADOR Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO TERRITORIAL Y EN LAS RELACIONES CAMPO-CIUDAD

En términos de territorio, El Salvador es el país más pequeño del continente americano con una extensión de apenas 21,040.79 kilómetros cuadrados en donde habitan alrededor de 6.3 millones de personas, lo cual lo convierte en el más densamente poblado del área continental. Está conformado por 14 departamentos, 39 distritos y 262 municipios; su línea costera alcanza los 307 kilómetros y el 90% de su suelo es conformado por material volcánico.

Mapa de la República de El Salvador



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Los 14 departamentos generalmente se agrupan en tres grandes zonas geográficas: Occidental (que incluye Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate); Central (La Libertad, Chalatenango, Cuscatlán, San Salvador, La Paz, Cabañas y San Vicente); y la Oriental (Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión)⁵. Cada departamento cuenta con una ciudad principal que constituye la cabecera departamental y está compuesto por municipios, quienes a su vez están conformados por ciudades de distinto tamaño, cantones y caseríos. En el caso de El Salvador, la mayoría de ciudades son medianas y pequeñas y a su alrededor se articula toda la actividad económica, social, cultural y política de los territorios aledaños.

Esta división político-administrativa ha coadyuvado en la práctica a una mayor atomización en la distribución territorial y poblacional de los municipios y ha tenido profundas implicaciones en el desarrollo de las ciudades y sus vínculos con los territorios rurales. De acuerdo a un estudio realizado por la Asociación Internacional de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés), a principios de la década de los noventa más del 50% del total de municipios del país (149) tenían un rango de población inferior a los 10,000 habitantes mientras que solamente el 3.1% de los municipios (8) tenían una población de más de 100,000 habitantes⁶.

Por ley, los municipios tienen autonomía económica, técnica y administrativa y están regidos por un concejo municipal elegido cada tres años mediante elecciones generales⁷. Los consejos municipales son presididos por un alcalde o alcaldesa y constituyen la máxima autoridad del Municipio; cuenta además con total autonomía en la toma de decisiones y el uso de los recursos. De acuerdo al Código Municipal (Capítulo III Art. 4), las competencias de los gobiernos municipales se clasifican en cuatro tipos: a) de elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo económico y social a nivel local; b) de prestación de servicios públicos; c) de control y regulación de actividades de los particulares; y d) de promoción e impulso de actividades de sus habitantes. Por su importancia en términos del desarrollo de los territorios rurales y de las políticas públicas, conviene subrayar que los gobiernos municipales tienen entre sus competencias la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rurales; la promoción y desarrollo de programas de salud; la planificación, ejecución y mantenimiento de obras públicas; la promoción y financiamiento de programas de vivienda o renovación urbana; la regulación de actividades comerciales, industriales y de servicios y la promoción del desarrollo industrial, comercial y agrícola.

No obstante la importancia que se le otorga a los gobiernos municipales en el desarrollo y el ordenamiento territorial, en la práctica son pocas las alcaldías que desarrollan de manera eficiente dichas competencias ya que la mayoría de ellas son pequeñas y no cuentan con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para cumplir con las labores que les han sido encomendadas⁸.

Con el propósito de superar sus limitaciones individuales y de cumplir con su mandato relacionado con el desarrollo y el ordenamiento territorial, algunos gobiernos municipales han procedido a agruparse en diferentes formas asociativas, siendo las más comunes las microrregiones, las asociaciones de municipios y municipalidades y las mancomunidades⁹. Estas asociaciones municipales, particularmente las microrregiones y las mancomunidades han tratado de llevar adelante planes de desarrollo y ordenamiento territorial, tarea en la cual se ha registrado algunos avances importantes. El caso más exitoso lo constituye sin duda alguna la Asociación de Municipios Los Nonualcos, creada en el año 2002 y conformada

⁵ De manera oficial, el país está dividido en cinco regiones: La región I (región occidental) conformada por los departamentos de Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate; la región II Central I), compuesta por los departamentos de La Libertad y San Salvador, excluyendo el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), Chalatenango y Cuscatlán); la región III (Central II), conformada por San Vicente, La Paz y Cabañas; la región IV (oriental) compuesta por La Unión, San Miguel, Morazán y Usulután; y la región V (AMSS), que incluye los municipios de San Salvador, Mejicanos, San Marcos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Ilopango, Soyapango, Antiguo Cuscatlán, Nueva San Salvador, San Martín, Nejapa y Apopa.

⁶ Asociación Internacional de Ciudades y Condados (2006), **Situación y Análisis de la Cooperación Intermunicipal en El Salvador**. USAID-ICMA. Junio.

⁷ A partir de 2015, los Consejos Municipales son plurales, correspondiéndole al partido político o coalición que obtiene el primer lugar en la votación el control mayoritario del consejo.

⁸ La gran mayoría de alcaldías dependen para funcionar de la transferencia que les otorga el gobierno central, equivalente al 8% del presupuesto nacional anual, las cuales se distribuyen a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES).

⁹ Según el estudio de ICMA (2006), ya citado, a principios del presente siglo existían 22 microrregiones, 11 asociaciones de municipios y municipalidades y 7 mancomunidades.

actualmente por 16 municipios de la zona central del país¹⁰. Esta asociación ha logrado acuerdo políticos básicos y con el apoyo de la cooperación internacional ha podido avanzar en sus líneas estratégicas relacionadas con el desarrollo económico local, la gestión y planificación participativa del territorio, la gestión ambiental, de desechos sólidos y gestión de riesgos y el fortalecimiento institucional¹¹.

Pese a los esfuerzos realizados por los gobiernos municipales, la pequeñez territorial de la mayoría de los municipios, la debilidad institucional y financiera de las alcaldías y la ausencia de la planificación territorial han impedido que el país avance de manera significativa en la planificación y el ordenamiento territorial local. Esta situación, sumada a la ausencia de políticas públicas territoriales efectivas de nivel nacional y regional y a la tradicional falta de coordinación y cooperación entre el gobierno central y los gobiernos locales explican en buena medida los serios problemas que enfrentan los territorios rurales en El Salvador y que limitan las posibilidades de desarrollo para las poblaciones rurales.

Si bien el marco legal e institucional y la situación financiera del Estado ha obstaculizado el desarrollo territorial y local, es importante señalar que durante el presente siglo las ciudades, incluyendo las medianas y pequeñas han cobrado una mayor importancia en el desarrollo del país lo cual ha fortalecido y en algunos casos transformado el vínculo entre el campo y la ciudad. Esto es así debido a que en el contexto del nuevo modelo económico fundamentado en los servicios y el comercio, las ciudades se han convertido en la práctica en un pilar fundamental del dinamismo económico del país, lo cual se ha traducido, entre otras cosas, en una influencia mayor de las ciudades en el desarrollo territorial y local. De hecho, en la realidad actual de El Salvador, las ciudades intermedias y las pequeñas tienen sin duda mayor incidencia en los territorios rurales que en el pasado, cuando la economía era primaria exportadora y la sociedad era fundamentalmente rural.

Por supuesto, la creciente importancia de las ciudades medianas y pequeñas en los distintos ámbitos de la vida rural, tiene que ver también con la persistente migración interna ocasionada por la crisis de la agricultura tradicional y la falta de trabajo en el agro, y últimamente, por los crecientes desplazamientos poblacionales de las zonas rurales a las ciudades pequeñas y medianas y hacia la zona metropolitana ocasionados por la extensión de la violencia y la inseguridad hacia las zonas rurales.

Desafortunadamente, este mayor rol de las ciudades medianas y pequeñas en el desarrollo nacional, ha sido un proceso que ha surgido y se ha desarrollado al margen de los planes gubernamentales y de las políticas públicas. En este sentido, ha existido una desconexión notable entre gestión pública y el desarrollo de las ciudades.

3. LA NATURALEZA MACROECONÓMICA Y SECTORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS EFECTOS EN LOS TERRITORIOS RURALES Y EN LAS RELACIONES CAMPO-CIUDAD

En El Salvador, la mayoría de las políticas públicas son de naturaleza macroeconómica y más recientemente, sectorial. En efecto, el objetivo principal de las políticas macroeconómicas en una economía dolarizada como la salvadoreña¹² es preservar la estabilidad financiera y cambiaria y, por ende, están diseñadas para actuar sobre los *fundamentos* económicos y no sobre los espacios territoriales. No obstante, a partir del año 2009, con la llegada del primer gobierno de izquierda (2009-2014) ocurrió un cambio importante en el manejo de las políticas públicas ya que se comenzaron a diseñar e implementar políticas sectoriales destinadas a apoyar y fomentar distintas actividades y sectores económicos así como a proteger los recursos naturales del país¹³. Además se diseñaron e implementaron nuevas políticas sociales cuyo beneficiario

¹⁰ Los municipios miembros de la asociación son los siguientes: Cuyultitán, El Rosario, Olocuilta, San Antonio Masahuat, San Juan Nonualco, San Juan Talpa, San Luis La Herradura, San Luis Talpa, San Pedro Masahuat, San Pedro Nonualco, San Rafael Obrajuelo, Santa María Ostuma, Santiago Nonualco, Tapalhuaca, Tecoluca y Zacatecoluca.

¹¹ Esta región ha sido seleccionada para el estudio de caso del presente proyecto.

¹² A partir del año 2001, la moneda oficial de El Salvador es el dólar de Estados Unidos y la economía está totalmente dolarizada, lo que significa que la única política macroeconómica disponible para lidiar con choques económicos externos e internos es la política fiscal.

¹³ En el período 2009-2014 se diseñaron y comenzaron a implementarse las políticas sectoriales siguientes: política Industrial; Política de Fomento a la Producción; Política de Innovación, Ciencia y Tecnología y la política de Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa. También se modificaron las leyes de Zonas Francas Industriales y de

principal fue la población rural pobre. Es importante subrayar que estas nuevas políticas públicas fueron acompañadas por la ejecución de novedosas políticas de participación ciudadanas que promovieron la organización social en los territorios, sobre todo en el ámbito rural.

A diferencia de las políticas macroeconómicas tradicionales, las nuevas políticas económicas sectoriales, las políticas sociales y las políticas de participación ciudadana implementadas en el último quinquenio incorporaron en su mayoría la dimensión territorial y local, y por tanto coadyuvaron a fortalecer las conexiones entre las políticas públicas y las dinámicas territoriales rurales. De esta manera, en los últimos años los territorios rurales se han visto influenciados por las políticas públicas sectoriales. Asimismo, las políticas sociales, particularmente la reforma de salud implementada en el último quinquenio y la introducción del Sistema de Protección Social Universal (SPSU)¹⁴ que hace énfasis en la población rural viviendo en los municipios más pobres del país, han tenido un impacto importante en los territorios rurales. Finalmente, la política de participación ciudadana centrada en la organización social territorial también ha incidido favorablemente en el desarrollo rural y territorial.

Con el propósito de profundizar en el análisis, a continuación se presentan las principales políticas públicas (económicas y sociales) que en el último quinquenio han tenido efectos importantes en el desarrollo y dinámica de los territorios rurales.

3.1. La Política Agropecuaria y el Programa de Agricultura Familiar (PAF)

Esta política busca recuperar la capacidad productiva del sector agropecuario, diversificar la producción agrícola y aumentar la producción de alimentos mediante un apoyo integral a los pequeños y medianos productores y al sector cooperativo. El principal componente de la política lo constituye el Programa de Agricultura Familiar (PAF), el cual parte de dos premisas básicas: a) del reconocimiento de la importancia estratégica del sector agropecuario como la principal fuente generadora del crecimiento económico, acumulación de riqueza y reducción de la pobreza, fundamentalmente en las zonas rurales, en donde se concentra la población más pobre; y b) de la existencia de la agricultura familiar de subsistencia y de la agricultura familiar comercial.

El PAF está compuesto por cuatro componentes principales: a) *El Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN)*, cuyo propósito es incrementar la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos nutritivos, a través de mejorar los sistemas de producción y abastecimiento de las familias rurales¹⁵; b) *El Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo (PAFEP)*, creado con la finalidad de incrementar el nivel de ingresos netos de las familias rurales, a través del mejoramiento de la competitividad de negocios rurales y el encadenamiento agro productivo. Las cadenas de valor priorizadas que se busca consolidar son: granos básicos, hortalizas, frutas, lácteos, acuícola, apícola, cacao, café, artesanías y turismo rural; c) *El Programa para la Innovación Agropecuaria (PIA)*, que tiene

Comercialización y la Ley de Turismo, y se lograron elaborar por consenso la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Nacional de Salud, la Política de Salud Sexual y Reproductiva, la Política Nacional de Medio Ambiente, la Política Nacional de Juventud, la Política Nacional de Calidad, la Política Nacional de Protección al Consumidor, el Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas y la Política Nacional de Participación Social en Salud. Para un análisis detallado de las políticas públicas y sus logros durante la Administración Funes (2009-2014) ver, Gobierno de El Salvador (2014), **El Camino del Cambio en El Salvador: Legados de cuatro años de gestión**. San Salvador, Enero.

¹⁴ Una explicación amplia del Sistema de Protección Social Universal se encuentra en el **Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014**, segunda edición, pp. 63-72, y en Secretaría Técnica de la Presidencia, **SPSU: Sistema de Protección Social Universal. Resumen ejecutivo**, Gobierno de El Salvador, San Salvador, 2013

¹⁵ El PAN se focaliza en la producción de alimentos y generación de ingresos y enfatizar en el abastecimiento de los productores e incluye el otorgamiento de asistencia técnica orientada principalmente a la producción sostenible de granos básicos, mediante la enseñanza de diversas técnicas artesanales para la producción de semilla de maíz y frijol. También contempla la entrega de paquetes agrícolas (semillas y fertilizantes) así como la implementación de huertos caseros de hortalizas de ciclo corto, instalación de módulos avícolas, implementación de sistemas de riego por goteo, entre otros. Como medida complementaria al PAN, el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) creó líneas de créditos destinados para la producción de granos básicos y para la ganadería, con una tasa de interés del 4% anual, y con una cobertura por daños hasta del 100%.

como objetivo central generar y proveer el conocimiento necesario que demanden los productores de las cadenas de valor agropecuarias, para aumentar y sostener su competitividad en el mercado; y d) *El Programa de Enlace con la Industria y el Comercio (PAF Agroindustria)*, que se desarrolla paralelamente al PAFEP y su objetivo es establecer los mecanismos de coordinación con las empresas del sector privado y la demanda internacional; así como fomentar los negocios entre las grandes empresas y las pequeñas y medianas asociaciones de agricultores familiares.

En resumen, el PAF representa un avance en el diseño de políticas agropecuarias sectoriales con un enfoque territorial ya que parte del reconocimiento de que la agricultura se desarrolla en territorios concretos y de diferentes características y potencialidades y que el actor principal que hay que apoyar y promover con la política pública son las familias rurales concretas que viven y trabajan en los territorios rurales.

Desafortunadamente, el diseño e implementación del PAF se realizó sin tomar en cuenta los vínculos que existen entre el desarrollo agrícola del país, los territorios rurales y la presencia de las ciudades medianas y pequeñas. De hecho, el PAF fue diseñado pensando casi exclusivamente en las zonas rurales, es decir, con un enfoque tradicional que no consideró la influencia positiva que las ciudades medianas y pequeñas pueden jugar en el desarrollo de la agricultura familiar.

3.2. La Política de Medio Ambiente

La Ley de Medio Ambiente creada en 1998, le otorga al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) la rectoría de la gestión ambiental pública, para lo cual dicho ministerio debe desarrollar relaciones proactivas con el resto del Estado, gobiernos locales, otros actores territoriales, sociedad civil, empresariado, universidades y ciudadanía en general. De acuerdo con este mandato, en el último quinquenio el MARN comenzó a incorporar la dimensión ambiental en los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial, a través del cumplimiento de las funciones derivadas de la Ley del Medio Ambiente y respondiendo a los alcances de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Los lineamientos emitidos por el MARN en el tema de ordenamiento del territorio nacional tienen como propósito, garantizar, entre otros, la protección y conservación de los ecosistemas más notables y la provisión de servicios ecosistémicos relacionados; favorecer el mantenimiento del paisaje rural con usos sostenibles que faciliten las funciones de amortiguación y conexión entre los sistemas naturales.

Por otra parte, a partir del año 2012 se comenzó a implementar la nueva Política Nacional del Medio Ambiente que parte de reconocer el riesgo ocasionado por la degradación ambiental y vulnerabilidad creciente del país frente al cambio climático donde la desordenada ocupación del territorio es parte del problema. De allí que uno de los objetivos de esta política es ordenar ambientalmente el uso del territorio donde la línea prioritaria de acción es la integración de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial. El avance en esta materia lo realiza el MARN mediante las siguientes tareas: a) Establecer directrices ambientales y zonificación ambiental para el ordenamiento y desarrollo del territorio en concordancia con la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; b) La realización de una Evaluación Ambiental Estratégica que sirva de marco de referencia para la evaluación de los planes departamentales de ordenamiento y desarrollo territorial y que proporcione las pautas metodológicas para dicha evaluación; c) El Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Franja Costero Marina de tal manera que el desarrollo de ese territorio disminuya la vulnerabilidad social, ambiental y económica¹⁶; d) El fortalecimiento y articulación de las capacidades técnicas mediante la integración de los sistemas de información territorial y soporte técnico de los ministerios que son parte del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Asimismo, y con el propósito de revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático, a inicios de la presente década se comenzó a incorporar de manera estratégica en el diseño e implementación de las políticas públicas la prevención integral de riesgos y la dimensión del medioambiente, y se ha asumido el reto de fortalecer y ampliar la institucionalidad relacionada con las emergencias. Una de las iniciativas más exitosas de intervención en los territorios para reducir los riesgos ha sido el desarrollo del Programa de Obras de Rehabilitación y Reconstrucción para la reducción de la vulnerabilidad de la Cuenca baja del río Lempa, que fue consensuado con las comunidades y la población

¹⁶ Este Plan fue diseñado como parte de la apuesta estratégica por la zona marina costera del país, particularmente por la necesidad de que un eventual desarrollo económico de la región impulsado por inversiones privadas nacionales y extranjeras sea compatible con la preservación y conservación de los recursos naturales de la zona costera.

organizada de la zona y significó una inversión de más de 25 millones de dólares. El programa tuvo claramente un enfoque territorial y participativo e incluyó la reparación y rehabilitación de bordas; rehabilitación y reconstrucción de drenajes y desazolves; reparación de ecosistemas y limpieza de canales y gestión social, y fue el resultado del diálogo entre las comunidades, los gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y una buena cantidad de instituciones gubernamentales. Como parte del programa se construyeron dos albergues permanentes en el municipio de Jiquilisco, departamento de Usulután, y el municipio de Tecoluca, departamento de San Vicente. Sin embargo, y al igual que las políticas anteriormente analizadas, el programa no contempló en su diseño los posibles vínculos entre las ciudades aledañas y la recuperación ambiental del territorio.

Para restaurar las extensas zonas ambientalmente degradadas en el país y mejorar las condiciones de vida de la población en las zonas rurales se formuló y se pusieron en marcha las acciones iniciales del Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes. Este programa propone una intervención integral de los paisajes y territorios a través de tres componentes: desarrollo de una agricultura resiliente al cambio climático, clima y amigable con la biodiversidad; desarrollo sinérgico de la infraestructura física y la infraestructura natural; y restauración y conservación inclusiva de ecosistemas críticos como manglares, humedales y bosques en las riberas de los ríos.

3.3. Las políticas de fomento productivo, de apoyo a las micro y pequeñas empresas y de turismo

Otras políticas económicas relevantes en términos de las dinámicas territoriales rurales han sido las relacionadas con el fomento productivo, especialmente las de apoyo y fomento a las medianas, pequeñas y microempresas, al sector cooperativo y a las productoras y productores individuales, muchas de las cuales radican en las zonas rurales del país. Una de las estrategias más importantes ha sido el mejoramiento y extensión de los servicios gubernamentales prestados a las pymes, para lo cual se reestructuró la oferta y la estrategia de atención al sector por parte de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)¹⁷. Esta institución se ha convertido en una agencia desconcentrada que busca desarrollar un conjunto de estrategias articuladas de servicios empresariales a las pymes enfocadas en promover la innovación, el mejoramiento de la calidad, la adopción de tecnologías de información y comunicación, la formalización y el fomento de enlaces comerciales con el Gobierno, las empresas tractoras y la exportación. CONAMYPE ha jugado un papel importante para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, ha integrado en su actuación una visión, estrategia y metodología para generar desarrollo económico en los territorios a partir de su potencial, de sus recursos naturales y del conocimiento, sabiduría, creatividad y habilidades de la población para identificar sus productos identitarios con potencial de transformación y comercialización.

Es importante destacar la Alianza Público-Privado-Academia promovida desde CONAMYPE, que se ha traducido en la creación de once Centros de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CDMYPE)¹⁸. Estos ofrecen servicios de asesoría empresarial, asistencia técnica, capacitación y vinculación empresarial a PYMES y emprendimientos en todo el país. Así se ha podido acercar y ampliar la cobertura de servicios empresariales al sector,¹⁹ la puesta en marcha de nuevas empresas y la ampliación de otras muchas.

También a través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) se han fomentado las iniciativas productivas que surgen de los territorios y se ha promovido el emprendedurismo con el objetivo de promover el empleo, el económico y potenciar la competitividad territorial. Los rubros en los que se

¹⁷ CONAMYPE será la institución estatal contraparte del presente proyecto y de acuerdo a los compromisos establecidos, se le dará asesoría en el diseño e implementación de sus programas en la zona oriental del país.

¹⁸ La alianza la forman las siguientes instituciones: Universidad José Matías Delgado, Universidad Católica de El Salvador, Universidad Francisco Gavidia, Universidad de Sonsonate, Universidad Gerardo Barrios, Asociación de Municipios de Cayaguanca, Asociación para el Desarrollo Local de Morazán (ADEL Morazán), Asociación para el Desarrollo Local de la Unión (ADEL La Unión), Asocio Fundación de Innovaciones Educativas Centroamericanas-Asociación de Proyectos Comunes de El Salvador-Asociación Cristiana de Educación y Desarrollo (Alfalit) y Fundación para el Autodesarrollo de la Micro y Pequeña Empresa

¹⁹ A partir de la ampliación de los servicios de los Centros Regionales y de la conformación de los Centros de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, se ha constituido una red de veinticinco puntos a nivel nacional, que además de prestar los servicios mencionados promueven la asociatividad y la articulación productiva de las PYMES.

trabaja están relacionados a servicios municipales como la construcción de rastros, rellenos sanitarios, mercados municipales, proyectos turísticos, entre otros. El FIDSL también impulsa modelos innovadores de gestión que incluyan socios público-privado, para la administración de mercados municipales, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

Otra política sectorial de fomento productivo que se ha implementado con fuerza durante los últimos años ha sido la política de turismo, la cual ha estado siendo impulsada a partir de una estrategia combinada de promoción tanto del turismo internacional y del turismo interno, bajo la marca Pueblos Vivos. Pueblos Vivos representa un modelo novedoso que impulsa el desarrollo del turismo interno y la organización turística a nivel local, mediante la promoción de y el fortalecimiento de la oferta turística a nivel nacional a partir de la identidad y riqueza cultural y ambiental específica de cada uno de los 262 municipios e incentivando que la población conozca y disfrute el país. La celebración de las Ferias de Pueblos Vivos ha permitido que cada municipio exponga su oferta turística a todo el público y que las pequeñas y microempresas turísticas participantes aumenten tanto su conocimiento del mercado como sus volúmenes de ventas.

Una notable falencia de las políticas sectoriales de fomento productivo analizadas es que no consideraron los vínculos entre las ciudades y los territorios rurales donde se implementan. Esta situación es notable si se considera, como ya hemos señalado, que en el contexto del modelo económico vigente, las ciudades tienen un rol fundamental en el desarrollo productivo del país, particularmente en la generación de empleos y actividades productivas rurales vinculadas a los servicios y al comercio.

3.4. La estrategia de desarrollo de la zona costero marina

Una de las novedades de los últimos años en términos de políticas sectoriales es el diseño e implementación de la Estrategia de Desarrollo Integral y Sostenible de la Franja Costero-Marina de El Salvador, que es el territorio donde se encuentran los principales activos estratégicos del país como es el caso de los activos logísticos (puertos y aeropuerto), los activos productivos (allí se concentra alrededor del 50 % de las tierras del país), los activos turísticos (playa y montaña), los activos del mar y los activos medioambientales. Además, en dicha zona vive alrededor del 25 % de la población que por el abandono histórico al que ha sido sometido dicho territorio, se encuentra en condiciones de alta vulnerabilidad, pobreza y exclusión²⁰.

La estrategia incluye una importante movilización de recursos públicos destinados a construir la infraestructura física que requieren los sectores productivos para desarrollar sus proyectos de inversión. Entre los proyectos más importantes se encuentran la construcción y ampliación de la infraestructura vial, la construcción de muelles y de accesos al mar, la ampliación y modernización del Aeropuerto Internacional Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez, la modernización del puerto de Acajutla y la concesión del Puerto de la Unión Centroamericana y el desarrollo de proyectos productivos agrícolas y pesqueros. Un instrumento fundamental de dicha estrategia es la implementación de Fomilenio II²¹, que incluye entre sus componentes el mejoramiento de la infraestructura educativa en la zona costera y el aumento de la calidad de la educación, la ampliación de un tramo de la carretera del litoral y la modernización de la aduana El Amatillo. Además contempla un fondo para apoyar proyectos de inversión privada que se desarrollen en la zona costera o en cualquier lugar del territorio nacional.

Si bien de manera formal no existe una relación directa entre la apuesta por la zona costera marina y las ciudades medianas y pequeñas, la estrategia si considera el rol estratégico que pueden jugar las ciudades intermedias (como es el caso de la Ciudad de la Unión, o la Ciudad de la Libertad) en el desarrollo económico de la zona.

3.5. Las políticas sociales y el Sistema de Protección Social Universal (SPSU)

A partir del año 2009 se comenzaron a implementar en El Salvador nuevas políticas sociales que incorporan de manera estratégica la dimensión territorial y local. Dichas políticas han sido diseñadas para combatir la pobreza, disminuir la desigualdad, procurar procesos de inclusión social y crear nuevos mecanismos institucionales que permitan una redistribución más equitativa de la riqueza y de los beneficios del

²⁰ Ver Secretaría Técnica de la Presidencia (2013), **Estrategia de Desarrollo Integral y Sostenible de la Franja Costero-Marina de El Salvador**, San Salvador, Gobierno de El Salvador. Noviembre.

²¹ Fomilenio II es un proyecto de \$364 millones de fondos no reembolsables provenientes de Estados Unidos a través de la Corporación del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés).

crecimiento económico. La nueva política social está basada en derechos y en una concepción universal y el instrumento principal de dicha política es el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) creado en el segundo semestre del año 2009.

El SPSU busca proporcionar de manera gradual pero sostenida un conjunto de servicios sociales básicos a todos los salvadoreños y todas las salvadoreñas, independientemente de su posición social. Está basado en el enfoque de derechos humanos y toma en consideración el ciclo de vida de las personas (prenatal y primera infancia, niñez, adolescencia, juventud, adultez, vejez). Además se caracteriza por la integralidad y por la diversidad de programas e intervenciones que lo conforman. El SPSU está conformado por los siguientes programas. a) Comunidades Solidarias (Rurales y Urbanas); b) Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI); c) Ciudad Mujer; d) Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles; e) Programa de Alimentación Escolar y de Vaso de Leche. Todos los programas tienen como eje transversal la equidad e igualdad de género, la participación comunitaria y el desarrollo local. Dentro del Sistema de Protección Social Universal se encuentran, además, el Régimen Especial de Salud y Maternidad para Trabajadores y Trabajadoras Domésticas del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Régimen Transitorio de Beneficios para Trabajadores Cesantes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Debido a las restricciones financieras el gobierno se vio obligado a priorizar dentro del Sistema aquellas políticas y programas que producen impactos positivos en el bienestar de la población en mayores condiciones de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad, especialmente niñas y niños, personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar y jóvenes que no tienen empleo ni reciben ninguna educación. Dado que buena parte de estas poblaciones se habitan y trabajan en las zonas rurales, el SPSU ha beneficiado principalmente a la población rural pobre²².

Por su importancia en términos del desarrollo territorial y local conviene subrayar el impacto positivo que ha tenido en el último quinquenio la implementación de la reforma de salud, que es parte de la nueva política social. El objetivo de la reforma es sentar las bases de un nuevo sistema integrado de salud que permita a toda la población acceder de forma oportuna a servicios de salud universales, equitativos y de calidad. Uno de los componentes principales de la reforma es la creación de las Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud (RIISS) que incluye la reestructuración de las redes de servicios de salud bajo una lógica de responsabilidad geográfica y poblacional²³. Otro componente directamente relacionado con los territorios es el fortalecimiento de infraestructura sanitaria que incluye la inversión en infraestructura y equipamiento de la red hospitalaria y de las Unidades Comunitarias de Salud Familiar.

Es importante señalar que por insuficiencia de recursos económicos, el SPSU y las políticas sociales en generales se centraron en las zonas rurales, descuidándose de esta manera los grandes centros urbanos y la mayoría de ciudades medianas, lo cual imposibilitó aprovechar los vínculos positivos que existen entre las ciudades y los territorios rurales en términos de crecimiento económico y bienestar social.

3.6. La política de participación ciudadana y el Programa Territorios de Progreso

De manera simultánea a la implementación de políticas sectoriales y sociales, durante el último quinquenio se implementó una nueva política de participación ciudadana que incluyó la organización de las comunidades y de la ciudadanía en el ámbito territorial y local. Como parte de esta política, en el año 2010 se crearon los Gabinetes Departamentales, coordinados por los gobernadores departamentales e integrados por los representantes de las instituciones públicas y autónomas radicadas en cada departamento del país. A través de estos gabinetes se logró coordinar mejor el trabajo del gobierno central

²² En 2009 se ampliaron de 93 a 100 los municipios rurales que participan en los programas de transferencias monetarias condicionadas de educación y salud. Se ha introducido además la Pensión Básica Universal de 50 dólares mensuales que reciben las personas de 70 años y más. Por su parte, el programa Comunidades Solidarias tiene como ejes estratégicos de intervención el capital humano, la infraestructura social básica, la generación de ingreso y la gestión territorial.

²³ El sistema se organizó en 74 microrredes, 17 redes departamentales, 5 sedes regionales y 1 red nacional. Bajo este programa, se instalaron y entraron en funcionamiento 517 Equipos Comunitarios de Salud Familiar (ECOS) principalmente en las zonas rurales, que fueron la puerta de entrada al Sistema de Salud. Cada ECO está compuesto por un médico, enfermeras, auxiliares de enfermería, promotores de salud, y colaboradores de servicios varios, con responsabilidad nominal de una población de aproximadamente de entre 600 a 1,800 familias, dependiendo si es área rural o urbana.

en los departamentos y se incorporó la geografía en la implementación de las políticas públicas ya que se partió del hecho de que la realidad y los problemas de la población son específicos en cada lugar del país.

La iniciativa que marcó un cambio significativo en términos de la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas fue el Programa Presidencial Territorios de Progreso²⁴, lanzado en el año 2011 para articular las acciones del gobierno central con las comunidades y los territorios. Su objetivo principal es contribuir a la superación de la pobreza y de las desigualdades sociales, en especial las de género, las de edad y las culturales, por medio de la acción coordinada de las instituciones públicas que operan en los territorios y el acompañamiento activo de las comunidades, de modo que haya una concordancia entre la oferta gubernamental y las demandas de la población. A principios del año 2014 el programa involucraba a 238 municipios en los cuales habitan alrededor de 4 millones de personas. El punto de partida del programa es la conformación de los Consejos del Territorio, constituidos en igual medida por funcionarios de las instituciones públicas y representantes de la sociedad civil organizada y además estaban integrados de forma paritaria por mujeres y hombres.

En el año 2012 cada territorio le presentó al presidente de la república un documento denominado “Demanda Estratégica del Territorio”, los cuales fueron analizados e incorporados, en la medida en que la disponibilidad de recursos lo permitía, a los planes operativos de los diferentes ministerios. Luego, el 15 de marzo de 2013, se firmó el “Pacto territorial”, en el que el Gobierno de la república se comprometió a asumir la asignación presupuestaria que cada cartera destina a los Territorios de Progreso, y los ciudadanos y las ciudadanas a participar activamente en la labor de auditoría social para apoyar la ejecución efectiva de las acciones gubernamentales. En 2013 la inversión pública en los territorios alcanzó los 148 millones de dólares.

Finalmente, como parte de la nueva política de participación ciudadana en los últimos años se instauró el proceso de planificación estratégica participativa en más de cien municipios en donde se está implementando el proyecto de fortalecimiento de los gobiernos locales. En este caso, la apuesta estratégica es establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana, amplios y plurales, con representatividad territorial y sectorial. Merece mención además la conformación de las mesas territoriales, con participación de instituciones públicas y actores locales, para la ejecución de proyectos estratégicos, como el proyecto de Obras de Rehabilitación y Reconstrucción para la Reducción de la Vulnerabilidad de la Cuenca Baja del Río Lempa y el Plan de Gestión de la Cuenca Baja del Río Paz y Zonas Inundables.

4. EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA EL ORDENAMIENTO Y EL DESARROLLO TERRITORIAL DE EL SALVADOR

El ordenamiento legal e institucional relacionado con el desarrollo y el ordenamiento territorial y local es relativamente nuevo en El Salvador. *La Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y de los Municipios Aledaños* fue aprobada en el mes de diciembre de 1993 y tiene como objetivo principal precisamente regular el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y rural del AMSS y Municipios Aledaños mediante el mejor aprovechamiento de los recursos de las distintas zonas y la plena utilización de los instrumentos de planeación.

En concreto, la ley reconoce el AMSS y de los Municipios Aledaños como una sola unidad urbanística o conurbación²⁵; define los Organismos responsables de la planificación, coordinación y control del desarrollo territorial en el AMSS; reconoce al Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) como el organismo administrador que ejerce las funciones en materia urbanística y a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) como el organismo técnico que actuará como Secretaría Ejecutiva del Consejo de Alcaldes y la facultada para dar curso legal a los trámites necesarios para calificar el uso del suelo en áreas permitidas, vedadas o restringidas, el otorgamiento de permisos parcelación o construcción; definir alineamientos viales y zonas de retiro; obtener el aval del municipio para

²⁴ Secretaría Técnica de la Presidencia (2013), **Territorios de Progreso. Una práctica de articulación institucional con participación ciudadana**, San Salvador, Gobierno de El Salvador, Diciembre.

²⁵ Los municipios que comprende la ley son los siguientes: Antiguo Cuscatlán, Apopa, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, Nueva San Salvador, San Marcos, San Martín, San Salvador, Soyapango y Tonacatepeque.

la realización de proyectos, mediante el trámite de revisión vial y zonificación; y efectuar recepciones de obras a todo proyecto a realizar en el AMSS, que cumpla con los requerimientos.

Para asegurar el cumplimiento de la ley, se contempla la elaboración de un Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS y Planes Sectoriales, los cuales deben contener evaluaciones de impacto de las obras asociadas a dichos planes. En los años subsiguientes a la aprobación de la ley se elaboraron diferentes planes de desarrollo y ordenamiento territorial, tal y como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1: El Salvador: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Período 1993-2013.

| Años | Planes Territoriales | Institución encargada | Cobertura |
|-----------|---|-----------------------|-----------|
| 1995-1997 | Los Planes Maestros de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada (PLAMADUR) | COAMSS/OPAMSS | Local |
| 1995-1997 | El Plan Maestro de Transporte para el Área Metropolitana de San Salvador (PLAMATRANS) | VMVDU | Local |
| 1998 | Estrategia de Desarrollo Local | | Local |
| 1997-2000 | El Plan de Nación | RDL | Nacional |
| 1998 | Plan de Ordenamiento Territorial del Valle de San Andrés | CND | Nacional |
| 1999-2005 | Planes de Ordenamiento Territorial | Gobiernos Locales | Local |
| 2000 | Plan de Desarrollo de Corredor de San Salvador a Comalapa | VMVDU | Local |
| 2001-2004 | Plan Nacional y propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial | VMVDU | Local |
| 2005-2008 | 12 planes regionales de Ordenamiento Territorial | VMVDU | Nacional |

A partir de 2001, se comienza a gestar un nuevo Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que pretende tomar en cuenta la realidad del momento y las potencialidades del territorio con el propósito de impulsar la gestión territorial bajo un enfoque de sostenibilidad. En los años subsiguientes se elaboraron propuestas de una política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial y de una ley de ordenamiento y desarrollo territorial. Todo esto con la finalidad de contar con un marco normativo apropiado para ordenar y viabilizar los esfuerzos de planeamiento territorial a nivel nacional, micro regional y local.

En el mes de marzo del año 2011 finalmente la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* cuya finalidad es fortalecer la capacidad del Estado para ordenar el uso del territorio y orientar las inversiones públicas y privadas necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible, así como normar un espacio intermedio de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y local (Artículo 2). En este mismo artículo se señala que el ámbito de aplicación del ordenamiento y desarrollo territorial comprende los siguientes aspectos: a) la utilización del suelo según su vocación; b) la conectividad territorial y la conexión de los servicios básicos en los asentamiento humanos; c) la protección y conservación de los recursos naturales; y d) la protección y conservación del patrimonio cultural y arqueológico.

La ley define a las siguientes entidades como las responsables de llevar a cabo los objetivos de la ley: a) El Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, un ente autónomo, con personería jurídica y patrimonio propio conformado por un delegado del Presidente de la República, el Secretario Técnico de la Presidencia, el Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Ministro de Obras Públicas, de Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, el Ministro de Salud, el Ministro Ministerio de Agricultura y Ganadería y tres alcaldes titulares; b) Los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; c) Los Consejo Municipales y las asociaciones de municipios, que estos conformen con fines de ordenamiento y desarrollo territorial.

La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial crea el Sistema de Planificación del Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Título III de la ley), el cual estará integrado por los siguientes instrumentos: a) La Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; b) Los instrumentos de planificación territorial que incluyen en el ámbito nacional y departamental el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y las Estrategias, los Planes Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y los Planes Especiales Territoriales; y en el ámbito local y micro-regional los Planes Municipales o Micro-regionales de Ordenamiento y Desarrollo Local, los Planes de Desarrollo Urbano y Rural y los Planes Parciales; c) Los instrumentos de programación, análisis, evaluación y participación relacionados con el ordenamiento y el desarrollo territorial (Artículo 22 de la ley).

Pese a que la ley fue promulgada en el año 2011, a estas alturas todavía no se ha avanzado en su implementación efectiva ya que todavía no se ha conformado el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que la ley define como la institución rectora de la administración pública y municipal en las materias relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial (artículo 14). Como consecuencia, tampoco se han constituido los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, los cuales según la ley estarán adscritos al Consejo Nacional.

5. CONCLUSIONES

El análisis realizado en las páginas precedentes muestra claramente las dificultades y limitaciones existentes en El Salvador en lo relacionado con el desarrollo y ordenamiento de los territorios rurales y con las relaciones campo-ciudad. Pese a que en las últimas décadas los temas de ordenamiento y desarrollo territorial han pasado a formar parte del discurso oficial y se ha avanzado en la construcción de un marco jurídico que formalmente regula y ordena el desarrollo territorial, el país continúa exhibiendo un notable déficit en la gestión y planificación de sus territorios. En parte, esto se debe a la falta de aplicación efectiva de la legislación vigente, lo que a su vez tiene que ver con la ausencia de un marco institucional que posibilite la aplicación real de las leyes, así como con la insuficiencia de recursos financieros estatales para implementar todo lo que la legislación contempla.

Como consecuencia de la situación anterior, persiste en el país una notable desconexión entre las políticas públicas relacionadas con el ordenamiento y el desarrollo territorial y las dinámicas territoriales y locales. Dicho esto, hay que reconocer sin embargo que en el último quinquenio se hicieron intentos de incorporar la dimensión territorial en el diseño e implementación de las políticas públicas sectoriales, sociales y de participación ciudadana. Como resultado de tales esfuerzos, en la presente década las zonas rurales de El Salvador se vieron beneficiadas por la implementación de políticas dirigidas a reducir la pobreza mediante el incremento del empleo y los ingresos rurales y la aplicación de programas sociales para las poblaciones en estado de vulnerabilidad. Además, los territorios y las poblaciones rurales se beneficiaron de las políticas económicas sectoriales dirigidas a apoyar y fomentar el emprendimiento económicos de las micro y pequeñas empresas, del sector cooperativo y de los productores y productoras rurales, así como por la política de inversión pública que privilegió los espacios rurales.

Como consecuencia de lo anterior, en los últimos años la pobreza rural disminuyó significativamente, los ingresos rurales aumentaron más que los ingresos urbanos y la producción agropecuaria aumentó considerablemente, particularmente la producción de alimentos básicos²⁶. Además, se registró un aumento considerable de la participación de la población rural en el diseño e implementación de las políticas públicas que afectan sus vidas y los territorios donde viven y trabajan.

Sin embargo, está por verse si estas tendencias positivas continuarán en el futuro y si finalmente la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial será efectivamente puesta en práctica. Formalmente, la nueva administración gubernamental (2014-2019) que asumió el poder hace ya cerca de dos años ha sumido el compromiso de continuar y profundizar los cambios iniciados el año 2009, incluyendo las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial²⁷. Sin embargo, en la práctica las actuales autoridades han caído en la

²⁶ Para una evaluación del impacto de las políticas públicas en las zonas rurales ver, Gobierno de El Salvador (2014), **El Camino del Cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión**. San Salvador.

²⁷ Una de las primeras medidas de la presente administración fue modificar las funciones del Ministerio del Interior, hoy conocido como Ministerio del Interior y Desarrollo Territorial.

vieja práctica de querer comenzar de cero, ignorando mucho de lo realizado por la administración anterior. Esto es particularmente cierto en el caso de las políticas sectoriales, de la política social y de la política de participación ciudadana, en donde ha habido serios retrocesos y discontinuidades en lo que va de la gestión de la Administración Sánchez Cerén²⁸.

Pese a este panorama poco prometedor, es importante subrayar la creciente importancia de las ciudades en el desarrollo de El Salvador. Debido a factores económicos y extraeconómicos, en el transcurso del presente siglo las ciudades, incluyendo las medianas y pequeñas, se han convertido en un pilar fundamental del nuevo modelo económico, el cual al estar sustentado en el dinamismo de los servicios y el comercio, actividades que se desarrollan principalmente en los centros urbanos, ha fortalecido el rol económico de las ciudades y ha coadyuvado a estrechar los vínculos entre las ciudades y los territorios rurales, que hoy más que nunca dependen del desarrollo de las ciudades aledañas. Desafortunadamente, esta mayor importancia de las ciudades en El Salvador no ha sido todavía incorporada en el diseño e implementación de las políticas públicas, lo cual ha impedido aprovechar las potencialidades y las oportunidades que presentan las ciudades en términos del desarrollo económico y social de las zonas rurales.

En un país como El Salvador, que se caracteriza por ser pequeño y por carecer de recursos naturales estratégicos, el aprovechamiento de los vínculos positivos entre las ciudades medianas y pequeñas y los territorios rurales debería constituir una apuesta estratégica de mediano y largo plazo. Esto a su vez requiere superar de una vez por todas la visión centralista del Estado y apostarle decididamente al desarrollo territorial y local en donde el fortalecimiento de las relaciones campo-ciudad sea uno de las prioridades centrales.

²⁸ Ver INCIDE (2015), Evaluación Semestral GOES, Administración Sánchez Cerén, Junio-Noviembre 2014. San Salvador. Enero.