

Gobernanza ambiental-territorial y desarrollo en El Salvador: el caso del Bajo Lempa	Titulo
Cuellar, Nelson - Autor/a; Fausto, Luna - Autor/a; Diaz, Oscar - Autor/a; Kandel, Susan - Autor/a;	Autor(es)
	Lugar
ENGOV	Editorial/Editor
2013	Fecha
ENGOV Working Paper Series no. 6	Colección
Crecimiento económico; Cambio climático; Vulnerabilidad; Gobernanza territorial; Gobernanza ambiental; Desarrollo territorial; Políticas públicas; El Salvador;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/engov/20131210114244/WorkingPaperENGOV6_Cuellar_etal.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/engov/20131210114244/WorkingPaperENGOV6_Cuellar_etal.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial CC BY-NC <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



## ENGOV Serie Documentos de Trabajo

ENGOV- Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe: Desarrollando Marcos para el Uso Sostenible y Equitativo de los Recursos Naturales - es un proyecto de investigación colaborativo entre investigadores latinoamericanos y europeos financiado por la Unión Europea (SSH-CT-2010-266710).

For more information:

Para mayor información:

Para mais informações:

[www.engov.eu](http://www.engov.eu)

ENGOV-Serie Documentos de Trabajo tiene como objeto comunicar los primeros resultados de las investigaciones de ENGOV, con el fin de estimular el intercambio de ideas y el debate en diferentes niveles. La publicación de un trabajo en ENGOV-Serie de Documentos de Trabajo Serie de Documentos de Trabajo no constituye la publicación del mismo y no debería limitar su publicación en otro lado. Los derechos de autor permanecen con los autores.

## Documento de Trabajo ENGOV No. 6, 2013

### **Gobernanza ambiental-territorial y desarrollo en El Salvador: El caso del Bajo Lempa**

**Autores:** Nelson Cuéllar, Fausto Luna, Oscar Díaz  
y Susan Kandel (PRISMA-El Salvador)

---

**ENGOV** Serie Documentos de Trabajo

Publicado por el Proyecto Colaborativo ENGOV: Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe: Desarrollando Marcos para el Uso Sostenible y Equitativo de los Recursos Naturales

Derechos de autor para esta edición: Nelson Cuéllar, Fausto Luna, Oscar Díaz y Susan Kandel

ENGOV - Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe: Desarrollando Marcos para el Uso Sostenible y Equitativo de los Recursos Naturales - no se responsabiliza por eventuales errores u otras consecuencias resultantes del uso de la información en este Documento de Trabajo; la perspectiva y opiniones expresadas pertenecen solo al autor o los autores y no necesariamente reflejan las de ENGOV.

Todos los Documentos de Trabajo están disponibles sin costo en nuestra página web: [www.engov.eu](http://www.engov.eu).

### **Notas bibliográficas**

Nelson Cuéllar, investigador principal de la Fundación PRISMA (El Salvador).

Fausto Luna, investigador de la Fundación PRISMA (El Salvador).

Oscar Díaz, investigador y especialista en Sistemas de Información Geográfica (El Salvador).

Susan Kandel, investigadora principal de la Fundación PRISMA (El Salvador).

## **Documento de Trabajo ENGOV No. 3, 2013**

# **Gobernanza ambiental-territorial y desarrollo en El Salvador: El caso del Bajo Lempa**

Nelson Cuéllar, Fausto Luna, Oscar Díaz y Susan Kandel

## **Resumen**

El Bajo Lempa fue un territorio clave para la consolidación del modelo agroexportador que predominó en El Salvador hasta finales del siglo XX, así como un importante espacio de construcción de nuevas expresiones sociales y productivas por parte de pobladores desplazados durante la guerra que se asentaron en esa zona como resultado de programas de repatriación y reinserción luego de la finalización del conflicto interno salvadoreño. En el Bajo Lempa se han desatado procesos relevantes de construcción de capacidades organizativas e institucionales para el desarrollo social y productivo, incluyendo el despliegue de nuevos arreglos para la gestión del riesgo ante la variabilidad y el cambio climático.

El Bajo Lempa refleja con bastante nitidez los desafíos e implicaciones para la gobernanza ambiental y el desarrollo del país. Los alcances de la degradación ambiental heredada por el viejo modelo agroexportador en ese territorio, ahora magnificados por el cambio climático, hacen del Bajo Lempa uno de los territorios más vulnerables en el pacífico centroamericano. Sin embargo, el potencial productivo de ese territorio, tanto por los recursos naturales y los servicios ecosistémicos aún existentes (tierra, playas y zonas costeras, recursos pequeños, etc.), como por su ubicación para la consolidación de estrategias de promoción de corredores y servicios logísticos (provisión de mano de obra, provisión de materias primas y alimentos, etc.), están reconfigurando el rol del Bajo Lempa y de la Franja Costero-Marina del país, como territorios claves para un nuevo ciclo de promoción del crecimiento, la inversión y el empleo. En este contexto, resaltan nuevos desafíos para la gobernanza ambiental y territorial, de modo que la implementación del conjunto de estrategias económicas no sólo no atropelle iniciativas locales de desarrollo, sino que además, no deriven en procesos que pongan en riesgo los derechos de las comunidades locales, ni en impactos socio-ambientales que aumenten aún más la vulnerabilidad existente.

## **Palabras claves**

Gobernanza ambiental, gobernanza territorial, vulnerabilidad y cambio climático, crecimiento económico, desarrollo territorial, políticas públicas.

## Contenidos

Resumen .....	3
1. Introducción .....	5
2. El rol territorial del Bajo Lempa: Antecedentes y contexto.....	6
Características naturales y socioeconómicas del Bajo Lempa .....	6
Zona costera y Bajo Lempa: Rol territorial bajo el modelo agroexportador .....	7
Bajo Lempa: Guerra, reasentamientos y reconstrucción .....	8
3. Dinámicas actuales: Actores, agendas y visiones para el Bajo Lempa.....	9
Visiones y propuestas de los actores territoriales del Bajo Lempa .....	11
Acciones y propuestas empresariales.....	27
4. Senderos de desarrollo en el Bajo Lempa: Implicaciones para la gobernanza ambiental- territorial .....	31
La dinámica territorial.....	31
La dinámica nacional.....	32
Las alianzas como contexto para la gobernanza.....	33
Referencias.....	35

## 1. Introducción

Este trabajo discute una serie de elementos que están reconfigurando los desafíos para la gobernanza ambiental-territorial en El Salvador, a partir de un análisis de caso enfocado en el territorio del Bajo Lempa. Se parte de una breve reseña acerca de la evolución histórica de este territorio, destacando sus características económicas-productivas y socio-ambientales, así como sus diferentes roles dentro del contexto nacional. Desde el interés por identificar las principales dinámicas que están contextualizando ese territorio, se describen los principales actores, agendas y visiones que prevalecen en el Bajo Lempa, tanto desde la perspectiva del tejido social territorial, como de actores externos, incluyendo al gobierno central e iniciativas del sector privado.

Los recursos naturales y los servicios ecosistémicos son considerados estratégicos, ya no sólo por los actores territoriales por la importancia para sus apuestas de desarrollo, sino también para la promoción de nuevos ejes de acumulación como el turismo y los servicios logísticos. Sin embargo, en el Bajo Lempa prevalecen niveles importantes de degradación, lo que unido a las condiciones de vulnerabilidad existentes en el territorio, agravadas por las manifestaciones de la variabilidad y el cambio climático, son factores que deben ser incorporados en cualquier estrategia de desarrollo.

Este trabajo presenta la confluencia de diferentes visiones y acciones de desarrollo, que si bien buscan enfrentar problemáticas comunes, en muchos casos sus enfoques y objetivos resultan contrapuestos. A nivel territorial, el liderazgo de las organizaciones locales se ha venido fortaleciendo mediante la consolidación de espacios de diálogo y concertación como la Mesa Permanente de Actores Locales del Bajo Lempa (MESPABAL) y a través de instrumentos propios como el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial para el Bajo Lempa. Por su parte, el gobierno central también ha puesto su mirada sobre el territorio, promoviendo y ejecutando una serie de programas que van desde atender los problemas sociales y ambientales (ej. Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes, Territorios de Progreso), hasta estrategias centradas en la generación de crecimiento económico (ej. Estrategia de Desarrollo para la Franja Costero-Marina, Asocio para el Crecimiento, FOMILENIO II). De manera simultánea, la empresa privada mantiene una importante presencia en ese territorio, a través de inversiones en el sector agrícola, las cuales serían sustancialmente aumentadas mediante propuestas de desarrollo turístico y logístico de gran escala, las cuales buscan aprovechar las características y oportunidades del territorio en un esquema de promoción y consolidación de nuevos ejes de acumulación en el país.

Finalmente, se discute como el contexto nacional y territorial está replanteando los desafíos para la gobernanza ambiental-territorial, donde las alianzas - actuales y futuras – entre élites económicas, políticas e incluso territoriales, serán determinantes para avanzar en una mayor armonización de visiones, pero también para la construcción de sistemas de gobernanza y marcos institucionales que respondan más adecuadamente a una lógica territorial, capaz de conjugar objetivos económicos, sociales, ambientales y territoriales en un contexto de cambio climático.

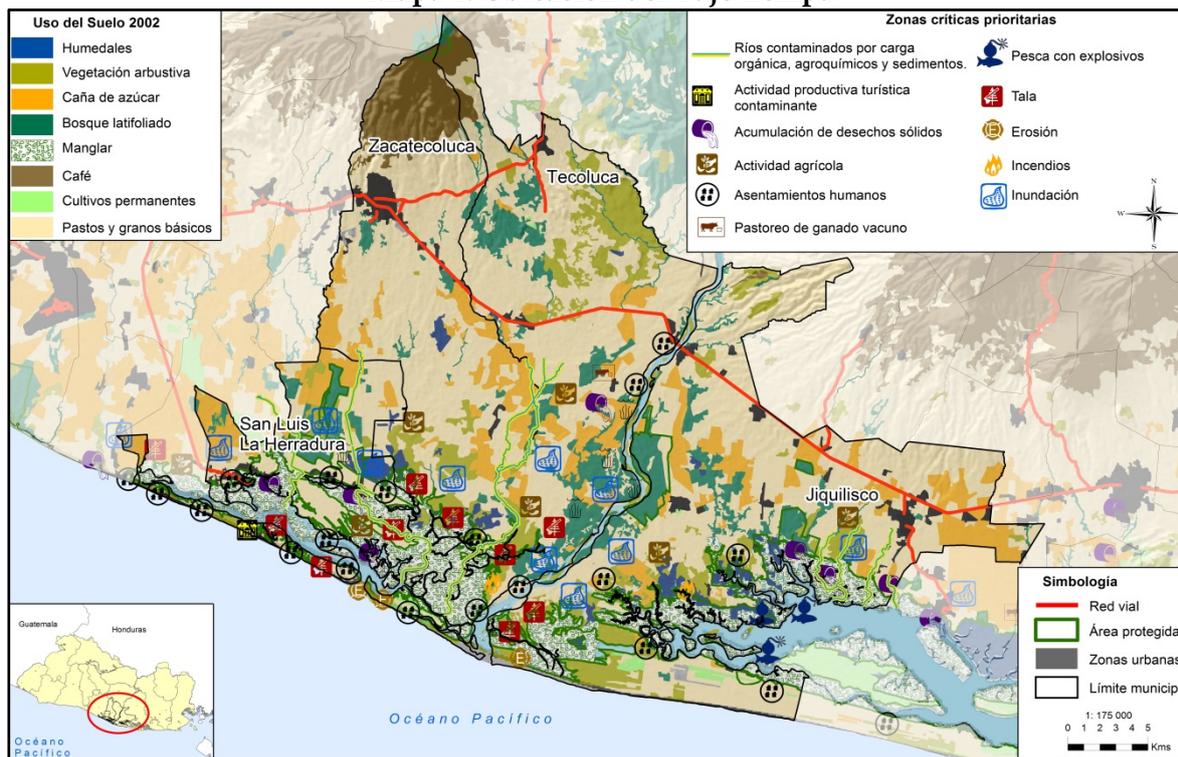
## 2. El rol territorial del Bajo Lempa: Antecedentes y contexto

El Bajo Lempa fue un territorio clave para la consolidación del modelo agroexportador que predominó en el país hasta finales del siglo XX, así como un importante espacio de construcción de nuevas expresiones sociales y productivas por parte de pobladores desplazados durante la guerra que se asentaron en esa zona como resultado de programas de repatriación y reinserción luego de la finalización del conflicto interno salvadoreño. Asimismo, en ese territorio se han desatado procesos relevantes de construcción de capacidades organizativas e institucionales para el desarrollo social y productivo, incluyendo el despliegue de nuevos arreglos para la gestión del riesgo ante la variabilidad y el cambio climático.

### Características naturales y socioeconómicas del Bajo Lempa

El territorio conocido como Bajo Lempa está localizado en la llanura de inundación del río Lempa, entre la carretera Litoral al norte y el océano Pacífico al sur, y comprende la bahía de Jiquilisco al este, y el estero de Jaltepeque al oeste. Comprende los municipios de Zacatecoluca (en el departamento de La Paz), Tecoluca (en el departamento de San Vicente), Jiquilisco y Puerto El Triunfo (en el departamento de Usulután).

Mapa 1: Ubicación del Bajo Lempa



El Bajo Lempa corresponde a la zona de la planicie costera central, históricamente caracterizado por su vocación agrícola, por la fertilidad de suelos y por su alto potencial para el desarrollo de cultivos bajo riego. Actualmente, el territorio del Bajo Lempa se encuentra dedicado principalmente a la siembra de granos básicos y al cultivo de la caña de azúcar, este último con fuertes impactos ambientales derivados de prácticas tradicionales degradantes como la quema durante la zafra (cosecha), así como por el uso de madurantes y plaguicidas. El Bajo Lempa también es un territorio dedi-

cado a la ganadería de doble propósito, concentrada principalmente en los municipios de Zacatecoluca y Tecoluca (EPYPSA, 2012).

Desde el punto de vista ambiental, en el Bajo Lempa resalta la gran riqueza de recursos naturales de interés para la conservación donde ya han sido declaradas áreas bajo la categoría de Reserva de Biosfera por parte de la UNESCO y donde algunos de los humedales han sido declarados como sitios de importancia internacional bajo la Convención de RAMSAR.<sup>1</sup> La importancia de los recursos naturales y los ecosistemas del Bajo Lempa también son fundamentales en las estrategias de vida de las comunidades, ya que la mayoría de la población depende directamente de actividades de extracción (Díaz, 2012).

A pesar de sus riquezas naturales, el Bajo Lempa presenta dinámicas de degradación ambiental derivadas de las prácticas productivas en cultivos de exportación (algodón en décadas anteriores y caña de azúcar en la actualidad), así como por las prácticas predominantes en la agricultura de subsistencia, la acuicultura (camaroneras y recolección de moluscos) y la pesca, entre otras.<sup>2</sup> Servicios básicos como agua potable y recolección de aguas servidas tienen una cobertura limitada en el Bajo Lempa.

El Bajo Lempa es uno de los territorios más propensos a inundaciones en el país.<sup>3</sup> Los crecientes impactos de la variabilidad y el cambio climático han afectado significativamente los ya precarios medios de vida de las comunidades asentadas en el Bajo Lempa.<sup>4</sup>

### **Zona costera y Bajo Lempa: Rol territorial bajo el modelo agroexportador**

El Bajo Lempa es un territorio que ha experimentado grandes y aceleradas transformaciones en pocas décadas. A principios del siglo XX, la planicie costera se caracterizaba por extensas áreas de bosque (Díaz, 2012 y PRISMA, 2002). El poco interés que prestaba este territorio en la lógica agroexportadora del añil y del café resultó beneficioso desde el punto de vista ambiental, ya que las planicies costeras conservaban mucha de su vegetación original y, aunque ya se habían perturbado en cierto grado sus ecosistemas, su carácter selvático impedía el avance de la frontera agrícola (Menjívar, 1988; Montes, 1986 y Browning, 1975). Sin embargo, el aumento en los precios y la demanda internacional del algodón, la fuerte campaña para combatir el paludismo y la construcción de la carretera del litoral salvadoreño, propiciaron la expansión acelerada del cultivo del algodón en la planicie costera. Se instauró una lógica de agricultura intensiva y comercial caracterizada, propiciada por la introducción de un fuerte componente tecnológico basado en maquinaria y el uso intensivo de agro-

---

<sup>1</sup> Bajo los objetivos de conservación se encuentran declaradas, o en proceso de declaración, 15 áreas naturales protegidas. Los ecosistemas que predominan son los manglares, sin embargo también se incluyen pequeños reductos de zonas ecotónicas y bosques dulces que albergan algunas especies en peligro de extinción en el país.

<sup>2</sup> La población que se asentó a uno y a otro lado del río Lempa en los años de 1991 y 1992 estaba formada por campesinos sin tierra, desmovilizados del FMLN y del Ejército, y repatriados provenientes de Honduras, Nicaragua y Panamá.

<sup>3</sup> Las avenidas torrenciales, los cordones litorales y el régimen de mareas altas extraordinarias constituyen un problema para el caudal en el delta del río Lempa, limitando la capacidad para desalojar la carga que provee el sistema fluvial de la cuenca. Por otro lado, los múltiples usos del recurso hídrico en la cuenca del río Lempa, sobre todo la generación de energía hidroeléctrica por medio de embalses de regulación (Cerrón Grande, 5 de Noviembre y 15 de Septiembre) denotan la complejidad de su manejo. (PRISMA, 2002).

<sup>4</sup> El análisis de los registros de lluvia de El Salvador realizado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, señala que el país fue afectado solamente por un ciclón tropical por década en los años sesenta y setenta; en cambio, entre 2002 y 2011, El Salvador fue afectado por siete ciclones y dos sistemas de baja presión, y en sólo dos años (noviembre de 2009 – octubre de 2011) ocurrieron cinco eventos extremos en los que murieron unas 250 personas; tres de esos eventos (E96/Ida, Agatha y DT 12-E) produjeron daños y pérdidas por unos US\$ 1,300 millones (6% del PIB), con una tendencia creciente de eventos climáticos extremos provenientes del Océano Pacífico (Cuéllar et al, 2012).

químicos, así como por una alta concentración de la tierra. El esquema de producción del algodón contaba con un pequeño grupo de trabajadores permanentes, que vivían como colonos en las haciendas y un importante contingente de mano de obra temporal, empleado para las labores de cosecha (Díaz, 2012 y PRISMA, 2002).

La expansión del cultivo del algodón se basó en grandes haciendas, concentrando la tierra dedicada a cultivos de subsistencia, algunos pastizales, pero sobre todo, eliminando los abundantes bosques de la zona. Entre las haciendas algodoneras más prósperas, se mencionan: Nancuchiname, El Tercio, Normandía, Chaguantique, California y La Carrera, entre otras; propiedades de familias acaudaladas que fueron afectadas durante el proceso de reforma agraria de la década de ochenta, cuyas tierras fueron transferidas a campesinos bajo la figura de cooperativas (Alemán, 2011 y OEA, 1974, tomado de Díaz, 2012). La expansión del cultivo del algodón con su respectivo modo de producción, significó la destrucción de la abundante biodiversidad que predominaba en la zona, convirtiendo la planicie costera en una zona de agricultura intensiva y comercial, pero también dejando una estela de degradación y contaminación por el uso intensivo de agroquímicos.<sup>5</sup>

En ese proceso, la planicie costera también constituyó una válvula de escape para la población sin tierra, dando paso a importantes flujos migratorios desde las tierras altas de la cordillera central (donde aún predomina el cultivo del café) y del norte del país, hacia la zona costera, incluyendo el Bajo Lempa (Díaz, 2012). De esta manera, en esta zona donde predominaban abundantes áreas de bosque, pasó a predominar grandes latifundios dedicados a la producción de algodón, combinándose con asentamientos de colonos que proveyeron de mano de obra a las explotaciones algodoneras.

### **Bajo Lempa: Guerra, reasentamientos y reconstrucción**

En la década de los setenta, la disminución en los precios internacionales de los productos de exportación, especialmente del algodón, incidieron en las ya precarias condiciones de los trabajadores de las plantaciones algodoneras, aumentando las presiones para mejorar los salarios agrícolas y para acceder a la tierra. En ese contexto, a mediados de la década se promovió un intento fallido por implementar un proceso de reforma agraria, cuya concepción era expropiar grandes propiedades agrícolas para transferirlas a pequeños productores y campesinos sin tierra. Las fuertes resistencias a ese intento, no permitieron que la reforma agraria propuesta se realizara.

Con el inicio del conflicto armado a inicios de la década de los ochenta, se lanzó un proceso de reforma agraria, en una lógica de contrainsurgencia. En el Bajo Lempa, las propiedades afectadas incluyeron haciendas algodoneras, que pasaron a manos de los trabajadores formando asociaciones cooperativas. Sin embargo, los bajos precios internacionales del algodón, el mismo conflicto armado, irregularidades que se dieron en el proceso de implementación de la reforma agraria, así como la poca experiencia de los beneficiarios en la gestión de las empresas cooperativas propició en muchos casos, el abandono de las tierras. A finales de la década, el cultivo del algodón prácticamente había quedado reducido a unos cuantos miles de hectáreas.

---

<sup>5</sup> El auge algodonerero fue efímero, pues desde su introducción justo antes de la Segunda Guerra Mundial, la producción alcanzó sus niveles máximos en 1963-64 y en 1978. Para 1993, la superficie sembrada de algodón era menor a las 7,000 hectáreas, muy por debajo de su máximo en los años sesenta, cuando llegó a las 110,000 hectáreas. Con los costos crecientes de los agroquímicos y los bajos precios internacionales, la producción de algodón dejó de ser rentable, pues el uso de plaguicidas por área sembrada había llegado a ser el más elevado del mundo, contaminando las fuentes de agua y los ecosistemas acuáticos y afectando la salud humana, pues los niveles de DDT en la leche materna eran de los más elevados del mundo (Barry y Rosa, 1995).

En términos ambientales, la desaparición del cultivo del algodón significó un freno a la dinámica de contaminación provocada por los agroquímicos, que cada vez eran demandados con mayor intensidad por la resistencia de las plagas de cultivo. Al mismo tiempo, se inició un proceso de regeneración natural de vegetación, especialmente con la formación de bosque secundario y vida silvestre.

A partir de 1991, comunidades desplazadas por el conflicto armado, comenzaron un proceso de repatriación y reubicación en el Bajo Lempa. Con la finalización de la guerra y la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, se promovieron nuevos asentamientos y se inició un nuevo proceso de redistribución de tierras a través del Programa de Transferencia de Tierras (PTT) y se impulsaron diversas iniciativas y proyectos productivos.<sup>6</sup> Ambientalmente, significó nuevas presiones sobre los recursos naturales, sobre todo para asegurar objetivos de alimentación, vivienda, energía, etc. (Díaz, 2012 y PRISMA, 2002).

Respecto a la dinámica productiva, el proceso de repoblamiento y reconstrucción del territorio del Bajo Lempa generó una nueva configuración territorial, con un mosaico de iniciativas productivas, entre los que existen beneficiarios del PTT dedicados a la seguridad alimentaria (agricultura de granos básicos, pesca, salineras, etc.); las cooperativas formadas durante la reforma agraria dedicadas a la producción de caña de azúcar y granos básicos; pero también los antiguos propietarios de haciendas algodoneras dedicados a la producción de caña de azúcar y a la ganadería (Díaz, 2012).

Desde los noventa, el Bajo Lempa ha sido objeto de intervenciones diversas como la reconstrucción de bordas, la rehabilitación de carreteras y la construcción de viviendas; actuaciones que han contado con una presencia institucional de entidades de gobierno, organizaciones de base comunitaria, organismos internacionales y ONG. Los enormes impactos del Huracán Mitch en 1998, se tradujeron en una demanda más articulada para promover acciones de control y manejo de las inundaciones, liderada por organizaciones locales-territoriales que asumieron como parte de sus desafíos, la reducción de la vulnerabilidad del Bajo Lempa (PRISMA, 2002).

### **3. Dinámicas actuales: Actores, agendas y visiones para el Bajo Lempa**

El Salvador se transformó profundamente durante las últimas tres décadas, al punto que la dependencia de las divisas generadas por la agro-exportación fue desplazada por el fuerte influjo de remesas; se aceleraron los procesos de urbanización como resultado del colapso de los medios de vida tradicionales en las zonas rurales y por el auge de la economía urbana vinculada con el comercio y los servicios (Barry y Roda, 1995; Cuéllar et. al, 2002; Rosa, 2008). Durante ese proceso, las élites económicas no sólo transformaron su base de acumulación que dependía de la agro-exportación, sino que también experimentaron un acelerado proceso de diversificación y regionalización para controlar distintos sectores económicos de acumulación (Robinson, 2003; Segovia, 2005; Goitia, 2006; Rosa, 2008; Bull, 2013), incluyendo el aparato público del Estado salvadoreño durante las últimas dos décadas, período en que las políticas públicas promovieron incluso la urbanización de las zonas rurales, como parte de las estrategias de acumulación y crecimiento económico. Durante las últimas décadas, el proceso de transformación económica en El Salvador se dio paralelamente a una situación generalizada de crisis del agro (Rosa, 2008). Con el cambio político de 2009 expresado en el ascenso al gobierno del principal partido de izquierda, los desafíos de las zonas rurales, la crisis de la

---

<sup>6</sup> La reforma agraria de los ochenta y el PTT de los noventa afectaron cerca del 20% de las tierras agrícolas del país (PRISMA, 2002).

agricultura y la pobreza rural, aparecen con un peso relevante en la agenda de crecimiento y desarrollo en el país.

El contexto actual ha replanteado los desafíos de desarrollo en las zonas rurales, pues simultáneamente se enfrentan condiciones marcadas por la crisis económica, alimentaria y energética, así como también por los recurrentes impactos del cambio climático (Cuéllar et. al, 2011). En este marco, las políticas públicas no sólo plantean la necesidad de una mayor voluntad política, sino también suponen la construcción social de un nuevo modelo de desarrollo que incorpore una apuesta estratégica, sobre todo para las zonas rurales. Esto último constituye un elemento en construcción en el país, pues a pesar de haberse introducido planes, programas y políticas orientadas a las zonas rurales y a combatir la pobreza rural, todavía se debaten los pilares y las orientaciones de un nuevo modelo de desarrollo y la institucionalidad requerida para implementarlo.

Los sectores empresariales insisten en la necesidad de un rumbo y un marco de políticas para mejorar la competitividad del país, modernizar las zonas rurales y la agricultura, aprovechando mercados emergentes como los agro-combustibles, el desarrollo del turismo y los servicios logísticos. Por su parte, las organizaciones campesinas y el sector cooperativo organizado a raíz de los programas de redistribución de tierras (reforma agraria y PPT), aún reivindican los históricos problemas vinculados con la falta de crédito, asistencia técnica, el acceso a mercados y la seguridad en la tenencia de la tierra, entre otros. Al mismo tiempo, en muchos casos, esas organizaciones también han desarrollado prácticas productivas alternativas que incorporan de manera simultánea dimensiones sociales, económicas y ambientales promisorias para modalidades más sostenibles de desarrollo, incluso ante el cambio climático, aunque las dinámicas de degradación ambiental siguen siendo severas en el país.

A diferencia del resto de países de Centroamérica, El Salvador enfrenta una situación ambiental crítica, como herencia del modelo agroexportador, y de los acelerados y desordenados procesos de urbanización que ha sido magnificada por los severos impactos de eventos extremos asociados con la variabilidad y el cambio climático. La dualidad heredada del viejo modelo agroexportador todavía se expresa en las actuales dinámicas de degradación de recursos naturales, tanto a nivel de grandes explotaciones agrícolas y ganaderas, como en la pequeña producción campesina que se desarrolla en tierras marginales. En ausencia de masas forestales importantes como en el resto de países de Centroamérica, la situación de crisis y cambio climático evidencia aún más el desafío e importancia de la transformación del agro salvadoreño no sólo para enfrentar los problemas de seguridad alimentaria y de pobreza rural, sino también para contribuir estratégicamente a la reducción de riesgos y de la vulnerabilidad, así como a los objetivos de adaptación de las comunidades rurales pobres al cambio climático (Kandel y Cuéllar, 2011).

Estos desafíos se dan ahora en un contexto en que las principales élites económicas orientaron sus estrategias de acumulación hacia los sectores de la construcción, el comercio y los servicios; sin embargo, en distintos territorios rurales, sobre todo en la zona costera y el Bajo Lempa, existen visiones e intereses empresariales con estrategias renovadas por aprovechar diversas potencialidades económicas. Por su parte, las nuevas orientaciones de políticas públicas buscan construir marcos compartidos, estrategias de gestión y desarrollo territorial mucho más enfocados en los problemas y desafíos de las comunidades.

En conjunto, estos procesos están replanteando el rol estratégico de los territorios rurales, con nuevos desafíos para los sistemas de gobernanza ambiental-territorial, así como la necesidad de nuevas institucionalidades, sobre todo, de lógica territorial. A continuación se describen las principales acciones y propuestas que inciden en la reconfiguración del rol territorial del Bajo Lempa, las cuales evidencian los desafíos de gobernanza ambiental-territorial.

### **Visiones y propuestas de los actores territoriales del Bajo Lempa**

El Bajo Lempa contiene un tejido social tan activo como numeroso y complejo, conformado por una diversidad de organizaciones comunitarias, sectoriales y territoriales, que si bien pueden tener intereses y agendas diferentes, también poseen procesos históricos, amenazas, oportunidades y recursos naturales compartidos. Los antecedentes de este tejido se remontan a los inicios de la década de los setenta, cuando, al igual que en el resto del país, en el municipio de Tecoluca se comienza a gestar un movimiento social alrededor de la demanda de tierras. A lo largo de los años siguientes, el Bajo Lempa fue escenario de una serie de acciones represivas y de masacres<sup>7</sup> y atravesó por procesos de desplazamiento y reasentamiento de la población, ocurridos a lo largo del conflicto armado. De este conjunto de situaciones va surgiendo la necesidad de la población de organizarse en función de tres procesos que definieron la última década del siglo pasado: i) mejoramiento de las condiciones básicas de los nuevos asentamientos; ii) identificación y desarrollo de opciones productivas; y iii) gestión de riesgos y manejo de los recursos naturales (MARN-BID, 2003).

La procedencia de las familias que se reubicaron en el Bajo Lempa fue uno de los factores que determinó el tipo del tejido social que se fue conformando en ambas márgenes del río Lempa. En la parte occidental, el hecho de haber compartido un origen político común, sumado a las experiencias de organización social desarrolladas durante el período del exilio, facilitaron los procesos de cohesión social y de construcción de una fuerte identidad territorial. Durante esta etapa fue clave el apoyo de organizaciones como CRIPDES y CORDES, no solo por sus esfuerzos de crear nuevos espacios de organización, sino también por el fortalecimiento del liderazgo y de capacidades locales (PRISMA, 2003). De esta manera se establecieron las bases de lo que más adelante sería la formación del “Grupo Bajo Lempa”, instancia alrededor de la cual se aglutinan un conjunto de organizaciones sectoriales junto a iniciativas económicas, teniendo entre sus objetivos la promoción de la asociatividad, la búsqueda de alternativas de producción sostenible y comercialización justa, así como el mejoramiento integral de la calidad de vida de las comunidades.

El proceso de reasentamiento en la margen oriental del río Lempa tuvo sus propias características. Como resultado de las diferencias políticas entre las comunidades, entre las que se encontraban desmovilizados de la fuerza armada y de la guerrilla, los procesos de reconstrucción y desarrollo de las organizaciones locales avanzaron con mayor lentitud y no estuvieron exentos de conflictos y dificultades, lo que hizo más difícil la consolidación del tejido social y limitó los avances en materia de planificación concertada para el desarrollo en esa margen del río Lempa. Los mayores esfuerzos se orientaron al fortalecimiento de unidades de producción familiar básica y la seguridad alimentaria (PRISMA, 2003). En este contexto, surge la Coordinadora del Bajo Lempa-Bahía de Jiquilisco, plataforma alrededor de la cual se reúnen 86 organizaciones comunitarias y que tiene a la Asociación

---

<sup>7</sup> En este sentido, se señalan: Masacre de La Cayetana (1974); Masacre de la Pita (1979); Masacre de San Carlos y El Campanario (1982). Para mayor información se recomienda consultar “El río de la memoria: Historia Oral del Bajo Lempa, Zona Tecoluca” (MUPI-CORDES, 2011).

Mangle como su instancia de gestión y acompañamiento técnico. Hacia finales de la década de los noventa, se crea la Asociación Intercomunal de Comunidades Unidas para el Desarrollo del Bajo Lempa (ACUDESBAL), que junto a la Coordinadora constituyen las principales organizaciones territoriales en la margen oriental.

El paso del Huracán Mitch en 1999, además de evidenciar las grandes vulnerabilidades del territorio y colocarlo en el mapa de las agendas de cooperación, impulsó a las organizaciones territoriales de ambos lados del río Lempa a identificar mecanismos de coordinación que les permitieran buscar soluciones conjuntas para la gestión y reducción de riesgos, la reducción de pérdidas y la generación de alternativas productivas y de desarrollo sostenible (PRISMA, 2003). En ese contexto, como parte de una serie de intervenciones financiadas por el BID orientadas a la incorporación de un enfoque de gestión de riesgos y reducción de la vulnerabilidad, se ejecutó el Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones Locales y Comunitarias del Bajo Lempa (2002-2003), a través del cual se promovió la creación de un Comité de Desarrollo Local del Bajo Lempa, como una instancia de diálogo, concertación y planificación común para las organizaciones de ambas márgenes.<sup>8</sup>

Las experiencias de trabajo conjunto entre las organizaciones de ambas zonas continuaron con la creación del Comité de Gestión de la Reserva de la Biosfera Xirihualtique-Jiquilisco (2006), espacio que permitió unir esfuerzos alrededor de un interés común y compartido. Más recientemente, a partir del 2009 se inicia un movimiento frente al tema de la expansión y prácticas del cultivo de la caña de azúcar, el cual ha logrado vincular no solo las organizaciones sociales de las dos márgenes, sino también a gobiernos locales de varios municipios, instancias de gobierno como el MARN y el MAG, así como la Universidad de El Salvador.<sup>9</sup> Hasta el momento se ha logrado elaborar un modelo de ordenanza municipal que busca regular actividades como la fumigación aérea con madurantes y la quema de la caña de azúcar como práctica de cosecha.<sup>10</sup>

La llegada del gobierno del FMLN implicó un cambio en las élites gobernantes del país, lo que ha significado una mayor apertura al diálogo y la creación de nuevos canales de interlocución, tanto a nivel de la sociedad civil como frente a diferentes actores territoriales organizados, lo que ha sucedido también en el Bajo Lempa. El lanzamiento de la consulta pública para la elaboración de la Política Nacional de Medio Ambiente y la puesta en marcha del Programa Presidencial Territorios de Progreso, ambas actividades celebradas en Jiquilisco en junio y septiembre de 2011 respectivamente, representaron hitos importantes que mostraron la importancia otorgada al territorio por parte del gobierno central, al tiempo que contribuyeron a fortalecer las vías de comunicación entre entidades públicas y las organizaciones territoriales.

En el marco del Grupo de Diálogo Rural de El Salvador (GDR-El Salvador),<sup>11</sup> se promovió y apoyó la conformación de un espacio conformado por actores representativos de ambas márgenes del río

---

<sup>8</sup> Inicialmente se incorporaron a este espacio representantes del MARN, CORDES y la Coordinadora del Bajo Lempa-Jiquilisco. Más adelante, buscando una mayor representatividad territorial, se vinculan nuevos actores: las Alcaldías de Zacatecoluca, Tecoluca, Jiquilisco y Puerto El Triunfo, IDES, SES, ACUDESBAL, APRHI y la ADESCO del Bosque de Nancuchiname.

<sup>9</sup> Las alcaldías que participan en el Movimiento por la Defensa de los Recursos Naturales y la Vida son las siguientes: San Pedro Masahuat (La Paz); Tecoluca (San Vicente); y Jiquilisco, Usulután, Puerto El Triunfo, Jucuarán, Concepción Batres y San Dionisio (Usulután).

<sup>10</sup> Notas de entrevistas a Eduardo Rodríguez y Gualberto Gallegos.

<sup>11</sup> El GDR-El Salvador, creado en Enero del 2011, es una iniciativa promovida por RIMISP como parte del proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, que se ejecuta en México, Ecuador, Colombia y El Salvador. El GDR es un

Lempa, como instancia de diálogo territorial que derivó en la Mesa Permanente de Actores Locales del Bajo Lempa (MESPABAL). Integran esta instancia tres Alcaldías (Zacatecoluca, Tecoluca y Jiquilisco) y seis organizaciones territoriales: IDES, CRIPDES, FECOOPAZ y CORDES, del lado occidental; y la Coordinadora del Bajo Lempa-Asociación Mangle y ACUDESBAL del lado oriental. La afinidad política entre las Alcaldías y las organizaciones sociales ha facilitado el entendimiento y la articulación entre estos actores.<sup>12</sup>

Los primeros encuentros de la MESPABAL sirvieron para formalizar el espacio e intercambiar ideas y visiones sobre la naturaleza del mismo. Una de las primeras tareas consistió en la necesidad de elaborar un diagnóstico integral del territorio, el cual serviría de insumo para construir un Plan de Desarrollo Territorial liderado por los actores del territorio. Dicho Plan se utilizará como marco de referencia tanto para impulsar acciones de desarrollo, como para ordenar las intervenciones públicas y privadas en el Bajo Lempa.

La Depresión Tropical 12-E tuvo impactos severos en el Bajo Lempa. Un mes más tarde, desde el Bajo Lempa, el Presidente Funes anunció una serie de obras de reconstrucción de bordas, drenajes y albergues, así como la conformación de una Mesa Técnica de Seguimiento, conformada por entidades del gobierno central (ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Fuerza Armada y la CEL), y organizaciones miembros de la MESPABAL (CORDES, CRIPDES, ACUDESBAL y Asociación Mangle). En este sentido, la MESPABAL es un espacio que ha fortalecido el posicionamiento de los actores territoriales frente a las diferentes instancias públicas.

La MESPABAL se ha constituido en un espacio de diálogo y concertación territorial, que permite a los actores del territorio contar con una plataforma de incidencia política. Problemáticas como la expansión incontrolada de la caña de azúcar y sus prácticas degradantes, los riesgos asociados a las inundaciones, la necesidad de promover alternativas productivas sostenibles, el manejo adecuado de los ecosistemas y recursos naturales, así como la importancia de incorporar de una manera más efectiva a los jóvenes y las mujeres en los procesos de desarrollo, son algunos de los temas que se han priorizado desde este espacio, los cuales buscan ser operativizados a través del Plan Estratégico de Desarrollo Territorial para el Bajo Lempa.

Dicho Plan, tiene como punto de partida tres elementos fundamentales: i) la situación de vulnerabilidad del territorio frente a la variabilidad y el cambio climático; ii) el tejido social y productivo que se ha venido construyendo desde finales de la guerra; y iii) el contexto de conflictos y disputas entre las visiones sobre el futuro desarrollo del Bajo Lempa. El Plan Estratégico de Desarrollo Territorial para el Bajo Lempa plantea cuatro objetivos: i) Recuperar y conservar los ecosistemas y paisajes del Bajo

---

espacio de diálogo e incidencia sobre políticas públicas relacionadas al desarrollo rural, en el que participan representantes del gobierno central (MARN, STP, MAG), de entidades de cooperación internacional y ONG (entre ellas CORDES), así como representantes de los sectores académicos y de la empresa privada. La agenda de trabajo de este espacio para el 2011 contemplaba el análisis de las grandes políticas públicas impulsadas desde el gobierno y la promoción de diálogo a nivel territorial. Precisamente, tomando en cuenta la importancia del territorio dentro de estas políticas y el grado de organización existente, se decide seleccionar el Bajo Lempa para esta iniciativa de diálogo territorial. La Secretaría Ejecutiva y la coordinación de este espacio está a cargo de PRISMA.

<sup>12</sup> Por parte del gobierno participan en cada encuentro representantes del MARN y de la Secretaría Técnica de la Presidencia. Otros actores locales expresaron su interés en formar parte de la MESPABAL, entre ellos, la Alcaldía de San Luis la Herradura, la Asociación para el Desarrollo Integral del Bajo Lempa (ADIBAL) y la Asociación Madre Cría. Es importante destacar la presencia de funcionarios de alto nivel del gobierno durante los primeros encuentros (Funcionarios de la Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministro y Vice-Ministra de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Vice-Ministro de Agricultura y Ganadería).

Lempa para el bienestar de las comunidades; ii) Fortalecer los medios de vida y las oportunidades económicas para la construcción de un modelo productivo sostenible; iii) Gestión de riesgos y adaptación al cambio climático; y iv) Fortalecer las capacidades, formar el capital humano y desarrollar plataformas institucionales para la gestión territorial (MESPABAL, 2012).

### **Visiones y acciones de desarrollo promovidas por el Gobierno en el Bajo Lempa**

Con el cambio de gobierno en 2009, se impulsó la transformación del marco de políticas sociales, económicas y ambientales. Ante el contexto de la crisis económica - iniciada en 2008 – la política social y económica se orientó al apoyo de sectores vulnerables como pilar fundamental del Plan Anti-Crisis,<sup>13</sup> en tanto que la política ambiental tuvo que volcarse a la reducción del riesgo como parte de las respuestas ante los severos impactos de los eventos climáticos extremos de 2009, 2010 y 2011. Más allá del Plan Anti-Crisis y de las respuestas de política ante el riesgo climático, también se implementaron estrategias, programas, planes y proyectos que buscan promover en El Salvador un nuevo ciclo para el desarrollo, la inversión y el empleo como parte de un proceso que pretende sentar las bases para la transformación del modelo económico y de los patrones de acumulación de capital (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013a). Como resultado, se espera que El Salvador se convierta en un proveedor de alimentos, en un centro logístico y de servicios regionales con una industria moderna y especializada, y en un destino turístico de alta calidad (Gobierno de El Salvador, s.f.). Para ello, el territorio denominado como la Franja Costero-Marina, jugaría un rol fundamental en la promoción de este marco estratégico. A continuación se presenta de manera resumida, las principales iniciativas de política que bajo objetivos diversos de tipo social, ambiental, de fomento productivo, así como de promoción y atracción de inversiones, entre otros, están reconfigurando el contexto y el rol territorial del Bajo Lempa.

#### *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*

Luego del triunfo electoral del FMLN en 2009, el Plan Quinquenal - lanzado públicamente en 2010 - fue presentado como el marco de referencia estratégico para la consolidación y la profundización del régimen democrático y la construcción de un modelo de desarrollo socioeconómico productivo, eficiente, incluyente y sostenible, con la finalidad de contribuir a asegurar la coherencia y la coordinación de la acción gubernamental; y de propiciar que los actores privados puedan planificar sus inversiones en un contexto de certeza y predictibilidad (GOES, 2010: 12-13).

El Plan Quinquenal fue sometido a un período de consulta y retroalimentación (Febrero–Abril, 2010), antes de ser aprobado por el Consejo de Ministros.<sup>14</sup> Las áreas prioritarias para el período 2010-

---

<sup>13</sup> A mediados de 2009, una de las primeras medidas anunciadas por el nuevo gobierno fue la ejecución del Plan Global Anti-Crisis, con una inversión estimada en US\$ 587.5 millones a ser ejecutado en 18 meses. El Plan Global Anti-Crisis contemplaba cuatro componentes prioritarios: (i) apoyo a la producción y la generación de empleo; (ii) políticas sociales estratégicas para el establecimiento del Sistema de Protección Social Universal; (iii) fortalecimiento de las finanzas públicas; y (iv) políticas de Estado (GOES, 2010: 33).

<sup>14</sup> El proceso de elaboración del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 se convertiría en elemento clave para la creación del Consejo Económico y Social (CES). El CES fue creado a través del Decreto Ejecutivo No. 64 en octubre de 2009. Se estableció como una instancia de diálogo y concertación alrededor de las políticas públicas en la que participan representantes de sectores sindicales y sociales, empresarial, académico y gubernamental. Aunque hay resultados del funcionamiento del CES en casos de políticas específicas como la Ley de Asocios Público-Privados; la propuesta de Banca de Desarrollo implementada por el Ejecutivo; y la Política de Educación, entre otros, paulatinamente se discuten cada vez más, otros marcos de política de desarrollo, como el Asocio para el Crecimiento y el FOMILENIO II. Sin embargo, suelen haber cuestionamientos al CES, tanto desde actores sociales que no están representados, como de la ANEP que se resistió a discutir en el CES

2014, se enfocaron en: i) reactivación económica-productiva y reducción de la pobreza; ii) reforma estructural del Estado y la administración pública; iii) prevención de la violencia y creación de un nuevo modelo de desarrollo integral; y iv) gestión eficaz de riesgos ambientales, con énfasis en la rehabilitación de infraestructura y tejido productivo afectados, entre otros fenómenos, por la Tormenta Tropical Ida (GOES, 2010: 52-53).<sup>15</sup>

Si bien el Plan Quinquenal estableció la necesidad de reducir los impactos de los eventos climáticos extremos, las metas específicas para el período de gobierno y las asignaciones presupuestarias previstas se concentraron en la reactivación económica, a través del aumento de la producción, y en la implementación de programas sociales enfocados en la reducción de la pobreza. Sin embargo, desde la aprobación y entrada en vigencia de dicho Plan, el país se vio afectado por varios fenómenos climáticos extremos (Huracán Alex y tormentas tropicales Agatha y Matthew en 2010, y la Depresión Tropical 12-E en 2011), situación que obligó a la reorientación de fondos públicos para atender emergencias y acciones de reconstrucción, pero también a un mayor posicionamiento del cambio climático, la gestión de riesgos y la reducción de la vulnerabilidad en la agenda nacional derivando en nuevos marcos de política como el Programa Nacional de Reducción de Riesgos 2010-2014; una estrategia del Ministerio de Obras Públicas ante el cambio climático que incluyó la creación de la Dirección de Adaptación al Cambio Climático y Gestión Estratégica del Riesgo (DACGER) enfocada en la infraestructura pública; y el Programa Integral de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio Climático, por los enormes y recurrentes impactos fiscales ocasionados por eventos extremos relacionados con la variabilidad y el cambio climático (Cuéllar y otros, 2012).

*Plan de Agricultura Familiar y Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal y Acuícola*

Lanzado y ejecutado a partir de 2011, el Plan de Agricultura Familiar (PAF), representa para el Gobierno la concreción de las apuestas contenidas en el Plan Quinquenal en materia de desarrollo económico y productivo ante el reconocimiento de dos aspectos determinantes: a) la importancia estratégica del sector agropecuario en los territorios rurales, especialmente donde se concentra la mayor parte de población pobre del país; y b) la marcada naturaleza familiar de las unidades productivas agropecuarias nacionales, agrupadas en dos categorías, agricultura familiar de subsistencia y agricultura familiar comercial (MAG, 2011). De hecho, la principal justificación del PAF reside en el hecho de que en el sector agropecuario salvadoreño se desarticulaban los mecanismos institucionales de apoyo que proporcionaban a los agricultores y agricultoras, crédito, asistencia técnica, insumos y el acceso a la tierra, entre otros, bajo los programas de ajuste estructural implementados en las últimas décadas (MAG, 2011). El contexto de crisis iniciado en 2008 tuvo fuertes repercusiones en la

---

temas como el Pacto Fiscal y que finalmente decidió retirarse del mismo por las marcadas diferencias con la gestión económica del Gobierno.

<sup>15</sup> En cuanto a la asignación de recursos, el énfasis del Plan Quinquenal se concentra en una serie de programas y proyectos sociales articulados alrededor del Sistema de Protección Social Universal, así como salud, educación y vivienda. La reactivación económica incluye inversiones en la producción agropecuaria, el fomento de las exportaciones y la construcción de infraestructura. Dentro del área estratégica de desarrollo sostenible, el 71% de la inversión corresponde al sector energía (US\$ 416.9 millones para dos proyectos hidroeléctricos), mientras que el 29% sería dedicado a la gestión ambiental y la reducción de riesgos (US\$ 172 millones). Si bien, el Plan Quinquenal incluye costos estimados para los programas y proyectos prioritarios, corresponde a cada ministerio la inclusión de estas inversiones en sus presupuestos anuales, que luego son integrados por el Ministerio de Hacienda en su propuesta de Presupuesto General de la Nación, el cual es sometido para su aprobación a la Asamblea Legislativa. La Asamblea Legislativa, aprueba y/o modifica el presupuesto correspondiente a cada año, incluye a los tres Órganos del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), el cual se convierte en Ley de la República.

disponibilidad alimentaria del país a tal punto que para 2010, ya no fue posible abastecerse de granos básicos en los mercados del continente americano, por lo que el Gobierno importó frijol de China Continental para abastecer el mercado salvadoreño.

El PAF incluye tres programas: i) El Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN), que cuenta con US\$ 190.4 millones dirigido a los agricultores de subsistencia que incluye un paquete tecnológico basado en insumos químicos y semillas certificadas, asistencia técnica y una línea especial de crédito; ii) El Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo (PAP), con US\$ 59.6 millones, que consiste en generar cadenas de valor a través del fortalecimiento de encadenamientos productivos para agricultores comerciales de pequeña escala (incluye 10 cadenas productivas);<sup>16</sup> iii) El Programa para la Innovación Agropecuaria (US\$ 16 millones) que pretende generar valor agregado en la producción, la adopción de nuevas tecnologías para penetrar a nuevos mercados como la agricultura orgánica, promover el acceso a información actualizada de los mercados, la bio-energía para consumo local a partir de la creación de plantas prototipo con biocombustibles, alianzas estratégicas, centros de desarrollo tecnológico agropecuario y apoyo financiero; y iv) el Programa de Enlace con la Industria y el Comercio con US\$ 3.6 millones para fomentar negocios entre la gran empresa y las pequeñas y medianas asociaciones de agricultores familiares (MAG, 2012). Las metas iniciales del PAF incluyen incrementar en 100,000 manzanas la superficie cultivada al 2014, reducir la pobreza rural (extrema y relativa) en un 12%, incrementar en 15% los ingresos netos de las familias participantes, aumentar en 15% la producción y el acceso a los alimentos, y reducir en 10% la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 2 años de las familias participantes (MAG, 2011).

Con la implementación del PAF, las expectativas y proyecciones de producción de granos básicos prometían cosechas récord a finales de 2011, sin embargo, los severos impactos ocasionados por la Depresión Tropical 12-E no sólo impactaron en las cosechas de granos básicos, sino que también dejaron al descubierto las limitaciones del PAF, pues se implementó sin opciones para enfrentar las vulnerabilidades y la situación de riesgo de la producción campesina ante la variabilidad y cambio climático. Las repercusiones ocasionadas por la Depresión Tropical 12-E en 2011, fueron tan devastadoras que obligaron a un mandato presidencial para incorporar la dimensión de cambio climático en el PAF, dando como resultado la Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal y Acuícola, para promover la adopción de prácticas, tecnologías y esquemas de manejo en la producción, que contribuyan al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza en los territorios rurales en consonancia con la sostenibilidad del PAF (MAG, 2012).<sup>17</sup> La formulación de la Estrategia ha sido coordinada con el MARN, propiciando acuerdos ini-

---

<sup>16</sup> Granos básicos, hortalizas, frutales, miel, acuicultura, turismo rural, artesanías, café, cacao y ganadería.

<sup>17</sup> Luego de la Depresión Tropical 12-E, a solicitud del Ministro de Medio Ambiente, Casa Presidencial recomendó a todas las carteras de Estado, el abordaje del tema de cambio climático con un mayor énfasis. En el caso del MAG, esto significó la conformación de un Equipo de Trabajo compuesto por la Oficina de Planificación Agropecuaria y las Direcciones de Sanidad Vegetal, Desarrollo Rural, Ordenamiento Forestal, el CENTA y CENDEPESCA, cuya misión ha sido la elaboración de dicha Estrategia (Sosa, 2012). La Estrategia fue finalizada en 2012 por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. El objetivo central es contribuir a la adaptación de los impactos del cambio climático en el sector agropecuario, forestal, pesquero y acuícola, bajo un enfoque de manejo sostenible de cuencas, contribuyendo a la vez a la mitigación del calentamiento global como co-beneficio de los esfuerzos de adaptación. Entre sus objetivos específicos están: i) promover la gestión de conocimiento para la incorporación de acciones ambientales en los procesos productivos; ii) reducir la vulnerabilidad ante desastres en territorios rurales; iii) diseñar planes de adaptación y mitigación orientados hacia la seguridad alimentaria; iv) contribuir a la sostenibilidad del PAF; y v) implementar la gestión ambiental en todos los niveles del MAG (MAG, 2012).

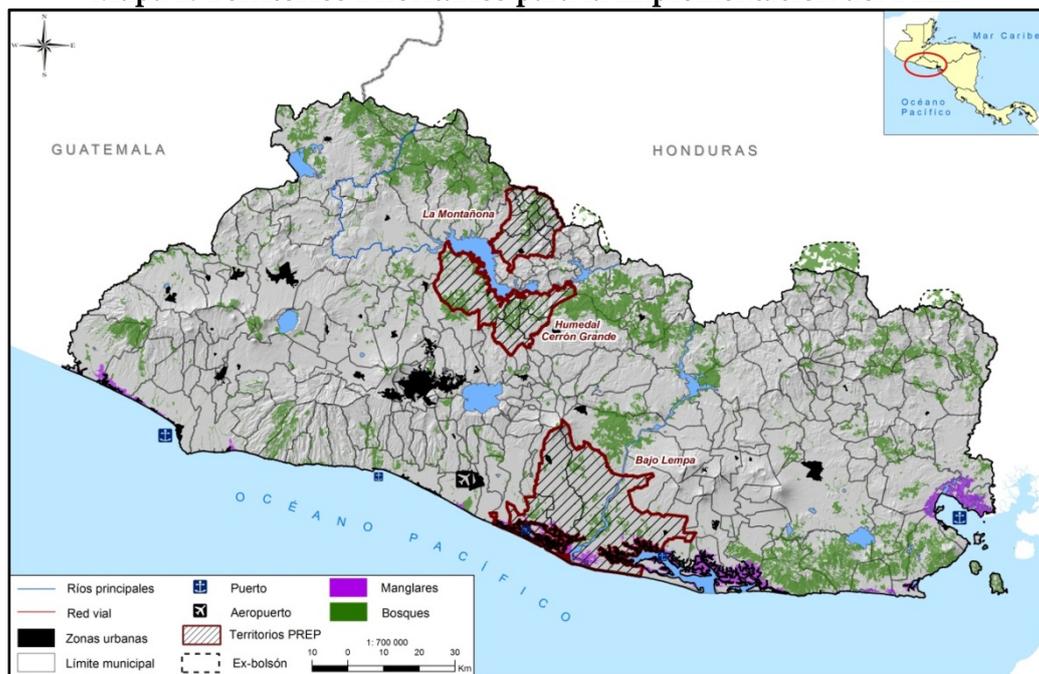
ciales para acciones más coordinadas entre el MAG y el MARN en áreas prioritarias, incluyendo los municipios de Tecoluca, Zacatecoluca y Jiquilisco en el Bajo Lempa.

El PAF ha mostrado impactos importantes: la producción de maíz aumentó en más del 10% y la de frijol en 50% (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013a). Bajo el programa de seguridad alimentaria, la distribución de paquetes agrícolas (semilla de maíz y frijol, y fertilizantes) pasó de 419,597 en 2011 a 475,00 en 2012 y se proyectan 575,000 al finalizar el 2013; el programa de cadenas productivas amplió los servicios de asistencia técnica, la promoción de Centros de Desarrollo Productivo y los Centros de Acopio y Servicios; en tanto que la banca estatal de desarrollo proporcionó apoyo crediticio, se implementó el seguro al crédito agrícola y además se entregaron 38,679 títulos de propiedad que beneficiaron a unas 111,000 personas (Idem).

#### *Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP)*

El Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes<sup>18</sup> es la respuesta estratégica del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales para revertir la degradación ambiental y para avanzar en la adaptación al cambio climático en El Salvador mediante acciones productivas y de manejo sostenible de recursos naturales que buscan: i) Promover la restauración de los ecosistemas y paisajes para reducir el riesgo; ii) Contribuir a la disminución de la vulnerabilidad socioeconómica y ambiental y iii) Aumentar la capacidad de mitigación y adaptación al cambio climático del sector agropecuario y de la infraestructura (MARN, 2012). La fase piloto de implementación del PREP se enfoca en tres territorios (Mapa 2): i) Bajo Lempa (municipios de Zacatecoluca, Tecoluca y Jiquilisco); ii) Micro-región Humedal del Cerrón Grande (municipios de Suchitoto, Cinquera y Jutiapa); y iii) Mancomunidad La Montañona (municipios de Chalatenango, Comalapa, Concepción Quezaltepeque, El Carrizal, La Laguna, Las Vueltas y Ojos de Agua).

**Mapa 2: Territorios Prioritarios para la Implementación del PREP**



<sup>18</sup> El 7 de mayo de 2012, el MARN lanzó públicamente el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes, como un ambicioso esfuerzo nacional de adaptación al cambio climático. El lanzamiento se realizó en coordinación con el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y la Secretaría Técnica de la Presidencia.

El PREP no sólo considera las condiciones de degradación, riesgo y vulnerabilidad, sino también las condiciones sociales, productivas y organizativas, sobre la base de las cuales se eligieron estos territorios, pues cuentan con una fuerte tradición de organización social. Para el PREP, los esfuerzos de restauración para la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático suponen trabajar con los pequeños, medianos y grandes productores, por ello, un desafío fundamental es la construcción de vinculaciones y acuerdos, no sólo a nivel de ministerios, sino también con los diversos actores territoriales. Con esta lógica, el PREP es parte de las principales apuestas del MARN para responder a los desafíos del cambio climático, principalmente porque constituye el eje principal de fortalecimiento de la adaptación y resiliencia en los territorios.

Este Programa parte de que los ecosistemas y las actividades productivas están íntimamente relacionados, pero que enfrentan el reto de organizar sistemas productivos basados en las realidades prevalecientes y específicas en los diferentes paisajes o territorios. A diferencia del PAF (cuya área de trabajo es la finca), la escala del PREP es el paisaje (Memoria de Foro-Taller Agricultura Sostenible para la Restauración de Ecosistemas y Paisajes Rurales, 2012: 1), donde se pretende revertir procesos productivos basados en prácticas ambientalmente degradantes.

Los ejes estratégicos del PREP son: i) la promoción de la agricultura orgánica y sostenible que se define como una propuesta integral de manejo de recursos naturales, que promueve prácticas amigables con el medio ambiente, e implica, entre otras medidas, la eliminación del uso de agroquímicos, la producción diversificada bajo un enfoque de ecosistemas y seguridad alimentaria, el empoderamiento y la participación con equidad de género; ii) cambio de prácticas agrícolas de grandes productores (azúcar, café y ganadería), iniciando con la iniciativa denominada “zafra verde”, que consiste en evitar la quema de la caña de azúcar; y iii) realización de obras de “infraestructura natural” que consisten en la introducción de vegetación en conjunto con obras físicas de infraestructura para la reducción de riesgos (MARN, 2012). Dado que el MARN adolece de capacidades operativas para la implementación del PREP, requiere basar su ejecución en las capacidades institucionales de otras entidades, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería; propiciar cambios en los enfoques predominantes en otras entidades gubernamentales; pero sobre todo, promover el empoderamiento de los actores locales-territoriales.<sup>19</sup>

El PREP ha iniciado acciones para promover la transformación de prácticas agrícolas y tiene como meta que al 2014, el 20% del territorio nacional haya adoptado prácticas sostenibles con énfasis en las zonas vulnerables. Si bien el compromiso de zafra verde por parte de productores e ingenios azucareros pasó de 1,750 hectáreas en la cosecha 2011-2012 a 5,250 en la cosecha 2012-2013, esa superficie está distribuida entre las distintas regiones de cultivo de la caña, con impactos menores en territorios como el Bajo Lempa, donde los casos y demandas por problemas de salud se han visto sustancialmente incrementados en los últimos meses. El enfoque de “infraestructura natural” ha tenido mayores avances, pues las obras de infraestructura física a cargo del Ministerio de Obras Públicas incorporan de manera creciente la importancia de acciones de vegetación, tal como ocurrió

---

<sup>19</sup> La creación del MARN en 1997, fue el resultado de un largo proceso de discusión, movilización social e incluso de condicionalidades cruzadas de actores externos como el BID, el Banco Mundial y AID, entre otros. Si bien ese proceso culminó en la creación del Ministerio, se dio en un contexto de reforma y reducción del Estado, de modo que desde sus orígenes, el MARN no fue concebido como un ente operativo, sino como un ministerio normador, de ahí que no haya desarrollado capacidades operativas como las del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que por cierto, también se vio afectado por la reducción del número de agencias de extensión agrícola, como resultado del proceso de reforma sectorial por el que atravesó en la década de los noventa, antes de la creación del MARN.

con el Programa de Obras de Rehabilitación y Reconstrucción para la Reducción de la Vulnerabilidad de la Cuenca Baja del Río Lempa (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013a).

### *Territorios de Progreso*

Iniciado septiembre de 2011 en la Bahía de Jiquilisco, en el Bajo Lempa, Territorios de Progreso es un programa presidencial enfocado en contribuir a la superación de la pobreza y las desigualdades sociales, principalmente las de género, edad y culturales, por medio del accionar coordinado de la administración pública y la gestión social de las comunidades. Incluye los municipios aledaños a la Bahía de Jiquilisco<sup>20</sup> y tiene como metas específicas: a) lograr la intervención gubernamental efectiva, propiciando que la administración pública actúe de forma coordinada y articulada en el territorio; b) mejorar la eficiencia y multiplicar la eficacia de los entes públicos, propiciando la equidad y la inclusión; c) integrar la participación ciudadana, atendiendo las necesidades y los intereses específicos de los distintos grupos poblacionales en la implementación, evaluación y seguimiento de la intervención gubernamental en el territorio; d) disminuir las brechas de desigualdad social, en particular las de género y edad en el acceso a los bienes y servicios gubernamentales; y e) dar sostenibilidad social y territorial a la estrategia gubernamental cuyo propósito es sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y social para el país (Presidencia de la República, 2011).

El Programa Territorios de Progreso incluye las siguientes líneas de acción: a) integrar y articular las políticas públicas basadas en la planificación territorial; b) la expansión de los mecanismos de participación social en la gestión de las políticas públicas de interés para el desarrollo de los territorios; c) la articulación de mecanismos de cooperación entre el Órgano Ejecutivo, los instituciones autónomas y los gobiernos locales; d) la participación efectiva de los Gabinetes de Gestión Departamental en la articulación de las acciones de gobierno en los departamentos, promoviendo la gestión interinstitucional; e) el fortalecimiento de los programas de servicios básicos para la ciudadanía; f) la inclusión y la integración productiva de las poblaciones vulnerables y de los segmentos de la sociedad que están sujetos a una mayor desigualdad; y g) el reconocimiento y respeto de la diversidad social, cultural, económica, política, institucional, ambiental y de las poblaciones.<sup>21</sup>

A través de este Programa, se institucionaliza el Consejo del Territorio, la cual constituye una plataforma que incluye a las entidades de gobierno, a las municipalidades y a la sociedad civil. El Consejo del Territorio canaliza la demanda estratégica de los actores para que el Gobierno, a través de los ministerios, las incorpore en las propuestas de presupuesto nacional (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013b). Hacia finales de 2013, se habrían incorporado 29 territorios bajo este Programa, de

---

<sup>20</sup> Los criterios para la selección son: concentración de pobreza y exclusión social, potencialidades productivas evidentes o donde se insertan proyectos de infraestructura o productivos considerados prioritarios por el gobierno, y existencia de procesos de organización ciudadana en marcha o con potencialidad.

<sup>21</sup> Este Programa incluye una estructura operativa integrada por el Presidente, el Consejo de Ministros y los Gabinetes de Gestión Departamental, que mantienen un diálogo permanente con el Consejo del Territorio. El Consejo del Territorio es una representación de los actores territoriales, conformado por representantes de organizaciones como las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOs), asociaciones de mujeres, grupos productivos, asociaciones de agua, entre otros, así como Alcaldes y miembros del Gabinete de Gestión Departamental. Las atribuciones del Consejo del Territorio incluyen: la elaboración de su reglamento y plan de desarrollo; elección de Núcleo Dirigente o Junta Directiva; presentar sugerencias para incidir en las políticas de Gobierno para mejorar la eficiencia de las acciones; apoyar y monitorear la ejecución de las acciones de Gobierno; estimular la participación activa de los miembros del Consejo; y ejercer el control social del Programa Presidencial de Territorios de Progreso.

modo que el Presupuesto de 2014 incluya las demandas y acuerdos sobre priorización de recursos públicos alcanzados en los Consejos del Territorio.

### *Estrategia Nacional de Desarrollo Productivo*

La Estrategia Nacional de Desarrollo Productivo busca la reactivación productiva, la ampliación de la base empresarial y la creación de condiciones que contribuyan a la concreción de un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo en el mediano plazo. En el Plan Quinquenal se aclara que se lograrán estos propósitos si la estrategia contribuye a la reducción sostenible de la pobreza y la exclusión social, al crecimiento económico compartido, a la ampliación de la base empresarial, al equilibrio del desarrollo en el territorio, a la aplicación de conocimientos para la innovación, al impulso de las iniciativas emprendedoras, a la integración nacional de la economía y a su competitividad (GOES, 2010). En este marco, el objetivo de la Estrategia es la transformación productiva que facilite el tránsito hacia una nueva etapa de desarrollo, que ponga atención especial a los pequeños y medianos productores y a los empresarios, que estimule a nuevos sectores, que fomente la asociatividad y que impulse la innovación y las apuestas productivas en los territorios (GOES, 2010).<sup>22</sup>

Con esta orientación, la Estrategia Nacional de Desarrollo Productivo se enfoca en el apoyo de iniciativas desencadenantes, lideradas por productores, empresarios y municipalidades, que respondan a visiones sostenibles, a fortalezas asociativas y a experiencias productivas, a fin de asegurar la ampliación de la base empresarial y la innovación productiva. Además plantea tomar en cuenta las cadenas de valor y la creación de nuevas empresas y su fortalecimiento. También considera de manera especial el fomento de las iniciativas empresariales público-privadas que impulsen proyectos vitales para los municipios y sus economías.<sup>23</sup> El Gobierno también ha planteado la necesidad de un Sistema Nacional de Desarrollo Productivo, con un conjunto de apuestas estratégicas que buscan convertir a El Salvador en: a) un productor de sus propios alimentos, incorporando el potencial marino como patrimonio productivo; b) un centro industrial especializado, tanto en la generación de valor agregado para productos agropecuarios, como productos industriales y agroindustriales con calidad de exportación; c) un centro logístico internacional, dada su posición estratégica en la región, a partir de la modernización del sistema de puertos, la red vial y la infraestructura; y d) un centro turístico internacional a partir del aprovechamiento de los recursos de la costa y de la cadena volcánica (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013a). La Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero-Marina se deriva de la Estrategia Nacional de Desarrollo Productivo, pero por su envergadura, representa en buena parte, la principal apuesta de desarrollo del Gobierno, al punto que el Asocio para el Crecimiento y el proyecto FOMILENIO II, están enfocados en la franja costero-marina del país.

---

<sup>22</sup> Otros objetivos de la Estrategia son: a) reactivar el crecimiento de las actividades productivas y estimularlas, atendiendo especialmente las iniciativas económicas con potencial desencadenante, de forma que se incentive la generación de empleos e ingresos y se fortalezca la creación de riqueza en el territorio para favorecer una distribución más equitativa; b) facilitar a productores y a empresarios acceso a capital de inversión, a conocimientos, a tecnología, y contribuir a que mejoren su capacidad de gestión para que se integren en forma competitiva a los mercados; c) acercar al territorio los servicios y recursos gubernamentales destinados a productores, para fomentar iniciativas emprendedoras y para impulsar el desarrollo productivo; d) coordinar la acción gubernamental para atender las demandas de los productores y empresarios e impulsar la aplicación del enfoque de *territorios de desarrollo*, de acuerdo con las apuestas productivas diferenciadas en función de las singularidades regionales; e) fomentar la participación de agentes económicos y sociales independientes en la formulación de los planes de la estrategia de desarrollo productivo y favorecer la auditoría ciudadana y la transparencia de la actuación pública (GOES, 2010).

<sup>23</sup> Los territorios priorizados para la implementación de la Estrategia son: la Bahía de Jiquilisco, la ciudad puerto de La Unión, el valle del alto Lempa, el norte de los departamentos de San Miguel y Morazán, Santa Rosa de Lima, Acajutla-Ahuachapán, Comalapa y la zona marina salvadoreña.

Según el Programa de Actuaciones Estratégicas para el Desarrollo de la Franja Costero-Marina de El Salvador, ese territorio tiene un potencial único para convertirse en motor del crecimiento económico y del desarrollo nacional, que se evidencia en que: i) posee la mitad de las tierras más fértiles del país; ii) posee una gran riqueza y diversidad ambiental —una de las mayores de Centroamérica—, con recursos sustantivos para actividades pesqueras y turísticas, que se conectan con otras zonas en la cadena volcánica con elevado potencial productivo; iii) cuenta con la más valiosa infraestructura de transporte y logística del país; iv) detenta una estructura social rural con altos niveles de organización; y v) allí se encuentran los más grandes e inexplorados recursos del país: el mar territorial (Secretaría Técnica de la Presidencia, s.f).

Por los activos de infraestructura existentes (puertos, aeropuerto, carreteras, etc.), la Franja Costero-Marina representa un territorio clave para la consolidación de una plataforma efectiva de interconexión e integración comercial con el resto de Centroamérica. Sin embargo, también se han identificado una serie de condicionantes para el desarrollo de la franja costero-marina, entre las cuales están: i) debilidad de los tejidos socio-productivos e institucionales; ii) precariedad de condiciones de vida para la mayoría de la población y elevados niveles de desigualdad social y de género; iii) debilidad del sistema de ciudades costeras; iv) riesgos, zonas críticas y conflictos de usos sobre los espacios litorales y costero-marinos; y v) escasa capacidad de generación de conocimiento e innovación (Op. Cit.). El Recuadro 1 resume las condiciones y propuestas para el Bajo Lempa contenidas en el Programa de Actuaciones Estratégicas para el Desarrollo de la Franja Costero-Marina de El Salvador. El Mapa 3 ejemplifica algunas de las propuestas para el Bajo Lempa.

#### **Recuadro 1: Condiciones y propuestas para el Bajo Lempa**

Condiciones que caracterizan el contexto en el Bajo Lempa:

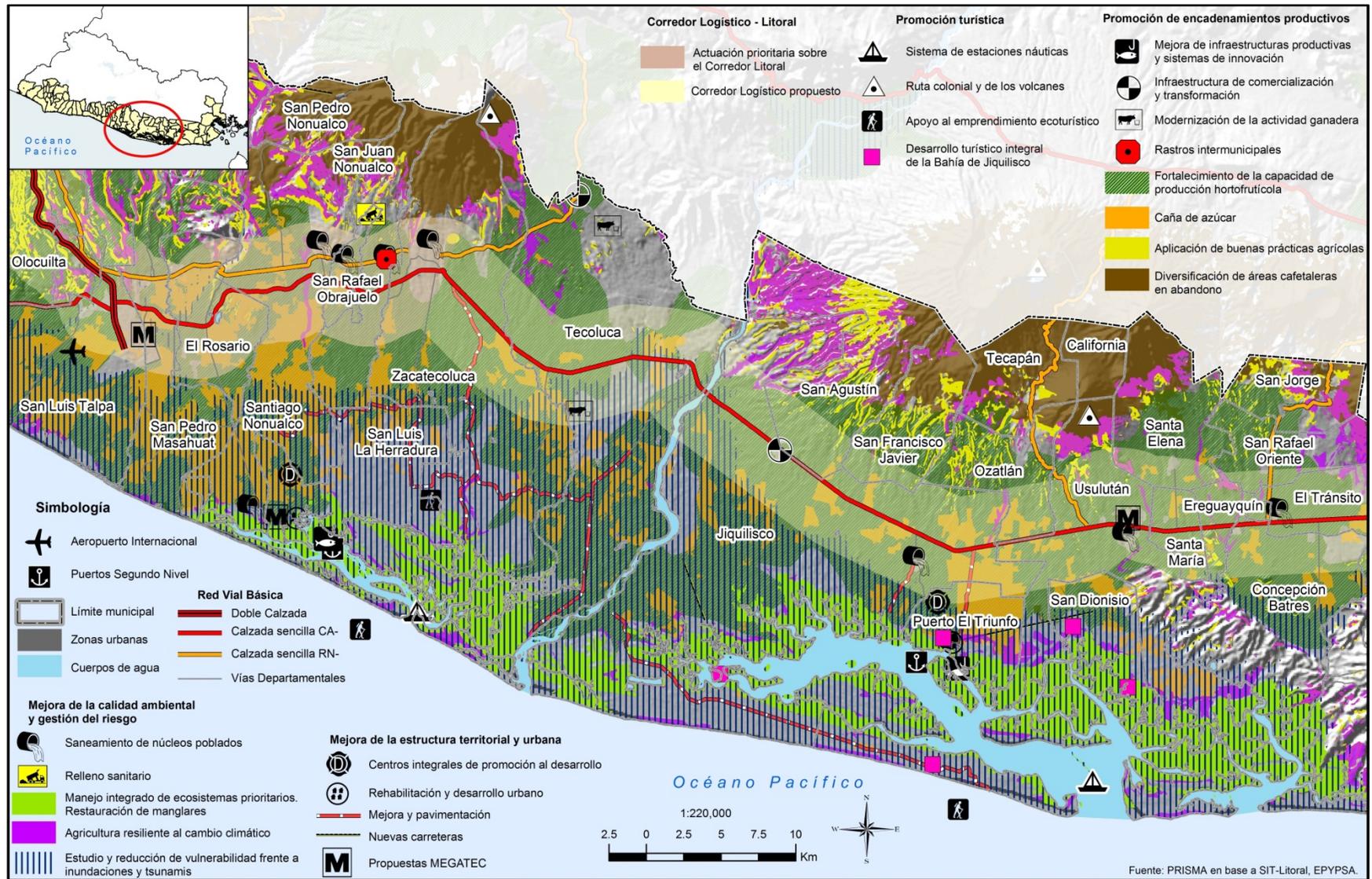
- Las circunstancias más extremas y extensas de riesgos y vulnerabilidad
- Los mayores valores ecológicos y ambientales
- Los sistemas y recursos más importantes para la sostenibilidad y desarrollo de las actividades pesqueras
- Los sistemas más demandados y vulnerables para el desarrollo de las actividades turísticas
- Las llanuras litorales más extensas y con mayor potencialidad productiva de El Salvador
- Tejidos socioproductivos que presentan como rasgos dominantes la debilidad y la desarticulación, situaciones muy importantes de desigualdad, marginalidad y pobreza, con la presencia de ámbitos de extremo contraste entre condiciones de vida de primer nivel a escala internacional y circunstancias sociales de precariedad extrema (por ejemplo, el estero Jaltepeque)
- Desaprovechamiento de capacidades y potencialidades productivas, en particular de mujeres y jóvenes
- Debilidad del sistema de ciudades costeras (San Luis La Herradura y Puerto El Triunfo)

Programas y proyectos propuestos:

- Implementación del Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP)
- Puesta en marcha de la Red de Casas de la Cultura Faros del Pacífico con sedes en San Luis la Herradura y Puerto el Triunfo
- Desarrollo del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Producción Hortofrutícola en las llanuras litorales del Bajo Lempa y que integre estrategias para promover el acceso de las mujeres productoras a los activos productivos
- Construcción de muelles artesanales y de infraestructuras productivas para actividades pesqueras y de turismo, con actuaciones de mejora de comercialización y distribución de productos pesqueros y servicios turísticos
- Ampliación del Programa Comunidades Solidarias Rurales en los municipios de la Bahía de Jiquilisco
- Instalación y puesta en marcha de Ciudad Mujer en Usulután
- Fortalecimiento de la oferta de capacitación técnica y formación profesional del Megatec de Zacatecoluca, del Instituto Tecnológico de Usulután y del Centro de Acuicultura y Pesca en Santa Cruz Porrillo

Fuente: Basado en Secretaría Técnica de la Presidencia (s. f.).

Mapa 3: Propuestas estratégicas para el Bajo Lempa



Como parte de la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero-Marina, el Gobierno ha sometido a la Asamblea Legislativa propuestas de préstamos para el financiamiento de proyectos que forman parte de dicha Estrategia. Entre esos proyectos están: la ampliación a cuatro carriles de la carretera Zaragoza-La Libertad y la construcción del By-Pass de La Libertad; la ampliación a cuatro carriles del tramo de la carretera panamericana San Vicente-San Miguel y la construcción del By-Pass de San Miguel; la construcción de muelles y carreteras secundarias en puntos estratégicos de la zona costera y el desarrollo de un programa de fomento productivo y de turismo que beneficiará a productores y productoras, al sector cooperativo y a las micro, pequeñas y medianas empresas que operan en esa región (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013a).

### *Asocio para el Crecimiento y FOMILENIO II*

El Asocio para el Crecimiento (ApC) emana de la Directiva Presidencial sobre la Política para el Desarrollo Mundial del Gobierno de los Estados Unidos, la cual fue aprobada el 22 de septiembre de 2010.<sup>24</sup> Dicha Directiva se basa en la experiencia de la modalidad de cooperación del Gobierno de los Estados Unidos a través de la Corporación Reto del Milenio (Millenium Challenge Corporation, MCC), creada con apoyo bipartidista por el Congreso de los Estados Unidos en enero de 2004, como un instrumento para mejorar la asistencia sobre la base de principios que resultaron claves para la definición de la Directiva de 2010.<sup>25</sup> En este marco, el ApC es una alianza entre los Estados Unidos y un selecto grupo de países para acelerar y sostener el crecimiento económico de base amplia a partir del cual se ponen en práctica los principios de la Directiva de 2010 sobre Desarrollo Mundial.<sup>26</sup> El ApC “incluye un riguroso análisis conjunto de las restricciones para el crecimiento, el desarrollo de planes de acción conjunto para remover esas restricciones, así como la responsabilidad mutua de alto nivel en cuanto a su aplicación” (U. S. Government, 2012).

En el caso de El Salvador, el ApC está planteado para movilizar recursos tradicionales y no-tradicionales de ambos gobiernos para remover los obstáculos al crecimiento e identificar oportunidades para el crecimiento económico de base amplia (U. S. Department of State, 2011).<sup>27</sup> Según

---

<sup>24</sup> Esta Directiva reconoce que el desarrollo es vital para la seguridad nacional de Estados Unidos y traza un curso para que el desarrollo, la diplomacia y la defensa se refuercen y complementen mutuamente en un enfoque integrado para la seguridad nacional. A partir del año fiscal 2012, la implementación de la Directiva se vincula con tres iniciativas globales lanzadas por el Gobierno de los Estados Unidos: i) el Programa Alimentar el Futuro - Feed the Future; ii) la Iniciativa de Salud Mundial - Global Health Initiative; y iii) la Iniciativa Mundial para el Cambio Climático - Global Climate Change Initiative (La Casa Blanca, 2010).

<sup>25</sup> El modelo de asistencia al de la MCC se basa en los principios de: i) enfoque en resultados; ii) selectividad y buena gobernanza en países pobres; iii) liderazgo en la conducción y apropiación en la implementación por parte de los países pobres; y iv) transparencia (MCC, 2010). La Directiva Presidencial sobre la Política para el Desarrollo Mundial se basa en criterios como: enfoque en resultados, un nuevo modelo operativo, y una arquitectura moderna, que además deberá orientar a las distintas agencias gubernamentales de Estados Unidos en las acciones de cooperación con los países seleccionados (La Casa Blanca, 2010).

<sup>26</sup> Hasta mayo de 2012, los países seleccionados en el Asocio para el Crecimiento son El Salvador, Ghana, Filipinas y Tanzania. El Salvador firmó el Plan de Acción en noviembre de 2011; Ghana ya está elaborando el Plan de Acción; con Filipinas ya se firmó la declaración en noviembre de 2011; y Tanzania está por concluir su Plan de Acción.

<sup>27</sup> Las metas y objetivos del ApC incluyen, entre otros: i) formalizar los compromisos de ambos gobiernos para reducir los efectos de los obstáculos al crecimiento económicos durante los próximos cinco años (2011-2015); ii) propiciar las condiciones para que otros gobiernos donantes e instituciones internacionales participen en una alianza para el crecimiento económico y el desarrollo en El Salvador; iii) demostrarle al pueblo de El Salvador el claro compromiso para abordar los obstáculos al crecimiento; iv) fortalecer una relación productiva entre el gobierno y el sector privado basada en el respeto y en una visión compartida de El Salvador; y v) fortalecer una relación bilateral de mutuo respeto, rendición de cuentas y de acciones demostrables entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de El Salvador (Gobierno de los Estados Unidos de América-Gobierno de El Salvador, 2011; U. S. Department of State, 2011).

quedó consignado en la Declaración Conjunta de Principios, “el Gobierno de El Salvador, en su estrategia de desarrollo contenida en su Plan Quinquenal, plantea ejecutar reformas económicas catalizadoras, sostenibles, transparentes y no discriminatorias para estimular una expansión rápida e inclusiva de la economía. El Gobierno de los Estados Unidos reconoce los esfuerzos del Gobierno de El Salvador para promover un cambio de políticas públicas y una reforma institucional, según se establece en el Plan de Acción Conjunto de los Países. El Gobierno de los Estados Unidos pretende movilizar una amplia gama de instrumentos de asistencia y buenos oficios para incrementar el impacto del Plan, incluyendo el uso de la asistencia para apalancar el capital privado, convocar al sector privado para aumentar la inversión y apoyar los esfuerzos nacionales para crear un entorno propicio que permita el crecimiento económico” (Gobierno de los Estados Unidos de América-Gobierno de El Salvador, 2011).

En julio de 2011 se concluyó el análisis de restricciones al crecimiento económico en El Salvador, según el cual, las dos restricciones principales son el crimen e inseguridad, y la baja productividad en el sector de bienes transables (USG-GOES, 2011). En noviembre de 2011 ya se contaba con el Plan de Acción Conjunto 2011-2015 del ApC, a través del cual se definieron las estrategias y las metas para abordar las dos restricciones al crecimiento económico. En el caso de la restricción vinculada con el crimen y la inseguridad, la estrategia se enfoca en el fortalecimiento institucional y la prevención del crimen y la violencia, además de hacer un llamado a la comunidad internacional y a otros actores para contribuir a reducir los efectos de esta restricción, a través de acciones específicas relacionadas a la estrategia (Gobierno de El Salvador-Gobierno de los Estados Unidos de América, 2011).<sup>28</sup>

Por su parte, la estrategia relativa a la baja productividad de los bienes transables parte del reconocimiento consignado en el Plan Quinquenal de que la inversión privada juega un rol importante en la dinamización económica y que la competitividad de las exportaciones es un elemento central en cualquier estrategia de crecimiento. Asimismo, la estrategia plantea la necesidad de contar con un sector privado doméstico e internacional que contribuya con capital, tecnología y espíritu emprendedor, además de que para que un plan económico de crecimiento sea exitoso, se requiere la participación del sector privado y el mutuo entendimiento entre éste y el gobierno, basado en la transparencia, comunicación y políticas claras que apoyen e impulsen la innovación (Gobierno de El Salvador-Gobierno de los Estados Unidos de América, 2011).<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Esta estrategia incluye 14 metas: 1) profesionalizar a las instituciones del sector justicia; 2) mejorar la efectividad de los procedimientos y prácticas de justicia criminal; 3) reducir el impacto del crimen organizado sobre la pequeña y mediana empresa que es potencialmente el sector más dinámico de la economía; 4) facilitar el crecimiento económico asegurando que la fuerza laboral esté protegida del crimen mientras van hacia y desde su lugar de trabajo; 5) eliminar los activos de las organizaciones criminales y financiar y apoyar programas de seguridad mediante el uso de propiedades y activos incautados; 6) profesionalizar la administración pública de El Salvador y mejorar la confianza del público en el gobierno; 7) promover un diálogo nacional sobre cómo mejorar la seguridad ciudadana; 8) atender a jóvenes en riesgo a través de oportunidades económicas; 9) apoyar a la PNC para fortalecer su orientación al servicio (policía comunitaria); 10) mejorar las oportunidades educativas en los municipios de alto riesgo; 11) prevenir el crimen y la violencia en municipios clave; 12) reducir el hacinamiento en las cárceles; 13) mejorar la seguridad en las prisiones; y 14) promover el uso de la extradición como elemento disuasivo para el crimen y un medio para reforzar la seguridad nacional.

<sup>29</sup> Esta estrategia incluye 6 metas: 1) facilitar el establecimiento de un Consejo para el Crecimiento para promover un ambiente de confianza y mejorar el clima de negocios (medido según los indicadores de Doing Business) e inversiones en actividades o sectores considerados como estratégicos; 2) reducir los costos de las empresas debido a la infraestructura para mejorar su competitividad; 3) mejorar la calidad del sistema educativo con el fin de crear una fuerza laboral que sea más altamente calificada y preparada tecnológicamente; 4) elevar los ingresos fiscales (netos) al 16 por ciento del PIB para 2015 y utilizar los recursos públicos de manera eficiente y transparente; 5) apoyar una estrategia para atraer y promover la inversión extranjera directa y convertir a El Salvador en un lugar más atractivo para la inversión extranjera; y 6) superar la

En noviembre de 2011 se instaló el Consejo Nacional para el Crecimiento, convocado por el Presidente de El Salvador, el cual se conformó con los principales funcionarios del gabinete económico y con grandes empresarios.<sup>30</sup> Tal como está previsto en la meta 1 del Plan de Acción Conjunto 2011-2015 del Asocio para el Crecimiento, el Consejo Nacional para el Crecimiento tiene como finalidad fomentar un clima de confianza, comunicación franca y colaboración entre el Gobierno y el sector empresarial, de modo que se constituya en un espacio de diálogo sobre los desafíos para propiciar el crecimiento económico. A noviembre de 2012, la implementación del Plan de Acción Conjunto del ApC reflejaba una puntuación de acuerdo a las metas establecidas (Cuadro 1).

**Cuadro 1: Cumplimiento de metas del Asocio para el Crecimiento**

<b>Restricciones al crecimiento económico</b>	<b>Puntuación (2012)</b>	
	<b>Mayo</b>	<b>Noviembre</b>
<b>Crimen e inseguridad</b>		
1. Fortalecer las instituciones del sector justicia	En la meta	En la meta
2. Mejorar los procedimientos de justicia penal	En la meta	En la meta
3. Reducir el impacto del crimen en las empresas	En la meta	En la meta
4. Reducir el impacto del crimen en los pasajeros/transporte público	En la meta	En la meta
5. Eliminar los activos de las organizaciones criminales	En la meta	En la meta
6. Fortalecer la administración pública de El Salvador	Bajo la meta	Bajo la meta
7. Promover un diálogo nacional para mejorar la seguridad	En la meta	En la meta
8. Ayuda a jóvenes en riesgo por medio de oportunidades económicas	En la meta	En la meta
9. Fortalecer a la Policía Nacional Civil	En la meta	En la meta
10. Mejorar oportunidades educativas para jóvenes en municipios de alto riesgo	En la meta	En la meta
11. Prevenir la delincuencia y la violencia en municipios claves y apoyar reformas	En la meta	En la meta
12. Reducir el hacinamiento en las prisiones	En la meta	En la meta
13. Mejorar la seguridad en las prisiones	En la meta	En la meta
14. Promover el uso de la extradición para combatir la delincuencia	Bajo la meta	Bajo la meta
<b>Baja productividad en el sector de bienes transables</b>		
1. Establecimiento de un Consejo de Crecimiento	En la meta	En la meta
2. Reducir el costo de las compañías para mejorar su competitividad	En la meta	En la meta
3. Fortalecer la fuerza de trabajo para coincidir con demanda de mercado laboral	En la meta	En la meta
4. Incrementar los ingresos fiscales netos para el año 2015	En la meta	En la meta
5. Apoyar una estrategia para atraer y promocionar inversión extranjera directa	En la meta	Bajo la meta
6. Superar la baja productividad de los bienes transables	En la meta	En la meta

Fuente: Basado en Gobierno de El Salvador-Gobierno de los Estados Unidos de América (2012a) y Gobierno de El Salvador-Gobierno de los Estados Unidos de América (2012b).

El FOMILENIO II tendrá como marco el Asocio para el Crecimiento.<sup>31</sup> Enfocado en la zona costero-marina del país, el Gobierno de El Salvador finalizó la propuesta para un segundo compacto<sup>32</sup> a ser

baja productividad mediante la transformación de los factores de producción del sector de transables, a través de la implementación de estrategias para mejorar la innovación, la calidad y la internacionalización.

<sup>30</sup> Los funcionarios del gabinete económico son: el Secretario Técnico de la Presidencia, el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central de Reserva, el Ministro de Economía, el Ministro de Agricultura y Ganadería, el Ministro de Defensa, y el Superintendente del Sistema Financiero. Los empresarios son: Roberto Murray Meza, Francisco de Sola, Francisco Callejas, Juan Carlos Eserski, Ricardo Poma, José Roberto Dutriz y Carlos Guerrero.

<sup>31</sup> La finalización del primer compacto concluyó en septiembre de 2012, el cual se implementó en la zona norte del país. Con una donación de US\$ 460.9 millones, FOMILENIO se implementó para reducir la pobreza a través del crecimiento económico en base a tres componentes: 1) Desarrollo Humano (US\$ 106.8 millones); 2) Desarrollo Productivo (US\$ 75.5 millones); y 3) Conectividad Vial (US\$ 233.6 millones). El componente de Desarrollo Humano se enfocó en incrementar capacidades y habilidades a través de la educación formal e informal y ampliar el acceso a infraestructura social básica; el componente de Desarrollo Productivo incluyó programas de servicios y asistencia técnica para el desarrollo empresarial, infraestructura, equipo productivo y programas de inversión y crédito, enfocándose en el establecimiento de cadenas productivas; bajo el componente de Conectividad Vial se construyó la Carretera Longitudinal del Norte y una red de caminos rurales (Kandel, Gómez y Cuéllar; 2009).

<sup>32</sup> Un compacto es un acuerdo multi-anual entre la Corporación Reto del Milenio y un país elegible para financiar programas específicos enfocados en reducir la pobreza y estimular el crecimiento económico.

financiado con recursos de la Corporación Reto del Milenio, luego de que El Salvador fuera seleccionado por la Junta Directiva de dicha Corporación en diciembre de 2011.<sup>33</sup> La propuesta del Gobierno para un segundo compacto se sometió a un proceso de consulta con diversos actores (comunidades, municipalidades, empresarios, etc.). Los principales componentes incluyen inversiones en capital humano, clima de inversiones, e infraestructura logística, con recursos conjuntos que alcanzan los \$ 365 millones (Recuadro 2). Además de los recursos que se pudieran movilizar a través de FOMILENIO II, el Gobierno de El Salvador también gestiona una cartera de proyectos con otras fuentes de financiamiento que sobrepasan los \$ 600 millones, los cuales forman parte de la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero-Marina.<sup>34</sup>

#### Recuadro 2: Componentes de la propuesta para FOMILENIO II

El acuerdo propuesto con El Salvador para FOMILENIO II busca fortalecer el clima de inversión, mejorar el papel de las alianzas público-privadas en la prestación de servicios básicos, y mejorar la productividad y la competitividad del país en los mercados internacionales. A través de reformas de políticas y un conjunto integrado de inversiones en capital humano, capital físico y capital institucional de El Salvador, la MCC espera que el segundo compacto ayude a sentar las bases para un crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza. La MCC ha ofrecido \$ 277 millones para un segundo compacto. El Gobierno de El Salvador dispondría de una contrapartida de \$ 88 millones (32%), muy por encima del 15% que exige la MCC. A continuación se resumen los componentes de la propuesta para un segundo compacto.

*Capital institucional (\$ 42.4 millones; 15%):* La economía de El Salvador sufre de un régimen institucional y normativo ineficiente que inhibe la inversión privada y reduce la competitividad del país en la economía global. Las inversiones bajo este componente buscan: i) mejorar la eficacia de los marcos regulatorios y la calidad de la burocracia; y ii) la prestación de servicios públicos en asocio con el sector privado.

*Capital humano (\$100.7 millones; 36%):* Busca mejorar la calidad de la educación y el desarrollo de habilidades de los estudiantes salvadoreños, para aumentar la productividad laboral de los futuros trabajadores. Los estudiantes que se preparen con las habilidades básicas necesarias y el conocimiento en los niveles primario y secundario serán capaces de avanzar a la formación de alto nivel en habilidades más específicas demandadas por el mercado de bienes y servicios transables, dando lugar a una mayor productividad en el mercado de laboral.

*Infraestructura logística (\$ 109.6 millones; 40%):* Busca invertir en el capital físico de El Salvador para mejorar los corredores logísticos entre el principal paso fronterizo con Honduras en El Amatillo, los puertos de La Unión y Acajutla, y el aeropuerto internacional de El Salvador. Se espera que estas actividades reduzcan el tiempo y los costos de transporte de mercancías y servicios en El Salvador, lo que debería conducir a una mayor inversión en la producción de bienes y servicios en el país.

*Monitoreo, evaluación y administración (\$ 24.3 millones; 9%).*

Fuente: Basado en MCC (2013).

Junto con el Asocio para el Crecimiento y FOMILENIO II, el Gobierno de los Estados Unidos también apoya al Gobierno de El Salvador a través de la Iniciativa BRIDGE (Building Remittance Investment for Development, Growth and Entrepreneurship).<sup>35</sup> Esta Iniciativa es liderada por el Buró de Asuntos Económicos, Energía y de Negocios del Departamento de Estado, con el objeto de promover la titu-

<sup>33</sup> Además de El Salvador, fueron seleccionados Benin, Cabo Verde, Georgia, Ghana y Zambia (MCC, 2011: 3).

<sup>34</sup> Varios proyectos de desarrollo productivo y de turismo que suman más de \$ 107 millones a ser financiados por el BID; tres proyectos de infraestructura y conectividad vial por unos \$ 180 millones que forman parte del Corredor Pacífico Mesoamérica, también con recursos del BID; el by-pass de San Miguel, por \$ 167 millones con recursos de JICA; y \$ 154 millones a través del Fondo de Yucatán, para la modernización de aduanas y carreteras (La Prensa Gráfica, 2013). Otros proyectos estratégicos que forman parte de la Estrategia para la Franja Costero-Marina son la concesión del Puerto de La Unión y la modernización, rehabilitación y ampliación del aeropuerto internacional de El Salvador, ambos bajo modalidades de socios público-privado.

<sup>35</sup> El 22 de septiembre de 2010, la Secretaria de Estado firmó el Memorandum de Entendimiento con el Presidente de Honduras y con el Canciller Salvadoreño que formaliza el compromiso conjunto bajo la Iniciativa BRIDGE.

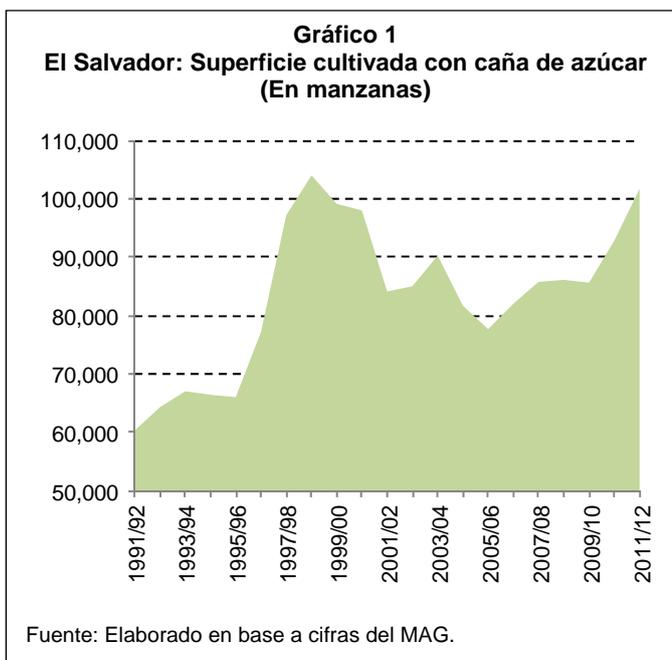
larización del flujo de remesas de modo que se conviertan en garantía para financiar proyectos estratégicos en el país. Según la Iniciativa, las remesas tienen el potencial de ser un activo transformador para alcanzar las metas de desarrollo en la región de América Latina, pues se estima que anualmente fluyen unos US\$ 50 billones que pudieran ser utilizados para ampliar el acceso a modalidades de capital de largo plazo para financiar inversiones que hagan sostenible el crecimiento económico.<sup>36</sup> Esta Iniciativa no es trivial, pues el Asocio para el Crecimiento prácticamente no cuenta con recursos financieros, en tanto que FOMILENIO II en el mejor de los casos aportará un monto sustancialmente menor en relación con el primer compacto que se ejecuta en la zona norte del país.

### Acciones y propuestas empresariales

A continuación se ejemplifican tres casos de propuestas promovidas por sectores empresariales, las cuales se relacionan con viejos ejes de acumulación redimensionados por cambios en el contexto prevaleciente, así como con nuevas apuestas que buscan la promoción de inversiones en El Salvador para convertirlo en un centro atractivo para el auge del turismo y los servicios logísticos.

#### *Patrones tradicionales de acumulación: El caso de la caña de azúcar*

Como se discutió anteriormente, el Bajo Lempa fue un territorio clave para el auge del algodón y también de la caña de azúcar. Después del colapso ecológico del algodón (Barry y Rosa, 1995) y en el contexto de la transformación económica del país, a diferencia del cultivo del café, la caña de azúcar ha experimentado una importante ampliación de la superficie cultivada (Gráfico 1). En una década, la superficie sembrada con caña de azúcar prácticamente se duplicó, pasando de 54,700 manzanas cultivadas en la cosecha 1990/91, a su máximo histórico de 104,000 manzanas cultivadas en la cosecha 1998/99. A pesar que durante la primera década del siglo XXI, la superficie de



caña de azúcar mostró una tendencia decreciente, en los años recientes muestra nuevamente una expansión importante, aunque todavía menor al máximo histórico.

A diferencia de la caña, la superficie cultivada con café se ha reducido paulatinamente, como resultado de la crisis de los precios internacionales y de los incentivos para cambiar el uso del suelo de zonas de cafetales hacia lotificaciones y urbanizaciones, sobre todo en las zonas más cercanas a los centros urbanos.

<sup>36</sup> Bajo la Iniciativa BRIDGE, instituciones financieras salvadoreñas podrían asociarse con los Estados Unidos y con socios multilaterales para explorar opciones de uso de los flujos de remesas de manera segura, como un activo que aumente el financiamiento de bajo costo y de largo plazo para financiar iniciativas de desarrollo en infraestructura, obras públicas y comerciales (U. S. Department of State, 2010).

La expansión de la caña se vio favorecida por el marco legal que rige la producción para el mercado interno, así como por el sistema de cuotas para el mercado internacional.<sup>37</sup> Para ambos mercados, los productores y exportadores cuentan con sistemas de cuotas que propician una estabilidad importante en las perspectivas de producción, lo cual ha resultado clave para la expansión del cultivo. Si bien la dinámica del mercado del azúcar explica la ampliación de la superficie sembrada, las propuestas de expansión de la caña vinculadas con la producción de etanol tendrían impactos acelerados, pues se estima que el potencial productivo asciende a 461,367 manzanas, con una influencia importante en el Bajo Lempa.

Propiciada por la búsqueda de diversificación de la matriz energética de El Salvador, los agrocombustibles son una propuesta que se viene discutiendo desde hace varios años. Sin embargo, la Evaluación Ambiental Estratégica evidenció al menos dos escenarios relacionados con el cultivo de la caña de azúcar: el primero, supone la misma superficie cultivada con caña, sugiriendo que la producción actual tiene un potencial para transformar el 60% de melaza que actualmente se exporta como materia prima,<sup>38</sup> pudiéndose destinar a la producción de bioetanol; el segundo, supone una expansión de la superficie cultivada de caña para estos fines, que estaría desligada de la producción de azúcar y que sería poco viable por el conjunto de restricciones agronómicas, técnicas, ambientales, sociales y de cambios en el uso del suelo resaltadas en la Evaluación Ambiental Estratégica (MARN, 2011). A pesar de estas restricciones, las expectativas por parte de distintos productores por ampliar la superficie cultivada de caña, tanto para la producción de azúcar, como para producir bioetanol, son evidentes y latentes. En el Bajo Lempa, compras de tierra para estos fines ya han sido denunciadas de manera reiterada por parte de organizaciones locales.

La principal élite económica presente en el Bajo Lempa, son los grandes productores de caña de azúcar, que desde el fin de la guerra hasta finales de la década de los noventa y principios del 2000, impulsaron un proceso de reactivación y producción de antiguas propiedades dedicadas anteriormente al algodón y ahora sustituidas por este cultivo. Como parte de este proceso, en los últimos años se han dado acaparamientos de tierras a través de contratos de arrendamiento con cooperativas de la reforma agraria, así como con beneficiarios del PTT y otros pequeños productores. En los últimos años, la modalidad para controlar la tierra por parte de los grandes productores de caña se ha sofisticado: en lugar de basar sus estrategias en la concentración de la propiedad de la tierra, la expansión de la superficie cultivada se ha basado en el aumento de contratos de arrendamiento, cediendo los derechos de uso del suelo de pequeños productores y medianos productores, así como de cooperativas que alquilan sus tierras a ingenios.<sup>39</sup> Al mismo tiempo, este mecanismo influye en una mayor disponibilidad de mano de obra en las plantaciones de caña.

### *El caso de ALBA Alimentos*

La empresa de economía mixta Alba Petróleos de El Salvador S.E.M. de C.V. inició en 2012 la ejecución de ALBA Alimentos, como una apuesta estratégica para incrementar la producción de granos

---

<sup>37</sup> De la producción de azúcar en El Salvador, aproximadamente 45% se destina para el mercado nacional; 10% al mercado de los Estados Unidos; y 45% a otros países como Canadá, Chile, Portugal y Rusia.

<sup>38</sup> El Ingenio La Cabaña produce los 2.8 millones de galones anuales de bioetanol en base a melaza de caña de azúcar que se producen en El Salvador. Si se destinara el 60% de la melaza que se exporta actualmente, en el país se podría producir 9 millones de galones anuales (MARN, 2011).

<sup>39</sup> La constitución de la República de El Salvador de 1983, fijó en 245 hectáreas (350 manzanas) el límite de la propiedad individual de la tierra.

básicos y mejorar la seguridad y soberanía alimentaria del país.<sup>40</sup> Con recursos generados por ALBA Petróleos de El Salvador se lanzó ALBA Alimentos, que pretende reactivar 100,000 manzanas de tierra para la producción de alimentos y para recuperar el agro, que fue sistemáticamente abandonado durante las dos décadas anteriores (Ortiz, 2012).

ALBA Alimentos busca beneficiar a productores agrícolas mediante programas de financiamiento, asistencia técnica y comercialización. ALBA Alimentos cuenta con US\$ 90 millones, distribuidos en US\$ 30 millones por año, provenientes del fondo para proyectos sociales de ALBA Petróleos. La meta es capacitar a pequeños productores agrícolas para mejorar el uso de las tierras cultivables, aumentando el número de cosechas por año, utilizando sistemas de riego con motor y con sistemas solares que permitirán tener condiciones de invierno permanentemente y cosechar durante todo el año (Idem). Para finales de 2012, ALBA Alimentos cubrió unas 30,000 manzanas cultivadas con maíz, frijol y maicillo; y se habrían generado unos 200,000 empleos directos e indirectos (Rodríguez, 2013). La meta para 2013 es cubrir unas 100,000 manzanas (Idem).

Los alcances que está logrando ALBA Alimentos no son despreciables, por tanto, al igual que el Plan de Agricultura Familiar, un desafío pendiente es cómo promover un proceso de transformación de prácticas y una oferta tecnológica alternativa a la dependencia de agroquímicos, algo que se promueve desde el PREP, pero que hasta el momento, no cuenta con los recursos que se han logrado movilizar a través del PAF y ahora, a través de ALBA Alimentos.

#### *Nuevos ejes de acumulación: Turismo y corredor logístico*

El turismo ha experimentado una expansión importante en el país y juega un rol central en las propuestas para el desarrollo de la zona costero-marina, no sólo en las agendas del Gobierno, sino también del sector privado, que argumenta un potencial incomparable para el desarrollo del país. La Asociación de Desarrolladores Turísticos Costero Marinos (PROMAR), se conformó para promover inversiones y marcos de política que deriven en el desarrollo turístico del país.<sup>41</sup> A pesar que su naturaleza jurídica de organización sin fines de lucro, el principal objetivo de PROMAR es fomentar la inversión de capital nacional y extranjero, con el objeto de impulsar el crecimiento del turismo en el país, en los aspectos inmobiliarios, de servicios e infraestructura turística, en el marco de la ley y sin contravenir los programas o proyectos que en dichas áreas impulse en estado (Diario Oficial, 2012). En el marco del proceso de formulación y consultas para FOMILENIO II, PROMAR ha lanzado públicamente un conjunto de propuestas de inversión en el sector turismo, enfatizando que existe un conjunto de empresarios salvadoreños con recursos financieros disponibles de al menos US\$ 2,000 millones para invertir en 6 proyectos en la zona costero-marina del país y además, la construcción de un aeropuerto en La Unión (Recuadro 2).

---

<sup>40</sup> Alba Petróleos se enmarca en las iniciativas ALBA y PETROCARIBE. La figura jurídica corresponde a una sociedad de economía mixta de nacionalidad salvadoreña denominada ALBA PETROLEOS, S.E.M. DE C.V., la cual se conformó con fondos públicos aportados por varias municipalidades de El Salvador bajo la administración del FMLN que conformaron la empresa ENEPASA (Energía para El Salvador), así como por PDVSA por parte de la República Bolivariana de Venezuela (Alba Petróleos de El Salvador, S.E.M. de C.V.; 2012).

<sup>41</sup> Inscrita como una organización sin fines de lucro, PROMAR se fundó en noviembre de 2010. Esta Asociación es integrada por representantes y/o empresarios de al menos tres empresas salvadoreñas (QCO Inversiones, S.A. de C.V.; NEUPORT, S.A. de C.V.; Playas y Sol del Pacífico, S.A. de C.V.; y Desarrollos Turísticos del Pacífico, S.A. de C.V. (Diario Oficial, 2012).

## Recuadro 2

### PROMAR: Propuestas de desarrollo turístico para la zona costero-marina

*Coronas del mar:* Estaría ubicado en la zona costera en San Luis Talpa, La Paz, a unos 24 minutos del Aeropuerto Internacional de Comalapa. En las 200 manzanas de terreno se construirían varios hoteles, apartamentos de playa, un centro educativo y una marina. La inversión total ronda los US\$ 190 millones y se desarrollaría en seis etapas.

*Playa Secreta:* Esta inversión se enfocaría en la construcción de 12 hoteles, una marina, y unas 3,295 soluciones habitacionales, así como un campo de golf en la zona costera del Puerto de La Unión. La superficie de terreno supera las 245 hectáreas. El costo de inversión supera los US\$ 100 millones.

*Salamar/El Icacal:* Ubicado en Usulután en una extensa área de terreno en sus costas. Incluiría hoteles y restaurantes, así como complejos habitacionales. Su construcción incluiría inversión pública y privada, ya que el Gobierno invertirá en la zona en un centro recreativo. El costo de la inversión supera los US\$ 25 millones.

*Velazul Marina:* Se ubicaría en el Golfo de Fonseca y se trata del desarrollo de un puerto deportivo, integrado naturalmente a un pequeño estuario prístino rural. PROMAR afirma que la inauguración de este proyecto proporcionará un flujo constante de visitantes extranjeros a toda la comunidad del Golfo.

*San Juan del Gozo:* Se desarrollaría en la Bahía de Jiquilisco, en Usulután, aprovechando su belleza, única en Centroamérica. Parte del desarrollo incluye, casas particulares a lo largo del borde acuático de la Bahía, el Puerto El Triunfo, el Club Marino y el Hotel Barillas, en convivencia con pequeños pueblos.

*Aeropuerto:* El aeropuerto estaría ubicado en la zona costera del departamento de La Unión. El proyecto total supera los \$200 millones. En su primera etapa se invertirían \$77 millones para la construcción de la terminal de pasajeros, pista para aviones y otras infraestructuras de operación.

Fuente: Basado en Diario El Mundo (2012).

Las propuestas de PROMAR no sólo tienen una base económica sólida por los recursos financieros disponibles, sino también constituye una nueva modalidad de operar, cabildar e incidir de parte de sectores y grupos empresariales que utilizan diversos espacios para promover nuevas propuestas de inversión. Las propuestas de PROMAR no son nuevas. De hecho se vienen formulando desde hace varios años en el marco de la promoción de nuevos ejes de acumulación y apuestas estratégicas para el desarrollo en El Salvador. El turismo y los servicios logísticos son sólo parte de dichas propuestas, las cuales están siendo lanzadas con argumentos sumamente sofisticados que incorporan no sólo criterios económicos, como los encadenamientos productivos con comunidades locales, ó criterios de inclusión en términos de oportunidades de empleo y formación de capital humano, sino también cuentan con criterios ambientales que incluyen procesos y tecnologías propuestas no sólo ambientalmente amigables, sino también climáticamente compatibles, pues introducen criterios de reducción del riesgo y de mitigación al cambio climático con modalidades de emisiones bajas en carbono.

Para viabilizar estas propuestas, no bastan los recursos que ya tienen disponibles los grupos empresariales, pues se requiere un conjunto de condiciones de infraestructura vial y de servicios públicos, así como de un marco institucional favorable tal como el contenido en la nueva Ley de Asocios Público-Privados. Esto complejiza la orientación de los recursos provenientes de FOMILENIO II, sobre todo considerando que PROMAR ya ha iniciado su propio proceso de incidencia para que con dichos recursos, se financien inversiones que viabilicen los proyectos estratégicos en turismo.

#### **4. Senderos de desarrollo en el Bajo Lempa: Implicaciones para la gobernanza ambiental- territorial**

El Bajo Lempa tuvo un rol territorial fundamental en la última etapa de expansión del modelo agroexportador salvadoreño. El auge del algodón y de la caña de azúcar tuvo una expresión importante en ese territorio. Sin embargo, como se discutió antes, los precios internacionales del algodón y los altos costos de producción interna, conjugados con la guerra interna en la década de los años ochenta, dieron como resultado el abandono de las plantaciones y haciendas algodoneras. En cambio, la caña de azúcar no sólo no desapareció, sino que en los últimos años aumentó sustancialmente la superficie cultivada, como resultado de un conjunto de condiciones que garantizan el mercado interno y cuotas de exportación a mercados internacionales.

La reforma económica implementada durante los noventa, se orientó a la promoción de sectores como la maquila textil, el comercio y los servicios. El Bajo Lempa no sólo no tuvo un rol territorial bajo este nuevo contexto, sino que los esfuerzos e iniciativas locales, no contaron con marcos de política que les apoyaran y fortalecieran, lo cual hizo mucho más relevantes programas y proyectos financiados por la cooperación internacional, sobre todo, en los primeros años de la post-guerra en los noventa.

Las iniciativas y propuestas actuales están convirtiendo al Bajo Lempa en un territorio clave para el desarrollo. Las propuestas de desarrollo construidas socialmente por los mismos actores; los programas y proyectos implementados por el Gobierno enfocados en la seguridad alimentaria y en la transformación productiva; los nuevos marcos de política que buscan apoyar procesos locales de restauración y fortalecimiento de la resiliencia frente al cambio climático; así como nuevas estrategias para la promoción de la inversión y el crecimiento económico provenientes del Gobierno y de grupos económicos para la franja costero-marina en general, resaltan el rol territorial que el Bajo Lempa juega en este nuevo contexto configurado por la promoción de cambios en el modelo económico, en el marco de políticas y en la búsqueda de alternativas de desarrollo, donde recursos naturales y servicios ecosistémicos claves (tierra, playas y zonas costeras, recursos pequeños, etc.) aparecen claramente en las visiones y en las apuestas de desarrollo, tanto desde la perspectiva comunitaria, como de sectores empresariales volcados a la inversión en nuevos ejes de acumulación de capital. En cualquier caso, las condiciones de degradación ambiental y la alta vulnerabilidad frente al cambio climático son ineludibles.

##### **La dinámica territorial**

Si bien a nivel de organizaciones sociales y de productores locales en el Bajo Lempa, existen aspiraciones e intereses compartidos, se pueden identificar ciertas diferencias, específicamente respecto a las visiones sobre el uso y aprovechamiento de los recursos locales. Esto se refleja en los ejes de desarrollo priorizados en cada una de las márgenes del Bajo Lempa: del lado occidental, el énfasis se orienta al desarrollo económico local, a la transformación productiva basada en el manejo sostenible de recursos naturales y el acceso a mercados, un contexto donde adquieren especial importancia los acuerdos con actores extra-territoriales y las posibilidades de incidencia política; en el lado oriental, predomina un enfoque más orientado al desarrollo social, a la agricultura de subsistencia y a la protección de los recursos naturales alrededor de la Bahía de Jiquilisco, priorizando esfuerzos que estén en sintonía con las reivindicaciones sociales de la zona. En ambos casos, la gestión local del riesgo

frente a las inundaciones y los eventos extremos derivados del cambio climático es una prioridad generalizada.

La MESPABAL ha logrado una articulación importante de actores locales y a medida que avanza su proceso de cohesión y fortalecimiento, van surgiendo espacios y oportunidades de trabajo conjunto que contribuyen a la armonización de estas visiones, lo cual se ve favorecido por dos situaciones del momento actual: la presencia de fuertes amenazas (expansión de la caña de azúcar, mega-proyectos turísticos, plataforma logística, etc.), junto a la necesidad de promover una mayor cohesión entre las organizaciones del territorio para poder enfrentarlas; y la decisión de que la MESPABAL no dependa de ningún proyecto específico, como en ocasiones anteriores, para aumentar sus posibilidades de permanencia y apropiación por parte de los actores del territorio.

Las organizaciones locales han logrado consolidar su nivel de representatividad y reconocimiento, tanto a nivel interno como externo del territorio. Esto puede explicarse por los resultados que han ido acumulando a través de los proyectos ejecutados y la participación en espacios locales, así como legitimidad, tal como ocurrió en iniciativas impulsadas recientemente desde el gobierno central, entre las que se encuentran la Mesa de Seguimiento para la Reconstrucción del Bajo Lempa, el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes y FOMILENIO II, entre otras.

Por su lado, los productores de caña y los ingenios azucareros continúan ampliando la superficie cultivada, aún a pesar de los sistemáticos reclamos por los impactos ambientales y a la salud humana derivados de las prácticas del cultivo basadas en el uso intensivo de agroquímicos y el generalizado uso de las quemadas en las épocas de cosecha. Si bien la Evaluación Ambiental Estratégica para la ampliación del cultivo de la caña de azúcar destinada a la producción de bioetanol resaltó la poca viabilidad por las restricciones agronómicas, técnicas, ambientales, sociales y de cambios en el uso del suelo, la ampliación de ese cultivo para la producción de azúcar y melaza continúan presionando otros usos del suelo en el Bajo Lempa y en la zona costera del país. Los esfuerzos actuales por transformar las prácticas relativas a la quema de la caña han tenido resultados importantes, pero sumamente limitados.

### **La dinámica nacional**

El cambio de gobierno en junio de 2009 significó una ruptura en la trayectoria de control sobre aparato del Estado por parte de grupos empresariales, luego de veinte años de gobierno. El 2009 marcó un cambio en la orientación del marco de políticas y de la gestión gubernamental, a pesar que la plataforma programática de gobierno lanzada durante la campaña política para las elecciones presidenciales no sería la que se terminaría implementando por el nuevo gobierno.<sup>42</sup>

Contrario a lo que podría esperarse, el contexto de crisis en que asumió el nuevo gobierno fortaleció la decisión de impulsar un ambicioso marco de políticas e inversiones en materia de desarrollo social, iniciando con el Plan Anti-Crisis, que posteriormente evolucionó y se amplió para institucionalizarse a través del Sistema de Protección Social Universal. Los resultados de diversos programas son

---

<sup>42</sup> Durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales de marzo de 2009, el FMLN lanzó su "Programa de Gobierno 2009-2014: Nace la Esperanza, Viene el Cambio" (FMLN, 2009), que fue la plataforma programática ofrecida por los entonces candidatos Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén. Sin embargo, luego de ganar las elecciones presidenciales, en junio de 2009 inició la elaboración del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, con notables diferencias respecto al Programa de Gobierno ofrecido durante la campaña electoral. En la victoria electoral de 2009, se conformó una alianza entre el FMLN, el partido Cambio Democrático y el Movimiento Amigos de Mauricio.

evidentes, pero también son evidentes sus límites, pues han significado mayores niveles de gasto público en el marco de un régimen tributario rígido y una situación fiscal caracterizada por endeudamientos sistemáticos que han puesto en el centro de los debates la necesidad de un pacto fiscal, más allá de las limitadas reformas administrativas o la focalización de subsidios que se han implementado. Esta situación ha derivado en el reconocimiento generalizado de la inminente necesidad de reactivación del crecimiento económico, como condición necesaria para mejorar los ingresos fiscales y ampliar la carga tributaria del país -que es una de las más bajas de Centroamérica- y fortalecer los programas sociales.

Lo anterior está configurando una confluencia para la promoción de una agenda más agresiva de crecimiento económico en El Salvador. El ApC es la plataforma y el espacio en que convergen grupos empresariales que en el pasado tuvieron una mayor influencia y control sobre el aparato del Estado y sobre los marcos de política, así como un conjunto de propuestas y recursos -sobre todo financieros- que de alguna manera darían continuidad a las trayectorias de crecimiento y desarrollo impulsadas en el pasado, las cuales están guiadas por la visión de convertir a El Salvador en un país con una infraestructura moderna para sustentar el crecimiento, la eficiencia productiva y la inserción internacional; que aproveche estratégicamente la riqueza de su plataforma marítima; que sea conocido internacionalmente como un centro logístico de acopio y distribución de productos y servicios a escala mundial, como centro financiero regional y como un lugar atractivo para el turismo recreativo y de negocios (ANEP-Aliados por la Democracia, 2012).

Además de su importancia para las estrategias comunitarias y los planes de desarrollo territorial construidos por los actores del Bajo Lempa, los recursos naturales y los servicios ecosistémicos de la zona costero-marina aparecen como la nueva frontera para profundizar, dinamizar e institucionalizar diversos ejes de acumulación de capital (el turismo, la pesca y los servicios logísticos, entre otros). El marco estratégico, de políticas y programas derivados del ApC, reforzado con los recursos financieros que se están movilizando a través de FOMILENIO II, de nuevos préstamos, así como del capital que grupos económicos están dispuestos a canalizar, representan elementos del nuevo contexto de gobernanza ambiental-territorial que deberán enfrentar los actores del Bajo Lempa. Sin duda, en este contexto también pudieran emerger nuevas oportunidades productivas para los actores del Bajo Lempa, pero también nuevos conflictos y nuevas resistencias por las amenazas a los derechos y los medios de vida, tal como ya ocurre con la expansión de la caña.

### **Las alianzas como contexto para la gobernanza**

En el Bajo Lempa coexisten dinámicas de cambio y de continuidad. A nivel local, prevalecen élites tradicionales a pesar de haber surgido nuevas configuraciones organizativas. Mientras que a nivel nacional hay una clara ruptura con lo que por muchas décadas fue una hegemonía de poder de élites y grupos económicos con control político sobre el aparato estatal, y también coexiste una más amplia diversidad de élites en cuanto a intereses y sus fuentes de influencia. Esta mezcla ha derivado en nuevas alianzas entre élites locales y nacionales que se reconfiguran a partir de la confluencia de intereses compartidos. A continuación se presentan tres arquetipos de alianzas que ejemplifican el rango de opciones y sus lógicas. Esos prototipos representan caracterizaciones en cuanto se trata de describir y explicitar las bases de los intereses compartidos y problematizarlos, sin embargo, son más bien generalidades que requieren mayor análisis para complejizar e indagar más sobre sus actividades, sus trayectorias y sus niveles de influencia, así como para entender sus contradicciones y dilemas internos.

El primero está referido a las élites económicas tradicionales con nuevas élites políticas que comparten el interés de propiciar condiciones para revitalizar las condiciones de inversión y crecimiento económico, como precondition para el desarrollo. El contexto de crisis económica bajo el cual asumió el nuevo gobierno propició la necesidad de esta nueva alianza, pues el gobierno enfrenta el mismo dilema de los gobiernos de izquierda en América Latina referido al doble imperativo de asegurar soporte electoral a corto plazo (lo cual pasa por el despliegue de programas redistributivos) y el desarrollo de procesos de largo plazo para el fortalecimiento del Estado. Esto requiere el aumento de ingresos a través de impuestos a las actividades económicas y/o la promoción de actividades productivas que generalmente requieren la explotación de materias primas (Bull, 2013). Como se ha visto antes, el ApC, FOMILENIO II y el conjunto de proyectos estratégicos, constituyen una plataforma concreta a partir de la cual se están forjando diversas alianzas con elites económicas, como las representadas en el Consejo Nacional para el Crecimiento, para la promoción de la inversión privada nacional y la atracción de inversión extranjera directa.

El segundo está forjado por nuevas élites (económicas y políticas), que se basan en un interés político partidario. ALBA Petróleos de El Salvador S.E.M. de C.V y sus nuevas expresiones empresariales como ALBA Alimentos, ejemplifican la manera en que actores políticos que tienen bajo su control el aparato de gobierno, tanto a nivel nacional, como municipal, promueven estrategias mucho más complejas que van mucho más allá de lo empresarial, bajo la visión de que sin poder económico, es difícil asegurar cambios sociales y políticos en el país. Irónicamente aquí hay una confluencia con el primer arquetipo, pues es común en ambos la apuesta por esquemas de acumulación como base para el desarrollo y el cambio social. Estas élites cuentan con fuertes y amplios lazos con bases organizadas en los territorios, incluyendo el Bajo Lempa, tanto de quienes buscan fortalecer su participación e inserción en cadenas productivas que incluyen mercados externos, como de quienes reivindican sus demandas de desarrollo social.

El tercer arquetipo está conformado por nuevas élites alrededor de temas ambientales fuertemente marcados por la situación de riesgo y vulnerabilidad a la variabilidad y cambio climática. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, además de otros ministerios y entidades estatales (como el Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud, entre otros) conforma una nueva élite gubernamental que está confrontando las consecuencias de la alta vulnerabilidad frente al cambio climático. Sus contrapartes en territorios son precisamente las élites locales organizadas en el Bajo Lempa y en otros territorios del país, quienes año tras año enfrentan los impactos de los eventos extremos y la variabilidad climática. Ciertamente aquí existe una alianza con un potencial importante para contribuir a la construcción de nuevas formas de gobernanza ambiental-territorial, incluyendo el territorio del Bajo Lempa. Sin embargo, desde la perspectiva de su poder frente a otras élites y alianzas, son relativamente débiles, a pesar de contar con propuestas propias de desarrollo, no han logrado movilizar el financiamiento que requieren.

El Bajo Lempa refleja con bastante nitidez los desafíos e implicaciones para la gobernanza ambiental y para el desarrollo del país. Los alcances de la degradación ambiental en ese territorio, ahora magnificados por el riesgo ante la variabilidad y el cambio climático, demandan nuevas acciones y nuevos marcos de política que incorporen de manera decidida la conjugación de objetivos sociales, ambientales y económicos de manera articulada. Sin embargo, la búsqueda de respuestas al agotamiento del modelo económico, la falta de inversión y los bajos niveles de crecimiento económico han

puesto la mirada al rol territorial que la Franja Costero-Marina puede jugar en dinamizar un nuevo ciclo para el desarrollo, la inversión y el empleo (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013).

## Referencias

- Alba Petróleos de El Salvador, S.E.M. de C.V. (2012). *¿Qué es Alba Petróleos de El Salvador?*. [http://albapetroleos.com.sv/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58:ique-es-alba-petroleos-de-el-salvador&catid=35:quienes-somos&Itemid=74](http://albapetroleos.com.sv/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=58:ique-es-alba-petroleos-de-el-salvador&catid=35:quienes-somos&Itemid=74). Consulta: 20 de mayo, 2012.
- ANEP-Aliados por la Democracia (2012). *El Salvador Sí Tiene Futuro. Compromiso por la Democracia*. Encuentro Nacional de la Empresa Privada – ENADE 2012. San Salvador.
- Barry, Deborah y Herman Rosa (1995). *El Salvador: Dinámica de la degradación ambiental*. PRISMA. San Salvador.
- BID-MARN (2003). *Informe final para el “Programa de Fortalecimiento de las organizaciones locales y comunitarias en el Bajo Lempa*. ATN/KB-7346-ES.
- Browning, David (1975). *El Salvador, la tierra y el hombre*. Dirección de publicaciones del Ministerio de Educación. San Salvador.
- Bull, Benedicte (2013). *Confronting Transnationalization: the Economic, Environmental and Political Strategies of Central American Economic groups*. Vol. 45/Issue 2 / May 2013, pp 265 - 295
- Cartagena, Rafael; Elías Escobar y Oscar Díaz (2012). *La zona costera de Usulután: Retos para la gobernanza ambiental territorial*. PRISMA. San Salvador.
- Cuéllar, Nelson; Silvia de Larios y Herman Rosa (2002). *Cambio económico y pobreza rural en El Salvador*. Documento de Trabajo. PRISMA. San Salvador.
- Cuéllar, Nelson; Fausto Luna, Oscar Díaz y Susan Kandel (2012). *Cambio climático y desarrollo en El Salvador: Respuestas de política y desafíos para la gestión territorial*. PRISMA. San Salvador.
- Cuéllar, Nelson; Susan Kandel, Andrew Davis, Oscar Díaz, Fausto Luna y Xenia Ortiz (2011). *Territorial Dynamics in Central America: Context and Challenges for Rural Communities*. PRISMA. San Salvador.
- Diario El Mundo (2012). *Alistan inversión turística por \$2,000 mills*. Domingo 12 de febrero. San Salvador.
- Diario Oficial (2012). *Estatutos de la Asociación de Desarrolladores y Promotores Turísticos Costero Marinos*. Tomo 394, Número 23. Febrero 3. San Salvador.
- Díaz, O (2012). *La evolución del rol territorial de la Bahía de Jiquilisco*. PRISMA, El Salvador.
- Entrevistas realizadas a Emilio Espín, Gualberto Gallegos y Eduardo Rodríguez en el marco de investigación sobre dinámicas territoriales en el Bajo Lempa. RIMISP-PRISMA, 2011.
- EPYPSA (2012). *Programa de actuaciones estratégicas para el desarrollo integral y sostenible de los espacios litorales y costero marinos de El Salvador*. Informe de Consultoría. Secretaría Técnica de la Presidencia. San Salvador.
- FMLN (2009). *Programa de Gobierno 2009-2014: Nace la Esperanza, Viene el Cambio*. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. Secretaría Técnica de la Presidencia. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (s. f.). *Franja costero-marina: Un territorio de oportunidades*. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador-Gobierno de los Estados Unidos de América (2011). *Asocio para el Crecimiento El Salvador-Estados Unidos. Plan de Acción Conjunto 2011-2015*.

- Gobierno de los Estados Unidos de América-Gobierno de El Salvador (2011). *Asocio para el Crecimiento entre los Estados Unidos y El Salvador. Declaración Conjunta de Principios*. Noviembre 3. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador-Gobierno de los Estados Unidos de América (2012a). *Asocio para el Crecimiento. Primer Informe Semestral Noviembre 2011 – Mayo 2012*.
- Gobierno de El Salvador-Gobierno de los Estados Unidos de América (2012b). *Asocio para el Crecimiento. Segundo Informe Semestral Mayo 2012 - Noviembre 2012*.
- Goitia, Alfonso (2006). *El Otoño del Neoliberalismo en El Salvador*. Mimeo.
- Kandel, Susan; Ileana Gómez y Nelson Cuéllar (2009). *Repensando la zona norte de El Salvador en la estrategia nacional de desarrollo*. Aportes para el Diálogo. Fundación PRISMA. San Salvador.
- Kandel, Susan y Nelson Cuéllar (2011). *Compensation for ecosystem services: Directions, potentials and pitfalls for rural communities*. Policy Brief. PRISMA. San Salvador.
- La Casa Blanca (2010). *Hoja informativa: Política de Estados Unidos para el Desarrollo Mundial*. 22 de septiembre. <http://www.america.gov/st/develop-spanish/2010/September/20100924144203x0.4367879.html>. Consulta: 17 de mayo, 2012.
- La Prensa Gráfica (2013). *Más de \$500 millones para zona costera*. Martes 30 de julio. San Salvador.
- MAG (2011). *Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2014*. La Libertad, El Salvador.
- MARN (2011). *Evaluación Ambiental Estratégica de Contexto y Lineamientos para una Política de Biocombustibles en El Salvador*. San Salvador.
- MCC (2010). *Millenium Challenge Corporation and the United States' Global Development Policy*. Issue Brief, September 23. Washington, DC.
- MCC (2013). *MCC Compact Development with El Salvador. Supplemental Information*. Washington, DC.
- MESPABAL (2012). *Plan Estratégico de Desarrollo Territorial para el Bajo Lempa: Bahía de Jiquilisco y Estero de Jaltepeque*. Documento Base. El Salvador.
- Museo de la Palabra y la Imagen-CORDES (2011). *El río de la memoria: Historia oral del Bajo Lempa, Zona Tecoluca*. San Salvador.
- OEA (1974). *El Salvador, zonificación agrícola. Fase I*. Organización de Estados Americanos. Washington.
- Ortiz, Josué (2012). *Comienza un nuevo amanecer con "ALBA Alimentos"*. [http://www.albapetroleos.com.sv/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=241:comienza-un-nuevo-amanecer-con-alba-alimentos&catid=36:comunicados-de-prensa&Itemid=67](http://www.albapetroleos.com.sv/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=241:comienza-un-nuevo-amanecer-con-alba-alimentos&catid=36:comunicados-de-prensa&Itemid=67). Consulta: 20 de mayo, 2012.
- Presidencia de la República (2011). *Creación del Programa Presidencial Territorios de Progreso*. Decreto Ejecutivo No. 135; 31 de agosto. San Salvador.
- PRISMA (2002). *Dimensiones medio-ambientales de la vulnerabilidad: El caso del Bajo Lempa en El Salvador*. Informe preparado para DFID y RUTA. San Salvador.
- Robinson, William (2003). *Transnational conflicts. Central America, Social Change, and Globalisation*. Verso. Londres.
- La Página (2013). *Luz Estrella Rodríguez: Hemos invertido unos \$20 millones en el agro*. Entrevista con la Directora Ejecutiva de ALBA Alimentos. 12 de febrero. San Salvador.
- Rosa, Herman (2008). *Perfiles y trayectorias del cambio económico en Centroamérica. Una mirada desde las fuentes generadoras de divisas*. PRISMA. San Salvador.

- Rosa, Herman; Ileana Gómez y Susan Kandel (2003). *Gestión Territorial Rural: Enfoques, experiencias y lecciones de Centroamérica*. PRISMA. San Salvador.
- Secretaría Técnica de la Presidencia (2012). *Sistema de Protección Social Universal*. <http://tecnicapresidencia.gob.sv/temas/sistema-de-proteccion-social-universal.html>. Consulta: 16 de mayo, 2012.
- Secretaría Técnica de la Presidencia (2013a). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. Gobierno de El Salvador. San Salvador.
- Secretaría Técnica de la Presidencia (2013b). *Territorios de Progreso: Participación ciudadana, articulación institucional y planificación desde el territorio*. <http://tecnicapresidencia.gob.sv/component/k2/item/819-territorios-de-progreso-participacion-ciudadana-articulacion-institucional-y-planificacion-desde-el-territorio.html>. Consulta: 13 de agosto, 2013.
- Secretaría Técnica de la Presidencia (s. f.). *Programa de Actuaciones Estratégicas para el Desarrollo de la Franja Costero-Marina de El Salvador*. San Salvador.
- Segovia, Alexander (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central*. Friedrich Ebert Stiftung. San José, Costa Rica.
- U. S. Department of State (2010). *U.S. BRIDGE Initiative Commitments with El Salvador and Honduras*. Media Note. Office of the Spokesman. September 22. Washington, DC. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/09/147549.htm>. Consulta: 20 de mayo, 2012.
- U. S. Department of State (2011). *Partnership for Growth: El Salvador 2011-2015*. Diplomacy in Action. <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2011/176636.htm>. Consulta: 17 de mayo, 2012.
- U.S. Government (2012). *Partnership for Growth*. A U. S. Government Fact Sheet. March 27. Washington, DC.
- USG-GOES (2011). *Pacto por el Crecimiento. Análisis de Restricciones*. Equipo Técnico Conjunto. Washington-San Salvador.