



INFORME SOBRE EL ESTADO DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL SALVADOR 2020

“IMPACTO DE LA COVID-19 EN LOS TERRITORIOS”

Agradecemos el apoyo de:



Créditos

Comisiones de trabajo

1. Institucionalidad y políticas públicas vinculadas con los territorios

Enrique Merlos (FUNDE)

Rommy Jiménez (UCA)

2. Territorios medioambientalmente vulnerables

Fredy Cruz (UES)

Vilma Chanta (FUNDE)

William Moreno (UJMD)

3. Afectación a la economía por la COVID-19

Enrique Merlos (FUNDE)

Flora Blandón de Grajeda (UCA)

4. Migración y su impacto en el desarrollo de los territorios

Elsa Ramos (UTEC)

Iliana Segovia (UES)

Irma Escoto (UES)

Natalia Rivera (UJMD)

5. Los términos de la seguridad y situación de la violencia en el marco del desarrollo territorial

Juan Carlos Torres (UDB)

Luis Antonio Monterrosa (UCA)

Equipo Editorial

Flora Blandón (UCA)

Juan Carlos Chicas (UJMD)

Camila Calles (UTEC)

Iliana Segovia (UES)

Vilma Chanta (FUNDE)

Equipo de apoyo técnico

Yanira Vanegas

Enrique Merlos

Vilma Chanta

Emerson Ramos

Contenido

Prólogo	7
Introducción	8
INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS CON LOS TERRITORIOS.....	10
Introducción.....	10
Antecedentes de la política pública e institucionalidad.....	12
Reflexiones en el marco de la COVID-19 y otros fenómenos naturales.....	14
Desafíos de la política pública e institucionalidad.....	18
Referencias.....	20
TERRITORIOS MEDIOAMBIENTALMENTE VULNERABLES	21
Introducción.....	21
Antecedentes y contexto.....	22
Vulnerabilidad ambiental debido a insuficiente cantidad y calidad de agua.....	24
Sobreexplotación y degradación del suelo: otra causa de vulnerabilidad ambiental.....	27
Implicaciones en la seguridad alimentaria en el contexto de la COVID 19.....	29
Desafíos: Reduciendo la vulnerabilidad en los territorios.....	31
Referencias.....	31
AFECTACIÓN A LA ECONOMÍA POR LA COVID-19.....	33
Introducción.....	33
Antecedentes y contexto.....	33
Impacto de la Covid-19.....	34
Principales desafíos	36
Referencias.....	37
MIGRACIÓN Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS	38
Introducción.....	38
Antecedentes.....	38
Análisis de la migración y su impacto en el territorio.....	39
Migración y dimensión económica en los territorios.....	41
Migración y dimensión sociocultural en los territorios.....	42
Migración y dimensión político institucional de los territorios.....	44
Desafíos	45
Referencias.....	45

LOS TÉRMINOS DE LA SEGURIDAD Y SITUACIÓN DE LA VIOLENCIA EN EL MARCO DEL DESARROLLO TERRITORIAL.....	47
Consideraciones previas.....	47
Consideraciones sobre el problema de la violencia y la inseguridad 2019-2020.....	49
Conclusiones y retos.....	56
Referencias	58

Prólogo

El Salvador ha transitado -y lo sigue haciendo- en diversas coyunturas políticas, sociales, económicas y culturales que han colocado al desarrollo territorial en ocasiones como un tema prioritario y otras, como un tema que incomoda porque cuestiona-reta al modelo de desarrollo y porque desvela la necesidad de descentralizar no solo decisiones, sino también recursos que respondan al cumplimiento de los derechos humanos de la población.

Cuando en la Red de Gestión del Conocimiento para el Desarrollo Territorial - Red CODET - decidimos incorporar en el plan de trabajo la elaboración del informe que usted está por leer, pensamos en un documento que cumpliera tres propósitos, por un lado, conocer qué tiene el país en relación a las dimensiones del Desarrollo Territorial (DT); el segundo propósito, desarrollar un primer ejercicio colectivo de elaboración sobre el tema que nos ha reunido desde hace nueve años a diferentes Universidades y centros de pensamiento y por último, pero no menos importante la generación de conocimiento que es nuestra razón de ser.

Por supuesto, todo ello fue pensado a finales del 2019 en un contexto en donde la pandemia aun no asomaba por la región Centroamericana. Para marzo 2020, El Salvador tenía la COVID-19 y hubo la necesidad de replantear todo el quehacer académico e institucional, lo que implicó para la Red CODET, un ajuste al Plan de trabajo y por supuesto a la elaboración del informe, situación que obligó al cambio de metodología, resultados y alcances, ciertamente garantizando calidad y rigurosidad académica y científica.

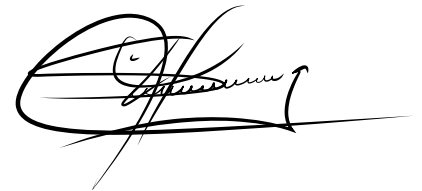
El Desarrollo Territorial, en nuestra visión como Red (sin querer definir un concepto y desde la realidad de El Salvador), parte de las realidades territoriales (realidades endógenas), se vincula en doble vía con lo departamental, regional y nacional, establece coordinación y articulaciones multinivel; existe participación activa de los sectores, actores y de la ciudadanía; integra las diferentes dimensiones del desarrollo y su fin debe ser la mejora en la calidad de vida de la población. Sin embargo, a pesar de esta visión

y de la existencia de experiencias exitosas acompañadas por nuestras instituciones socias, aún persiste el desafío de fortalecer y crear nuevas iniciativas, cuyo enfoque sea el desarrollo territorial.

En este sentido, es importante analizar desde la complejidad territorial que la necesidad no solo es conceptual, es de enfoque y de método; por ello, desde mi experiencia, me permito insistir en lo urgente que es para nuestro país-El Salvador- retomar el dialogo colectivo sobre el desarrollo territorial, ahora especialmente durante la pandemia y post pandemia, en donde la problemática en los territorios se ha agudizado y con el inicio de un nuevo contexto de ejercicio de poder político centrado en un solo partido político, el cual desafía al enfoque descentralizador del quehacer público y de la política pública.

Con este primer informe, la Red de Gestión del Conocimiento para el Desarrollo Territorial, concreta el primer paso de una serie de informes colectivos e individuales que permitirán no solo el logro de los objetivos descritos en los párrafos anteriores, sino también, el de generar pensamiento crítico que sea capaz de alcanzar el fin último del Desarrollo Territorial, el cual es mejorar la calidad de vida de la población salvadoreña.

Les invito pues, a disfrutar de la lectura de los temas investigados y a analizar la realidad de los territorios desde una mirada crítica y reflexiva que nos permita proponer alternativas que promuevan el bien común y el cumplimiento de los derechos humanos.



Iliana Segovia
Coordinadora de la Red CODET y
Docente Universidad de El Salvador - UES

Introducción

El Salvador ha tenido a lo largo de su historia profundas desigualdades económicas, sociales y políticas, así como la existencia de marcadas desigualdades que ponen a las áreas urbanas en ventaja respecto del área rural, lo cual se expresa en desequilibrios territoriales.

La llegada de la pandemia de COVID-19 ha visibilizado y agudizado la problemática estructural y la realidad que se vive en los territorios, todo ello como producto del modelo de desarrollo económico y social implementado en el país, que responde especialmente a intereses particulares y de sectores. De acuerdo a OXFAM Internacional “160 millonarios en El Salvador concentran una riqueza que equivale al 87% de la producción nacional, mientras que la mayoría de la población gana salarios que no logran cubrir los mínimos vitales.” (OXFAM Internacional, 2015).¹ Lo que muestra una clara desigualdad y concentración de la riqueza en uno de los países más pobres de la región.

La falta de políticas públicas eficientes y la debilidad institucional en materia de desarrollo territorial, ha puesto en evidencia grandes vacíos estructurales que no han permitido atender adecuadamente el impacto de la COVID-19 y los fenómenos naturales en los territorios. Por otra parte, la centralización de las decisiones técnicas y políticas para la implementación de la política pública, ha generado poca eficiencia en los procesos de trabajo y en la asignación de recursos para impulsar procesos de desarrollo en los territorios.

Como todo trabajo de investigación, se realizaron ajustes a la metodología, especialmente a los alcances y resultados del informe, considerando que la pandemia no solo afectó la salud, sino también toda la dinámica académica y científica. De esta forma, se conformaron cinco comisiones de trabajo, integradas por representantes de las diferentes instituciones socias de la Red. Cada comisión, tendría bajo su responsabilidad la elaboración de los artículos según temas de interés. Asimismo, se conformó una comisión editorial la cual estableció los lineamientos técnicos a tomar en cuenta para el desarrollo del informe.

¹ OXFAM Internacional. (2015). Un Acercamiento a la Desigualdad en El Salvador. Obtenido de https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/media-briefingdesigualdades19052015_0.pdf

El presente documento “Informe sobre el estado del Desarrollo Territorial en El Salvador 2020. Impacto del COVID-19 en los territorios”, elaborado por la Red de Gestión del Conocimiento para el Desarrollo Territorial-Red CODET-, durante los meses de abril a septiembre de 2020, describe de manera general cinco artículos que de acuerdo a la realidad territorial han sido y son los problemas más sentidos por la población.

El primer tema que usted encontrará dentro del informe es **Institucionalidad y políticas públicas vinculadas con los territorios** y se centra en el análisis de la institucionalidad y políticas públicas vinculadas con los territorios, haciendo énfasis en la necesidad de contar con políticas públicas eficientes, la territorialización de estas y el fortalecimiento institucional multinivel.

Por otra parte, el segundo artículo, **Territorios Medioambientalmente Vulnerables**, refiere que la vulnerabilidad ambiental es un desafío importante para el crecimiento y desarrollo del país, ya que generalmente la población más vulnerable a los impactos ambientales es también la más desfavorecida social y económicamente. De esta forma, es en los territorios en donde se vive el embate del cambio climático.

En el tercer artículo, se presenta la **Afectación a la Economía por la COVID-19**. Como el artículo lo indica “la realidad supera cualquier información dura que se maneje sobre el tema” y es que, quien habita en los territorios son personas, grandes colectivos que históricamente han sido excluidos y que la pandemia se ha encargado de profundizar su problemática, especialmente la económica. Describe y analiza información que siendo económica impacta directamente en las empresas de todos los tamaños y rubros.

El cuarto artículo, referido a la **Migración y su impacto en el Desarrollo de los Territorios**, analiza cómo la migración ha impactado en las diferentes dimensiones del desarrollo territorial y por consiguiente, en la población que habita en ellos. Los antecedentes y causas de la migración, la dinámica de la remesa a pesar de la pandemia COVID-19, el impacto

en la cultura y el arraigo territorial, y como a pesar de contar con normativa y una institucionalidad que dé respuesta a la población migrante, siguen siendo una deuda estas alternativas.

En el quinto artículo se abordan **los términos de la Seguridad y Situación de la violencia en el Marco del Desarrollo Territorial**. En él se presenta un análisis sobre el estado de la seguridad y la violencia en El Salvador para el período de enero 2019-abril de 2020. El análisis está basado en datos oficiales sobre muertes, homicidios y feminicidios que se consideran violentos. Además, se hace un análisis sobre la relación entre violencia y desarrollo, para cual no existen conclusiones certeras, sino interrogantes que aun requieren mayor investigación.

Los artículos plantean en su desarrollo una serie de conclusiones y desafíos, para los que se requiere un diálogo transparente y efectivo entre los actores políticos y tomadores de decisión. Así como de los actores, sectores y la ciudadanía.

INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS CON LOS TERRITORIOS

Enrique Merlos (FUNDE)
Rommy Jiménez (UCA)

Introducción

El desarrollo territorial en El Salvador ha venido avanzando lentamente, debido principalmente a la falta de políticas públicas eficientes y la construcción de una institucionalidad multinivel que esté fortalecida y articulada con diversos actores de la sociedad. A esto se suman las condiciones estructurales, el marco legal e institucional que muestra algunas debilidades, así como la centralización del poder. Vale decir que en el país existen marcadas desigualdades que ponen a las áreas urbanas en ventaja respecto del área rural, lo cual se expresa en desequilibrios territoriales. Históricamente las decisiones y los esfuerzos para reducir estas brechas han tenido un carácter centralista sin considerar que el desarrollo territorial debe tener un enfoque sistémico y por tanto que existen una serie de componentes, actores y acciones que deben ser considerados para promoverlo. Esto supone la construcción de reglas claras que se implementen, procesos y procedimientos que se respeten, de manera que el conjunto de acciones que se desarrollen en ese marco, contribuyan a la construcción de una institucionalidad que favorezca el desarrollo territorial.

Esta situación pone en evidencia la necesidad de crear una nueva forma de relación entre las instituciones de nivel nacional, las instancias territoriales, los gobiernos locales y otros actores. Asimismo, existe la necesidad de crear sinergias, complementariedades y espacios de diálogo que permitan realizar procesos de planificación y participación ciudadana en la toma de decisiones más importantes para el desarrollo de los territorios.

Además de lo anterior, es necesario apuntar que El Salvador cuenta con un marco normativo como la Ley Única del Régimen Político y la Constitución de la República, como ley primaria, a partir de la cual se derivan una serie de leyes secundarias que tienen vínculo con el desarrollo territorial, entre las que se puede mencionar el Código Municipal, la Ley FODES, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, entre otras,

las cuales han evidenciado dificultades al momento de su implementación y en algunos casos presentan una serie de vacíos que requieren revisarse y ajustarse, para que se conviertan en instrumentos funcionales para impulsar el desarrollo territorial. Si bien algunos de estos vacíos pueden subsanarse con modificaciones estratégicas e inclusivas, con la creación de mecanismos de implementación más eficientes y la puesta en marcha de regulaciones más efectivas por parte de los entes contralores, también es evidente la necesidad de revisar la normativa de creación de estos últimos para que puedan y ejerzan mejor su rol. Adicionalmente hay que decir que existe la necesidad de crear nuevos instrumentos de política pública que complementen los ya existentes, algunos de los cuales no sólo han sido identificados desde diferentes sectores de la sociedad como imprescindibles, sino también se han presentado propuestas al órgano legislativo; ejemplo de esto es la Ley de Descentralización, la Ley de Asociatividad Municipal, la Ley del Agua y la Ley del Impuesto Predial.

Si bien han existido esfuerzos previos importantes en la generación de políticas públicas para atender las catástrofes producidas por fenómenos naturales y emergencias sanitarias que han golpeado repetidamente nuestro país, también es cierto que estos han sido predominantemente de carácter reactivo, generando estructuras frágiles y de leve existencia con acciones ad-hoc a las situaciones emergentes y poco o nada vinculados con los planes municipales de emergencia; por lo que no se constituyen como verdaderos planes de respuesta basados en una planificación inclusiva y estructurada, en la cual se incorporen tanto las necesidades de los territorios como sus fortalezas. En general, se tiende a menospreciar la existencia de la organización comunitaria, la fuerza del asociativismo municipal y el respaldo que genera la articulación con las estructuras ya existentes, para aportar en la solución de la problemática local y territorial; apoyados en un aparato a nivel regional y nacional que brinde tanto el soporte jurídico, la articulación de esfuerzos y conocimientos, como los

recursos (humanos, materiales y financieros) necesarios para afrontar cualquier situación actual o futura.

La falta de políticas públicas eficientes y la debilidad institucional en materia de desarrollo territorial, han puesto en evidencia grandes vacíos estructurales que no han permitido atender adecuadamente el impacto de la COVID-19 y los fenómenos naturales en los territorios. La escasa coordinación entre las instituciones del gobierno central, los municipios y las asociaciones de municipios ha generado incertidumbre en la población afectada; sumado a esto, la falta de mecanismos de gestión y transferencia de recursos no ha permitido atender adecuadamente la emergencia en los territorios, ni hacer una prospección que permita la planificación participativa para la reactivación económica y la atención sanitaria en los municipios.

Entre los aspectos que se considera pertinente destacar y del cual se hace acopio, es lo relacionado con la definición de políticas públicas y en ello se retoma el aporte de Josep Vallés quien plantea lo siguiente:

Una definición simple podría ser: «el resultado de la actividad política. Pero de modo más preciso denominamos política pública a un conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas —lo cual les confiere la capacidad de obligar, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados (Vallés, 2007)(p. 395)

Además de lo anterior plantea que se pueden citar a otros autores que hablan de las políticas públicas y en ello señala lo siguiente

Otras definiciones (Lasswell, Mény-Thoenig) subrayan el aspecto intencional de la política pública, al describir como tal un conjunto ordenado de decisiones que responden a una serie de objetivos previamente seleccionados por las instancias públicas. Pero —como veremos más adelante— no es siempre cierto que una política pública responda a una clara prioridad de objetivos ni que los objetivos declarados sean siempre los que se persiguen. (Vallés, 2007)(p. 395)

Por otro lado, un aporte que es oportuno resaltar es el de Enrique Gallicchio, quien plantea que se requiere repensar el enfoque de las políticas públicas en el que el rol de los actores es clave y hablar de territorialización de las políticas públicas, y en ello se pregunta si se requiere trascender de políticas que vienen desde el centro hacia un enfoque más amplio en el cual lo local tiene un papel más protagónico haciendo propuestas y participando desde lo endógeno. (Gallicchio, 2010)

La pregunta es si estamos ante nuevas experiencias de desarrollo local -entendiendo por tal el rol clave de los actores del territorio, especialmente los gubernamentales- en la articulación de los mismos o ante una territorialización de políticas desde lo central al territorio, que tiene mucho de bueno en términos de focalización de recursos. Pero aún necesita un escalón más en términos de llegar a “políticas territoriales” en el más amplio sentido del término, donde los actores locales no solo participen de mesas sectoriales sino también de la articulación de los recursos que pasan por el territorio, ¿Cómo articular salud, educación, trabajo, género, si no es desde las propias estructuras del territorio? (p. 3)

El presente capítulo se centra en el análisis de la institucionalidad y políticas públicas vinculadas con los territorios, haciendo énfasis en la necesidad de contar con políticas públicas eficientes, la territorialización de estas y el fortalecimiento institucional multinivel.

Un insumo importante para la elaboración de esta investigación ha sido la consulta en línea realizada con 16 actores vinculados al desarrollo territorial, entre alcaldes, alcaldesas, técnicos municipales, gerentes de asociaciones de municipios, funcionarios públicos y actores de la sociedad civil, quienes compartieron su conocimiento en materia de política pública e institucionalidad para el desarrollo territorial.

En este capítulo se abordarán algunos antecedentes sobre la política pública e institucional, así como reflexiones en el marco de la COVID-19 y otros fenómenos naturales que propicia hacer un planteamiento de los desafíos existentes en torno al funcionamiento de la política pública e institucionalidad para el desarrollo territorial en El Salvador.

Antecedentes de la política pública e institucionalidad

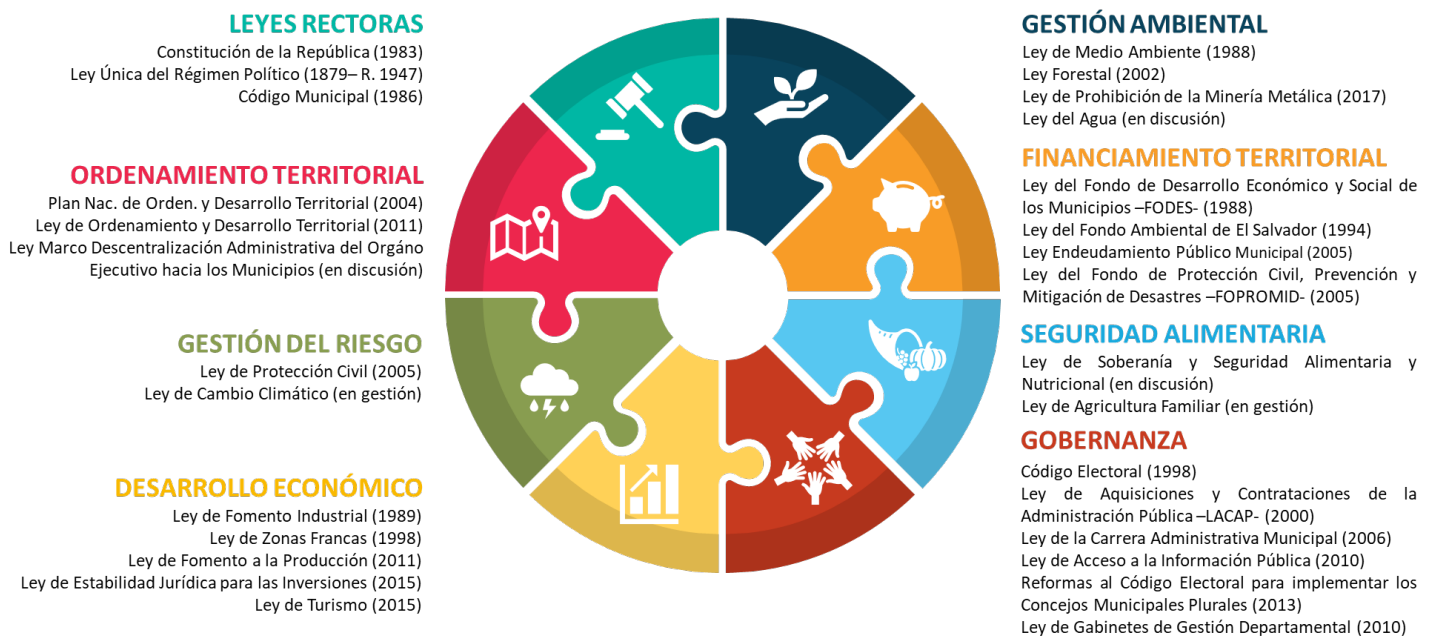
El Salvador ha tenido a lo largo de su historia profundas desigualdades económicas y sociales, así como desafíos y problemáticas ambientales tanto en las áreas rurales como urbanas. No obstante, las primeras tienen mayores desventajas debido a que la concentración de los servicios y las actividades económicas que aportan a las finanzas públicas del país, están centralizadas en el Área Metropolitana de San Salvador y la zona sur de La Libertad, en cuyo interior también se presentan desigualdades por la existencia de asentamientos precarios y altos niveles de concentración de la población en algunas ciudades.

En este sentido, hay que hacer hincapié en que la centralización de las decisiones técnicas y políticas para la implementación de la política pública ha generado poca eficiencia en los procesos de trabajo y en la asignación de recursos para impulsar procesos de desarrollo en los territorios.

La inversión pública le ha apostado a la realización de megaproyectos que, contrario a lo esperado, no han probado su incidencia en la reactivación económica y mejora de las condiciones de vida de la población en los municipios y territorios en donde han tenido influencia. Entre estos proyectos, se pueden mencionar el Puerto La Unión, la Carretera Longitudinal del Norte, la represa El Chaparral y el desarrollo de la Franja Marino-costera, entre otros.

En materia de política pública, el marco legal vinculado al desarrollo territorial en el país, a pesar de ser variado, tiene una serie de vacíos, ambigüedades e insuficiencias y falta de articulación, lo cual dificulta su efectiva implementación. En el siguiente esquema, se presenta la variedad de instrumentos de marco legal vigentes y algunos en proceso de discusión en el país.

Esquema 1: Marco Legal vinculado al Desarrollo Territorial



Fuente: Elaboración propia con base en información del archivo en línea de la Asamblea Legislativa de El Salvador en www.asamblea.gob.sv y otras fuentes.

En este abanico de instrumentos legales (en unos más que en otros), se reconoce la asociatividad territorial como una forma de impulsar procesos de desarrollo y buscar soluciones a problemas concretos, pero es insoslayable señalar que las propias asociaciones municipales necesitan fortalecer sus procesos, su institucionalidad y marco de actuación.

El órgano ejecutivo cuenta con el Plan Cuscatlán (presentado durante la campaña electoral previo a las elecciones 2019) como único instrumento conocido como plan de gobierno, en donde se hace un abordaje del tema de desarrollo territorial. Dicho Plan establece la creación de 8 equipos de gobierno, uno de los cuales estará centrado en desarrollo territorial y cuyo objetivo será el “ordenamiento y planificación territorial, como también las acciones estratégicas en el territorio. Establecerá la red de relaciones con sectores, alcaldes y actores en territorio. Una de sus misiones será implementar una estrategia de sostenibilidad ambiental, como de gestión del patrimonio natural y cultural”². Las líneas de trabajo asignadas a este equipo son: infraestructura, deporte, cultura y seguridad.

Hay que decir que como parte de esta institucionalidad para el desarrollo territorial se han realizado, en años anteriores, esfuerzos para mejorar la coordinación entre las instituciones públicas de nivel nacional vinculadas al tema de desarrollo territorial, así como una mejor comunicación y articulación del trabajo con los gobiernos locales y otros actores como las asociaciones de municipios y la sociedad civil. En el siguiente esquema se presenta la institucionalidad existente para el desarrollo territorial en el país.

Existen diversos actores multinivel y multisectoriales, que a lo largo del tiempo han realizado acciones que coadyuvan al desarrollo territorial; sin embargo, estos esfuerzos han sido temporales y producto de la voluntad política e interés que han mostrado los funcionarios que han estado liderando el trabajo de estos actores. Una deuda histórica que permanece latente es el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, especialmente de mujeres y jóvenes en los procesos de diálogo y toma de decisiones para implementar acciones de desarrollo a nivel local y territorial.

Esquema 2: Institucionalidad para el Desarrollo Territorial



Fuente: Elaboración propia.

Desde el 2010, se cuenta con la Ley de Gabinetes de Gestión Departamental, la cual tiene un carácter ejecutivo y funcionó en el periodo de gobierno anterior como un mecanismo de articulación de las instituciones públicas presentes en cada uno de los departamentos del país, para planificar y realizar acciones en conjunto. Según esta ley, es el gobernador de cada departamento el encargado de convocar a cada gabinete.

En el 2020, la evolución institucional del país ha acentuado la tendencia concentradora del Estado, mostrando una tendencia a la centralización en la toma de decisiones, lo cual, de mantenerse en el tiempo, puede convertirse en un factor de ineficiencia del Estado. En este sentido hay dos valoraciones: a) la centralización no reconoce las potencialidades de lo territorial y lo endógeno, y b) no reconoce al nivel de gobierno más cercano a la gente, que en el caso del país se refiere a los gobiernos locales. Concentrar el poder en lo central va en detrimento de una política de puertas abiertas que favorezca el diálogo y la articulación con diversos actores vinculados al desarrollo territorial, así como la construcción de políticas públicas que deberían ser de carácter eminentemente territorial.

La Constitución establece en sus contenidos tanto la forma en que se organiza el Estado salvadoreño y la separación de poderes que debe coexistir para garantizar la gobernabilidad democrática del país. Adicionalmente hay que señalar que en el país se distinguen dos niveles de gobierno: nacional y local, y en relación con ello vale decir que la ley primaria establece la existencia de las gobernaciones y los gobiernos locales. Es propicio acotar que las primeras son nombradas por el ejecutivo, mientras que las segundas son de elección popular. Ahora bien, en la legislación secundaria se desarrollan un conjunto de roles y competencias que podrían identificarse como de rectoría, transferencias de recursos, monitoreo y contraloría, así como en la elaboración de planes, programas y acciones que deberán desarrollarse de manera coordinada entre diferentes niveles de gobierno. En este marco también se debe destacar que el Código Municipal y la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial reconocen la existencia de las asociaciones de municipios como un mecanismo de articulación de los gobiernos locales para impulsar procesos de desarrollo territorial más allá del enfoque local.

Un aspecto que resulta importante en la construcción, implementación y monitoreo de políticas públicas, es el de la participación de la ciudadanía, no solo por su nivel de importancia, sino también porque existen varios instrumentos legales que así lo establecen, algunos de manera más explícita señalando la obligación de convocar a consultas, otros con la definición de cierta institucionalidad para la implementación de acciones. Estos instrumentos son la Ley de Medio Ambiente, Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el título IX del Código Municipal y la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

En el país existen diversas experiencias en la formulación e implementación de políticas públicas, producto en algunos casos de consultas populares, un ejemplo de ello son las ordenanzas municipales de prohibición de minería metálica. Adicionalmente hay que señalar que existe también una experiencia importante desarrollada en el pasado por los comités municipales, departamentales y comunales de prevención y mitigación de desastres que establece el marco normativo.

Reflexiones en el marco de la COVID-19 y otros fenómenos naturales

El Salvador históricamente ha sido afectado por el impacto del cambio climático, pues según el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN, 2017), el 88.7% del territorio se considera zona de riesgo y sobre esa superficie se asienta el 95.4% de la población, lo que implica un elevado nivel de vulnerabilidad; sumado a esto se debe recordar que formamos parte de Centroamérica, una de las regiones más vulnerables del planeta ante la ocurrencia de fenómenos climáticos como lluvias, sequías, terremotos, epidemias y otros.

Como una medida para hacer frente al impacto de la COVID-19, el Gobierno de El Salvador impuso una cuarentena obligatoria que duró desde el 21 de marzo hasta el 16 de junio de 2020, con una duración total de 86 días. En medio de la cuarentena, se tuvo el impacto de las primeras lluvias de invierno, materializadas en las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal a finales de mayo y principios de junio 2020. Estos sucesos han generado impactos negativos a nivel social, económico y ambiental en el país y han puesto en evidencia la falta de aplicación del marco normativo vigente y la fragilidad institucional existente en el país para atender las emergencias.

Ante una situación de emergencia en el país se activa el Sistema Nacional de Protección Civil que posee una estructura de coordinación a nivel nacional, departamental, municipal y comunal. Este sistema tiene a su base la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, que mandata la creación de un sistema de protección civil, pero también el diseño de planes de protección de diferente nivel, declaratoria de alertas, la elaboración de un plan nacional de protección civil, prevención y mitigación de desastres. Asimismo, se cuenta con el Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID) que permite el uso expedito de recursos públicos para atender las emergencias.

La atención de la emergencia provocada por la COVID-19, se dio de manera inédita, pues no se activaron las coordinaciones que establece la ley ante este tipo de situaciones desde el nivel central hasta el nivel local. Se cerró el aeropuerto, las fronteras terrestres y se estableció una larga cuarentena para mantener el distanciamiento físico de las personas y evitar la propagación masiva de contagios por COVID-19. Asimismo, se establecieron medidas de contingencia como cercos sanitarios, entrega de un bono de 300 dólares y reparto de canastas básicas de alimentos a la población afectada, por parte del gobierno central, sin establecer coordinaciones con los gobiernos locales, lo cual generó una situación caótica que llevó a que muchas personas rompieran la cuarentena establecida y generaron aglomeraciones que se tradujeron en un aumento de los contagios por COVID-19. En el caso de la emergencia provocada por las lluvias se generó una declaratoria de emergencia tardía y no se activó el Sistema Nacional de Protección Civil, debido a que las instituciones de gobierno central asumieron la atención directa de la emergencia, sin involucrar a las estructuras que mandata la ley, como los Comités Departamentales de Protección Civil y el trabajo en conjunto con los gobiernos locales.

Durante el tiempo que duró la cuarentena por COVID-19, se vivió una situación tensa por la implementación de instrumentos legales para restringir la movilidad y brindar apoyo a la población afectada. Asimismo, se generó una situación de fricción entre los tres órganos del Estado, los cuales mantuvieron un ambiente tenso y no lograron establecer un diálogo que llevará a tomar las mejores decisiones para hacer frente a la situación. En el siguiente esquema, se presentan las

iniciativas legales aprobadas por los órganos del Estado durante la emergencia.

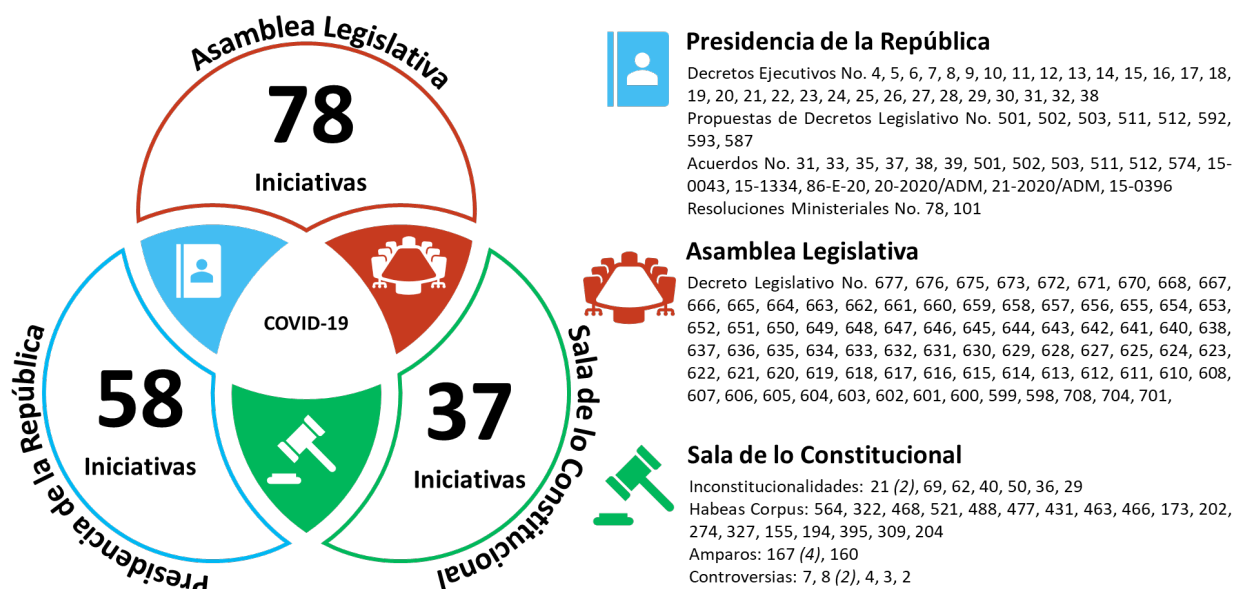
Un aspecto que resulta importante en todo este quehacer de la política pública, es que se requiere de objetivos claros, de participación de los actores de los diferentes niveles de gobierno y también de la ciudadanía en su construcción. La falta de planificación y de coordinación pasa la factura en varios sentidos; en primer lugar, a las personas que sufren los impactos; en segundo lugar, a la economía de la administración pública. Si bien no es posible detener fenómenos de esa magnitud, si es posible y deseable disminuir los impactos sobre las personas.

Algunas de las iniciativas de ley generadas durante la emergencia, permitieron llegar a acuerdos para hacer reformas presupuestarias y autorizar un incremento de la deuda pública del Estado para movilizar recursos que permitan atender la emergencia y la reactivación del país. En el siguiente esquema, se presentan los fondos aprobados.

La Asamblea Legislativa aprobó reformas al presupuesto del Estado para poder hacer cambios en el uso de los recursos establecidos para el 2020, así como reformas transitorias para hacer uso de los recursos del FODES y de otras instituciones para hacer frente a la pandemia. En total, los instrumentos aprobados permitirán movilizar más de 4,000 millones de dólares para atender la emergencia y la reactivación del país a causa del impacto del COVID-19 y las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal.

En materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, el país había recorrido un largo camino para obtener avances, incipientes pero seguros en el tema de apertura de datos impulsada por el Estado y el surgimiento de aplicaciones informáticas creadas por instituciones, algunas alcaldías y asociaciones de municipios; generando la posibilidad de acercarse a la población no solo los servicios, sino también a información pública, abriendo la posibilidad de conocer detalles de proyectos y hacer denuncia ciudadana, lo cual ha facilitado rendir cuentas de los fondos públicos, así como crear institucionalidad con procesos de consulta ciudadana sobre aspectos que potencien la construcción de políticas públicas efectivas y acordes a las necesidades de la población.

Esquema 3: Iniciativas aprobadas por los Órganos del Estado durante la emergencia.



Fuente: Elaboración propia con base en resoluciones emitidas en el contexto de la emergencia por COVID-19 por la Presidencia de la República (<https://imprentanacional.gob.sv/compilacion-de-decretos-de-emergencia-por-covid-19/>) la Asamblea Legislativa (<https://www.asamblea.gob.sv/index.php/sesion-plenaria/archivo-historico>), y la Sala del Constitucional (<http://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/busquedaLibre.php?id=1>)

No obstante los significativos avances en esta materia, también se han señalado ampliamente situaciones que han minado la imagen de las instituciones que velan por el cumplimiento de estas leyes y han puesto en duda la eficiencia de su implementación, pero estas situaciones han servido para medir la capacidad de reacción de los observatorios de las organizaciones de la sociedad civil y los organismos no gubernamentales, su incidencia en la opinión pública y la implementación de mecanismos de presión para el cumplimiento de los derechos ciudadanos.

En el ámbito financiero, se cuenta con un marco de políticas públicas que permitirían asegurar el buen manejo de los recursos, tanto a nivel nacional como local, y la aplicación de auditorías certeras, regulando el uso de los fondos, el nivel de endeudamiento y las compras públicas³. A nivel local, la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), los Planes Estratégicos Participativos articulados con los diferentes planes existentes tanto a nivel local como asociativo y lo

establecido en el Art. 67 del Código Municipal respecto a la contratación de los préstamos, se constituyen como un entramado que deberían dar seguridad y estabilidad al uso de las finanzas locales, generando diálogo, inclusión y participación para el manejo de los recursos que llegan a los territorios.

Sin embargo, cabe señalar que la Ley del FODES debe actualizar sus criterios de distribución para estar más acorde con las verdaderas necesidades actuales de la población, considerando nuevas dimensiones de pobreza, diferencias entre lo urbano y rural, actualización de datos poblacionales y saber relacionar efectivamente los planes municipales a las realidades del territorio para construir una visión colectiva local y una identificación regional frente a las mismas problemáticas.

La grave crisis que surgió a nivel nacional en el marco de la cuarentena, con respecto a la opacidad con que se estaban manejando los gastos para la atención de la emergencia por parte del órgano ejecutivo⁴ (además

³ Entre ellas la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado que regula la aplicación de Políticas de Ahorro y Austeridad en los presupuestos del Sector Público, Ley de Endeudamiento Público y Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

⁴ Poniendo como ejemplo la renuncia de los representantes del sector privado en el comité supervisor del manejo de fondos empleados en la emergencia por covid-19 usados por el gobierno de El Salvador.

Esquema 4: Reformas y movilización de fondos para atender la Emergencia



Fuente: Elaboración propia con base a información generada en la página web y las redes sociales de la Asamblea Legislativa de El Salvador (www.asamblea.gob.sv) y el Economista (www.economista.net).

de lo que supone para el país haber adquirido una deuda externa histórica que acrecienta el endeudamiento financiero que ya arrastraba la nación), puede haber minado la percepción de la población sobre el control eficiente de los gastos públicos, cuestionar el accionar de las instituciones públicas, sugerir poca transparencia o prestarse a la corrupción. No debe perderse de vista el derecho de los ciudadanos a conocer en qué se están invirtiendo los fondos que son otorgados a los territorios para paliar las emergencias de la COVID-19 y las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal.

A nivel de los gobiernos locales, el Código Municipal ya establece sus obligaciones respecto a asegurar los derechos ciudadanos a la información y la obligación de los gobiernos locales a informar a su población⁵ y la Ley de Acceso a la Información Pública identifica a las municipalidades como entes obligados al cumplimiento de la Ley y por ende a garantizar el derecho de acceso a la información de sus ciudadanos y transparentar sus actuaciones⁶. Desde la Asamblea Legislativa se han emitido decretos para el uso de los fondos FODES que

reciben los gobiernos locales en apoyo a la atención de la emergencia nacional, los cuales no podrán utilizarse para otros fines diferentes y estarán en todo momento sujetos a la auditoría del ente contralor, por lo cual todos los gastos deben estar debidamente respaldados; además, los fondos especiales otorgados a los gobiernos locales para apoyar la emergencia por COVID-19 y las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal, han sido entregados con la recomendación y lineamientos necesarios para que se administren en cuentas diferentes y con parámetros claros de temporalidad, justificación y destino para poder reflejar de forma comprensible y comprobable, el uso que se le dará a los fondos sin dar lugar a equívocos.

Si bien está puesta a disposición de la población información en línea que permite conocer directrices, normativas, lineamientos y actualizaciones relacionadas a la emergencia nacional por COVID-19, estas son generadas de forma separada desde diferentes instancias del gobierno nacional, los gobiernos locales, entidades regionales, organizaciones de la sociedad civil, organismos no gubernamentales o de las comunidades organizadas, no teniendo datos consensuados ni validados entre los diferentes actores, lo cual genera dudas sobre lo concluyente de éstos.

5 Art. 125-B y Art. 125-C del Código Municipal

6 Art.7 de la Ley de Acceso a la Información Pública

Frente a este panorama, deberá ser protagónico el rol que desempeñen instituciones como el Tribunal de Ética Gubernamental y la Corte de Cuentas de la República, así como del recién nombrado Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana del Fondo de Emergencia y Recuperación Económica⁷, respecto al manejo de los recursos y en observancia de las correctas atribuciones de los funcionarios públicos para evitar la corrupción, el abuso de poder o el mal aprovechamiento de los recursos públicos, valiéndose de los vacíos legales, las declaratorias de emergencia o la urgencia de las condiciones sanitarias de la población; señalando cualquier acto que atente contra los avances en materia de transparencia y anticorrupción, fomentando que el país transite hacia la información constante entre gobierno central, local y población, exista la apertura de datos públicos y se garantice la inclusión social y participación ciudadana para la toma de decisiones.

Desafíos de la política pública e institucionalidad

Como hemos señalado, la política pública se refiere a decisiones o no decisiones de aquellos que tienen la potestad y autoridad para ejercerlas al frente de los entes del Estado y por tanto su implementación o la falta de ellas representa una problemática que se debe tomar en cuenta. El impacto de la pandemia COVID-19 y las lluvias generadas por Amanda y Cristóbal, deben hacernos reflexionar sobre el tipo de desarrollo que tenemos en El Salvador. Es el momento de trabajar conjuntamente para definir una nueva visión de país, moderno y participativo, en donde se respeten los recursos naturales, se generen compromisos para reducir la desigualdad de los territorios y se mejoren las condiciones de vida de la población.

La institucionalidad para el desarrollo territorial no se refiere sólo a la construcción de instituciones y acciones de política pública; sino que también es necesario realizar procesos de planificación participativa a diferentes niveles, mejorar la gestión del conocimiento en cuanto a investigación aplicada; así como fortalecer las capacidades de las comunidades, los gobiernos

⁷ Integrado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Universidad de El Salvador (UES), la Universidad Francisco Gavidia (UFG) y el Instituto de Auditores Internos Independientes de ESA, aprobado por la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa en reforma al Decreto Legislativo 608.

locales, los organismos de cuenca y las asociaciones de municipios. Es importante contar con una política pública robusta y una institucionalidad fortalecida para hacer frente a los retos del desarrollo del país y al impacto del cambio climático y las pandemias.

La transparencia y la rendición de cuentas no tendrían por qué estar en contraposición de la atención inmediata a las emergencias y carencias de la población, debiendo responder a la necesidad de la existencia de procesos claros y abreviados en casos de cualquier emergencia para los diferentes niveles de la administración pública. El contar con información sobre las acciones y sus gastos de forma clara, de fácil acceso y en tiempo real, permitiría a las instituciones públicas, las municipalidades y a todos aquellos actores que reciben fondos públicos, tener el panorama exacto de lo invertido y del impacto que puedan estar generando sus decisiones, así como crear confianza en la ciudadanía al momento que requiera información sobre cualquier aspecto sin necesidad de pedirla con mecanismos burocráticos o tener que exigirla por canales legales. Contar e implementar eficientemente los mecanismos de transparencia y acceso a la información fortalece la institucionalidad y la participación ciudadana.

Adicionalmente, es necesario fomentar nuevos mecanismos de participación de la ciudadanía con énfasis en las mujeres, los jóvenes y otros grupos vulnerables para escuchar las necesidades de la población, lo cual permitirá reorientar los fondos en casos de necesidades apremiantes, recomendar sobre acciones que efectivicen la inversión pública o que señalen los errores, abusos de poder o injusticias que se perciben en los territorios.

Este “escuchar” implica una acción de escucha activa que se hace con el principio de derechos humanos, lo que implica hacerles partícipes de las acciones y decisiones.

Hace falta mejorar la comunicación estratégica del desarrollo territorial, para poner el tema en la agenda pública y que ésta cuente con la participación de actores públicos, privados y sociales, tanto del nivel nacional, como territorial y municipal.

Otro de los desafíos se encuentra en la necesidad de mejorar la articulación entre el gobierno central con los gobiernos locales y las asociaciones de municipios,

para implementar acciones conjuntas que permitan movilizar recursos y lograr un mayor impacto en materia de atención de la emergencia por la COVID-19 y otros fenómenos; así como la reactivación económica y social del país.

Debe fomentarse una disciplina de cumplimiento de las normativas existentes, es decir las leyes tanto nacionales como las ordenanzas, por parte de los funcionarios públicos de nivel nacional y local; así como promover la cultura de acceso a información, transparencia y rendición de cuenta de los planes, programas, proyectos e iniciativas que impliquen la ejecución de fondos públicos.

Hace falta poner en marcha mecanismos que permitan territorializar las políticas públicas vinculadas al desarrollo territorial, dando seguimiento al impacto obtenido y al nivel de articulación de actores alrededor de las mismas.

En el marco de la implementación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, se tiene prevista la instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNOTD) como ente rector en el tema, el cual estará integrado por instituciones del gobierno central, representantes de los gobiernos locales y articulado con otros actores como las asociaciones de municipios. Es importante que el gobierno en turno retome este tema para que avance el ordenamiento territorial.

En materia de política pública, están en marcha algunas iniciativas que buscan contribuir a fomentar el desarrollo territorial en el país, como la Ley Marco de Descentralización Administrativa del Órgano Ejecutivo hacia los Municipios, que está en discusión en la Asamblea Legislativa, la propuesta de reformas al Código Municipal para permitir la creación de federaciones y confederaciones de asociaciones de municipios y finalmente la necesidad de que avance la creación de un proyecto de Ley de Asociatividad Municipal para fortalecer a las asociaciones de municipios. Estas propuestas, deben garantizar la transferencia de funciones y recursos, la participación ciudadana y la articulación entre los diferentes actores vinculados al desarrollo territorial en el país.

Los roles y funciones definidas en buena parte del marco normativo vigente son importantes y generan

una oportunidad para desatar procesos substanciales de articulación entre los actores locales, territoriales y nacionales. No obstante, vale señalar lo siguiente: a) existen normativas que ya establecen la obligación de desarrollar estos procesos de articulación y de trabajo conjunto entre diferentes niveles de Estado, b) durante los primeros días de la cuarentena obligatoria y las medidas decretadas por emergencia provocada por la COVID-19 no se generaron esas sinergias entre los diferentes niveles de gobierno, c) hasta varios días después el gobierno central autorizó a los gobiernos locales para tomar decisiones de política pública para enfrentar la pandemia COVID-19, d) durante las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal las articulaciones fueron muy débiles porque la institucionalidad establecida para este tipo de emergencias no se activó, ni tampoco se establecieron los planes de emergencia que la ley mandata en estos casos, e) en cuanto al manejo de los fondos aprobados y la auditoría de los gastos realizados durante la emergencia, si bien la Ley del FOPROMID (Art. 6) señala que mientras dure la emergencia no se aplicará lo establecido en la Ley LACAP, también consigna que se deberá documentar los gastos que se hagan, así como que la Corte de Cuentas “dentro de sus facultades legales, deberá practicar auditoría externa, financiera y operacional, o de gestión de las operaciones del FOPROMID” (Art. 12). Ahora bien, un principio básico de la Ley de Acceso a la Información Pública es que justamente toda la información en manos del Estado es pública y por tanto de carácter oficioso, lo que significa que debe estar disponible. Para tomar decisiones estratégicas, prácticas, acertadas, se necesita de información veraz, confiable y oportuna.

Las condiciones actuales y venideras de nuestro país son extremadamente graves y la búsqueda de soluciones requiere la articulación y trabajo conjunto de los diversos actores presentes en la sociedad salvadoreña; pues en caso contrario, estamos condenados a permanecer en una situación de polarización social, estancamiento económico, así como el incremento de la degradación ambiental y la profundización de las brechas de desarrollo en nuestros territorios.

Ante la crisis sanitaria y la vulnerabilidad que estamos viviendo actualmente por la COVID-19 y las lluvias originadas por Amanda y Cristóbal, nuestro país está atravesando por una situación difícil, pues se ha generado una crisis social y económica profunda que podría devenir en un crecimiento negativo de la

economía y un incremento en los niveles de pobreza y desigualdad territorial.

Esta alarmante situación en que se encuentra nuestro país, hay que verla como una oportunidad para repensar el desarrollo de una mejor manera, lo cual pasa por facilitar canales de comunicación y diálogo entre los diferentes poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); para trabajar conjuntamente y bajo una política de puertas abiertas con los diferentes actores de la sociedad salvadoreña (gobiernos locales, asociaciones de municipios, sector privado, ONG, academia, redes de mujeres, grupos de jóvenes, organizaciones comunitarias, etc.) y el establecimiento de vínculos con entidades de cooperación y otros organismos internacionales.

Hacia adelante, para impulsar los procesos de desarrollo territorial y hacer frente a situaciones de emergencia nacional, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno deberá estar pensada no en términos de protagonismo, liderazgo o primicia de las administraciones y gestores del desarrollo para demostrar quién tiene más capacidad, conocimientos o recursos para atender el territorio; sino en satisfacer las demandas de una población afligida y desconcertada ante situaciones emergentes y prioritarias, con la capacidad de generar confianza no solo en la atención de las circunstancias, sino en la toma de decisiones consensuadas, el óptimo uso de los recursos y en el cuidado de los bienes de todos y todas.

Referencias

- Gallicchio, E. (2010). ¿El desarrollo local está de moda? (Vol. 2). Universitas Forum.
- MARN. (2017). Informe Nacional del estado de riesgos y vulnerabilidades. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales-MARN.
- Vallés, J.M. (2007). Ciencia Política. Una introducción. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Código Municipal de El Salvador (Decreto 274 promulgado en 1986 y reformas de 1999).
- Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto Legislativo 574 promulgado en 2010).
- Ley de Creación del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (Decreto Legislativo 778 promulgado en 2005).
- Encuesta a 16 personas a través de Google Forms en representación de actores de nivel nacional, territorial y local, realizada del 23 al 27 de junio de 2020: Microrregión Los Izalcos, Red Juvenil Mundo Vida, Asociación Intermunicipal Valle del Jiboa (MIJIBOA), Profesionales del Desarrollo, Alcaldía Municipal de Alegría, Alcaldía Municipal de San Esteban Catarina, Microrregión Manantiales del Norte de San Miguel (MANORSAM), Ministerio de Gobernación, Alcaldía Municipal de Santiago Nonualco, Grupo de Acción Territorial de la Cuenca Bahía de Jiquilisco (GAT-CBJ), Ministerio de Desarrollo Local, Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNODT), Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).
- Resoluciones emitidas en el contexto de la emergencia por COVID-19 por la Presidencia de la República entre marzo y septiembre de 2020 (<https://impresanacional.gob.sv/compilacion-de-decretos-de-emergencia-por-covid-19/>)
- Resoluciones emitidas en el contexto de la emergencia por COVID-19 por la Asamblea Legislativa entre marzo y septiembre de 2020 (<https://www.asamblea.gob.sv/index.php/sesion-plenaria/archivo-historico>), y la Sala del Constitucional
- Resoluciones emitidas en el contexto de la emergencia por COVID-19 por la Sala de lo Constitucional de marzo a septiembre de 2020 (<http://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/busquedaLibre.php?id=1>)
- Archivo en línea de la Asamblea Legislativa de El Salvador en www.asamblea.gob.sv
- Plan Cuscatlán (www.plancuscatlan.com/home.php)
- Decreto Legislativo 593: Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19, publicado Diario Oficial Tomo No. 426, Número 52 el sábado 14 de marzo de 2020.
- Decreto Legislativo 640: Fondo de un Mil Millones de Dólares, publicado Diario Oficial Tomo No. 427, Número 89 el martes 5 de mayo de 2020.

Introducción

En los últimos años, El Salvador ha sido impactado por múltiples fenómenos naturales. Existen en el país diferentes amenazas de origen social, natural y por la realización de actividades económicas que, combinado con el alto nivel de vulnerabilidad existente, han impactado de forma negativa a la población.

Comprendiendo la vulnerabilidad como “el grado de susceptibilidad o de incapacidad de un sistema para afrontar los efectos adversos del cambio climático y, en particular, la variabilidad del clima y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad dependerá del carácter, magnitud y rapidez del cambio climático a que esté expuesto un sistema, y de su sensibilidad y capacidad de adaptación” (Panel Intergubernamental del Cambio Climático - IPCC, 2004 citado en INEMA 2018⁸).

Para 2019 se estimó que la población total de El Salvador es de 6,704,864 personas, de las cuales 38.3% habitan zonas rurales⁹, las que sufren de deficiencias en el acceso de servicios básicos, así como las mayores tasas de pobreza y analfabetismo; esta población depende fundamentalmente de labores agrícolas, las cuales se ven mayormente afectadas por las diferentes amenazas climáticas que afectan al país; especialmente en la zona del Corredor Seco Centroamericano que se caracteriza por largos periodos de sequía durante el año y posteriormente por fuertes precipitaciones que provocan inundaciones y deslizamientos. El país se encuentra en una región que es impactada por las tormentas tropicales que surgen en el Océano Atlántico y Pacífico, las cuales en los últimos años han incrementado en frecuencia e intensidad.

Considerando lo anterior, la vulnerabilidad ambiental es un desafío importante para lograr el crecimiento

y desarrollo del país, pues generalmente, la población más vulnerable a los impactos por los fenómenos ambientales es también la más desfavorecida en términos sociales y económicos.

Esto ha sido más evidente en el año 2020, cuando la humanidad enfrenta uno de los desafíos más importantes de los años recientes, la pandemia provocada por la COVID-19; y en el caso de El Salvador se ha sumado el impacto de las Tormentas Amanda y Cristóbal, durante los meses de mayo y junio de 2020; esto puso en evidencia las brechas existentes en el territorio salvadoreño, los problemas ocasionados por un crecimiento sin planificar y las malas prácticas de usos de recursos naturales que ponen en riesgo a la población que vive de los elementos brindados por la naturaleza; así mismo, “la vulnerabilidad del país, se evidencia justamente ante las afectaciones provocadas por la pandemia del COVID-19 y las resientes tormentas, Amanda y Cristóbal que generaron una pérdida considerable de viviendas y la vida de 30 personas y un total de 30,000 habitantes afectados”¹⁰.

Es innegable que estos sucesos implican repensar la forma en que se hace uso de los recursos naturales, así como de la respuesta gubernamental frente a la situación de vulnerabilidad estructural que enfrenta el país, además de los impactos causados por el cambio climático. Siendo esto uno de los aspectos fundamentales para lograr el desarrollo del país.

La vulnerabilidad ambiental de los territorios es un factor que limita el desarrollo social y el crecimiento de la actividad económica de El Salvador. Afecta especialmente a la población más desfavorecida.

La deforestación y degradación de tierras afecta la actividad agrícola y también reduce la zona de cobertura

8 (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2018)

9 (Dirección General de Estadísticas y Censos (DYGESTIC), 2020)

10 Unidad Ecológica Salvadoreña, UNES. El cambio climático afecta a las poblaciones más vulnerables. San Salvador, junio 2020

de bosque, lo cual aumenta la vulnerabilidad y el impacto del cambio climático. Esta situación se da sobre todo en la región del Corredor Seco Centroamericano, donde se dan largos periodos de sequía, seguido de fuertes precipitaciones que provocan inundaciones y deslizamientos.

A la situación de vulnerabilidad ambiental de los territorios, se suman los impactos del cambio climático en el país, los cuales pueden resumirse en lo que se presenta en el siguiente esquema.

en Inseguridad Alimentaria Severa debido a COVID-19. 67,000 hogares fueron afectados adicionalmente por las Tormentas Amanda y Cristóbal¹².

Esto pone en evidencia y recuerda cómo la vulnerabilidad ambiental se traduce en afectaciones humanas, limita las actividades cotidianas, el crecimiento económico y el desarrollo de los territorios.

Esquema 5: Impactos Climáticos Clave



Fuente: (USAID , 2017). Perfil de Riesgo Climático El Salvador.

En 2020, en el marco de la atención a la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la COVID-19, el país enfrentó dificultades para el abastecimiento de agua potable especialmente en la época seca, varios municipios no contaron con servicio, principalmente en el área metropolitana de San Salvador; la escasez de agua fue una preocupación de las familias salvadoreños, debido a que el lavado de manos es la herramienta más eficiente para la atención de la emergencia¹¹ Posteriormente, en un periodo corto de tiempo el país fue impactado por las Tormentas Tropicales Amanda y Cristóbal. La oficina de Naciones Unidas de El Salvador estimó que 126,000 hogares se encuentran

Antecedentes y contexto

Según el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador (MARN), el 88.7 % del territorio nacional se considera zona de riesgo debido a su ubicación geográfica y condiciones geológicas, con alta propensión a movimientos sísmicos, deslizamientos y movimientos de ladera, inundaciones y actividad volcánica; mientras que el 95.4 % de la población se encuentra bajo condiciones de riesgo, situación favorecida por la elevada densidad de población, la pobreza, la precariedad en la urbanización, la deforestación, el bajo nivel de conciencia sobre los riesgos entre la población y la falta de información

11 (Carolina Amaya, Abril, 2020) Pandemia desnuda la crisis hídrica en El Salvador. Revista Gato Encerrado. Abril 2020. San Salvador, El Salvador.

12 (Naciones Unidas. Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Julio, 2020). Informe de Situación N° 13. Julio, 2020.

técnica para mejorar la gestión de los riesgos. Según el Índice de Vulnerabilidad Socioeconómica (IVS) y el Índice Municipal de Riesgo Manifiesto (IRM), 115 de los 262 municipios del país se encuentran en situación de vulnerabilidad media, alta y extrema. En esos municipios habita el 63.3 % de la población del país; el 9.2 % de ella se encuentra en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema, concentrada principalmente en los departamentos de San Vicente y San Miguel (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2018).

Las condiciones de pobreza y asentamientos precarios se traducen en mayores pérdidas, las cuales representan una grave erosión de la inversión pública, especialmente para los países con menos capacidad de inversión. Según el Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction¹³, para El Salvador el promedio de las pérdidas históricas ocasionadas por desastres asciende al 60% anual del promedio de la inversión pública desde el año 2001.

El Corredor Seco Centroamericano, es una región que se caracteriza por estar constituido por un grupo de ecosistemas que se combinan del bosque tropical seco con unas condiciones de temperatura y precipitación particulares. El Corredor Seco abarca regiones de todos los países centroamericanos, su mayor proporción se encuentra en la costa pacífica, el territorio salvadoreño forma parte de este corredor; esta región se caracteriza por sufrir fenómenos cíclicos de sequía severa y alta.

Mapa 1. Corredor Seco Centroamericano



Fuente: (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2016)

Como se puede observar, el Corredor Seco Centroamericano cubre un alto porcentaje del territorio salvadoreño, esta zona es una de las más vulnerables de la región, los periodos de sequías y los procesos de desertificación, entre otros impactos, limitan la disponibilidad de agua, especialmente para usos doméstico, agrícola e industrial. Según el MARN, con la ocurrencia del “fenómeno El Niño que suele causar daños y pérdidas considerables en todos los países de la región, lo que podría intensificarse por los efectos del cambio climático y amplificar el deterioro ambiental debido al mal uso de la tierra e inadecuadas prácticas agrícolas, expansión de la frontera agrícola sin regulación, proliferación de asentamientos humanos sin planificación, alta vulnerabilidad de los pequeños productores de granos básicos y una falta de ordenamiento territorial. Este alto nivel de degradación ambiental aumenta la exposición del país, especialmente a los eventos climáticos extremos¹⁴ que han sido recurrentes en los últimos años, los cuales han aumentado en frecuencia, intensidad y duración¹⁵”

Lo anterior ha sido especialmente cierto en 2020, cuando por el paso de la Tormenta Tropical Amanda, durante 24 horas se registraron cantidades de lluvia acumulada hasta de 320 milímetros¹⁶, alrededor del 20% de lo que llueve en un año. “Las lluvias dejaron en las últimas horas hasta 400 milímetros de agua, mientras que el promedio acumulado en un año en el país es de 1.800 milímetros.”¹⁷

Para julio de 2020, al contabilizar los daños de las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal, se registran 29,968 familias afectadas, siendo los departamentos de San Salvador y San Miguel con mayor número de familias afectadas, pero hay reportes de familias afectadas en los 14 departamentos del país¹⁸.

En este sentido, es notable que la vulnerabilidad ambiental en El Salvador tiene características

14 De acuerdo con el MARN se consideran eventos hidrometeorológicos extremos aquellos que producen una precipitación arriba de 100 milímetros (mm) en 24 horas y una precipitación acumulada de más de 350 mm en 72 horas.

15 (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2018)

16 (Observatorio Ambiental, 2020)

17 (DW, Deutsche Welle, 2020)

18 (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2020)

13 UNDRR (2019), Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, Geneva, Switzerland, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

estructurales, lo cual, continúa siendo un desafío la respuesta a las emergencias, situación que tiene implicaciones en diferentes factores. En apartados posteriores se intentará hacer acercamiento a los que, para motivos de este escrito se considera fundamentales en el desarrollo territorial del país: 1) Agua, 2) Uso y degradación del suelo y 3) Soberanía alimentaria.

Vulnerabilidad ambiental debido a insuficiente cantidad y calidad de agua

Como se ha mencionado anteriormente, el recurso agua es uno de los más impactados por el cambio climático, es también un recurso estratégico para el desarrollo de la vida y de las actividades productivas de las sociedades. Está relacionada a diferentes dimensiones: salud, producción de energía, desarrollo industrial, agrícola, etc. En el año 2010, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró el acceso seguro al agua potable salubre y al saneamiento como un derecho humano fundamental y como un aspecto de prioridad para todas las naciones.

La pandemia generada por el virus COVID-19, ha puesto en evidencia la importancia que tiene la disponibilidad de agua para las poblaciones, agregándole especial importancia al saneamiento y el acceso adecuado a este recurso, de acuerdo con la ONU. De la misma forma, este organismo establece la necesidad de dar especial atención al problema de disponibilidad de agua y su

acceso para mantener la salud y el bienestar de millones de personas en el mundo, acorde a lo establecido en su sexto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) “Agua limpia y saneamiento” (ONU).

El cumplimiento de los derechos humanos y la preservación de la salud de las poblaciones, debe ser prioridad mundial asegurar que cada individuo cuente con el acceso a agua potable para su bienestar, su desarrollo y el combate contra la COVID-19 y otras enfermedades infecciosas en beneficio de la preservación de la salud de las personas.

América Latina y El Caribe es una región con relativa abundancia de recursos hídricos. “En perspectiva, la zona cuenta con una precipitación media de 1,600 milímetros anuales y una disponibilidad hídrica promedio de 22,000 metros cúbicos de agua por habitante por año. Este aspecto resalta especial importancia, considerando que la media de disponibilidad mundial contemplada en dicho estudio es de unos 6,000 metros cúbicos por habitante por año. A nivel de regiones, América Latina y El Caribe están muy por arriba de la media mundial en cuanto a cantidad de agua disponible para cada persona y es una de las zonas con mayor acceso a agua del mundo”¹⁹. Según datos de FAO de 2017, el país cuenta con una disponibilidad de recursos hídricos de 2,451 metros cúbicos de agua por habitante por año²⁰, siendo el país de la región centroamericana con la menor cantidad de disponibilidad de agua por persona, como se puede observar a continuación:

Tabla 1. Recursos hídricos renovables internos Centroamérica 2017

País	Recursos hídricos renovables internos totales (IRWR) (10 ⁹ m ³ /año)	Recursos hídricos renovables internos por habitante por año (m ³ /hab./año)
Guatemala	109.20	6,456.00
El Salvador	15.63	2,451.00
Honduras	90.66	9,785.00
Nicaragua	156.20	25,121.00
Costa Rica	113.00	23,033.00
Panamá	136.60	33,325.00

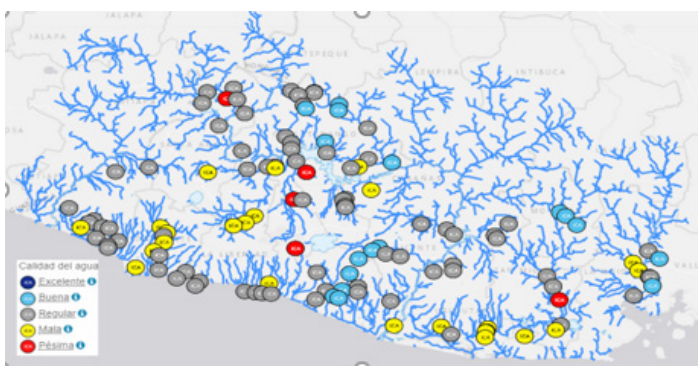
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FAO AQUASTAT Main Database. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2016)

19 (Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), 2018)

20 (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2016)

Como se mencionó anteriormente El Salvador, cuenta con una precipitación de aproximadamente 1,800 milímetros anuales, es decir que el país está ubicado en una de las zonas con mayor cantidad de recurso hídrico del planeta y cuenta con una precipitación anual arriba del promedio regional, sin embargo, a pesar de esta relativa abundancia de recurso hídrico, el país también se encuentra entre los promedios más bajos de disponibilidad de agua por persona en la región (FAO, 2015), situación que puede verse agravada considerando el aumento de periodos de sequías causados por el cambio climático, por lo que es fundamental adoptar políticas, planes y tecnologías que permitan aprovechar y hacer más eficiente el uso

Mapa 2. Índice de calidad de agua para 2019



Fuente: Sistema de Información Hídrica (SIHI). Calidad de agua. (Dirección Observatorio Ambiental del MARN, 2019)

de recursos hídricos del país. En este sentido es clave el ordenamiento y priorización de los usos del agua.

El informe de la calidad del agua de los ríos de El Salvador del MARN publicado en 2017, reveló que actualmente no existe ninguna fuente de agua que cumpla con las guías de calidad de agua para potabilización por métodos convencionales. Así mismo, revela que solo 12 sitios de los 122 evaluados a escala nacional cuentan con la calidad de agua para ser utilizada en actividades de riego sin restricciones, lo que equivale al 10% de los sitios evaluados, el restante 90 % no cumplen con las características necesarias.²¹ Esto pone en riesgo el consumo humano, la producción de alimentos, así como implicaciones en la salud de las personas, al no tener agua de calidad.

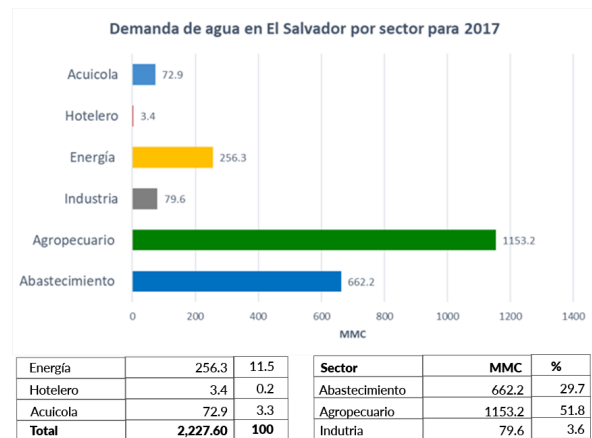
En el mapa, puede observarse el índice de calidad de agua, en los diferentes sitios monitoreados por el

21 (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2017)

Sistema de Información Hídrica del MARN para 2019 en el país se cuenta 5 sitios con calidad pésima (4%), 24 sitios con calidad mala (20%), 75 (62%) sitios con calidad regular, con 17 sitios con calidad buena de agua (14%) y ningún sitio con calidad excelente de agua. En cuanto a los usos para 2019 se registraron 3 sitios (3%) que son aptos para riego sin restricciones, ningún sitio cuenta con agua que pueda ser potabilizada por métodos convencionales, el agua de 113 sitios (94%) puede ser utilizada para producción animal y únicamente se registran 5 sitios donde pueden realizarse actividades recreativas con contacto directo (4%)²².

Según el MARN “los sectores que generan mayor demanda de agua son el agropecuario, 51.8 %; abastecimiento para uso doméstico (urbano-rural), 29.7 %; y energía térmica, 11.5 %. Estos datos, tomados

Gráfico 1. Demanda de agua en El Salvador por sector, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente. (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2018)

en su conjunto suman el 93 %. Los otros tres sectores (acuicultura, industrial, hotelero) demandan el 7 % restante”²³

Como se puede observar los mayores usos del agua en el país son el agropecuario y abastecimiento para uso doméstico, sin embargo, los recursos hídricos disponibles, no pueden cubrir la demanda de estos sectores con agua de calidad.

En cuanto a la cobertura nacional, El Salvador aumentó la cantidad de fuentes de agua mejoradas del 69% al

22 (Dirección Observatorio Ambiental del MARN, 2019)

23 (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2018)





86% para el periodo de 1990 a 2006²⁴. Las fuentes mejoradas se refieren a las que llegan hasta las viviendas, grifos, hidrantes públicos, pozos excavados protegidos, etc., esto representa un incremento en la mejora de servicios de acceso al agua en un promedio de 1% anual.

Para 2019, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019, a nivel de país los hogares que cuentan servicio de agua por cañería es el 89.7%. La cobertura en el área urbana de agua por cañería es 96.3% y en el área rural de 78.4%. Es importante destacar que en las áreas rurales el acceso por pozo y por otros medios (como ojo de agua, río o quebrada, camión, carreta o pipa, manantial protegido y no protegido, colecta agua lluvia, etc.) es mayor y representa el 10.8% y 10.7% respectivamente. (Ver tabla 2).

de agua de ANDA²⁵ para el Gran San Salvador, se estima que este problema afecto a 1.2 millones de personas²⁶. Existe una especial atención a los riesgos de salud que implica la contaminación del agua, sobre todo en los casos de deshidratación por disentería, lo cual es la principal causa de muerte en menores de 5 años (UCA, 2018)²⁷, por factores como el ingerir agua y alimentos contaminados, la mala disposición de los desechos sólidos en sectores rurales y el poco o nulo tratamiento de aguas negras.

Uno de los principales desafíos para lograr una adecuada gestión del agua en El Salvador, es que no existe legislación ni un ente regulador del tema de agua. “ANDA, como institución autónoma de carácter público y creada por decreto legislativo en 1961, es el ente encargado de brindar el servicio de distribución de agua a la población

Tabla 2. Acceso al agua en El Salvador para 2019

CATEGORÍA	TOTAL	URBANO	RURAL	AMSS
 Acceso al servicio de agua por cañería	89.7	96.3	78.4	97.7
 Agua de pozo	5.4	2.3	10.8	0.6
 Otros medios	4.8	1.4	10.7	1.7
 Tenencia de cañería	81.1	89.2	67.3	92.1

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de EHPM 2019. (Dirección General de Estadísticas y Censos (DYGESTIC), 2020).

Es importante mencionar, que si bien es cierto en cifras podría pensarse que existe una cobertura aceptable de agua, sin embargo, las deficiencias de servicio son ampliamente conocidas, especialmente en los períodos de sequía y desde 2016, incluso ha habido declaratorias de emergencia por escasez de agua, aun en el área metropolitana de San Salvador. De hecho, el 2020 inicio con crisis en la calidad del agua, debido a la contaminación por microalgas en la planta Las Pavas, que es una parte fundamente del sistema potabilizador

Aquí uno de los problemas de la calidad del agua en El Salvador, la entidad que se encarga del tratamiento y distribución del recurso hídrico es la entidad responsable de verificar la calidad de dicho recurso: ANDA.

Cabe resaltar que ANDA no funciona como un ente regulador, pero puede conceder permisos para que otras entidades puedan brindar sus propios servicios

24 Foro Centroamericano y Republica Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS). Panorama del acceso al agua potable y al saneamiento en Centroamérica y República Dominicana. 2010

25 Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados

26 (Avelar, 2020)

27 (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), 2018)

de distribución de agua.”²⁸

Desde el año 2006 hay esfuerzos por lograr una ley de aguas en el país. Destacando la presentada en 2012 por el MARN, presentó la propuesta de la Ley General de Aguas, de la cual se logró discutir en la comisión de medio ambiente 92 artículos de 191. En 2013, la Asociación de Regantes El Cacao de Sonsonate, presentó la Propuesta de Ley sobre Gestión Integral de los Recursos Hídricos. En 2017 se presentó una propuesta para regulación del agua, esta fue la Propuesta Ley Integral del Agua, presentada por el Comité Expertos Hídricos y los grupos parlamentarios de ARENA, PDC, PCN. En 2018 se acuerda iniciar de cero la discusión de la Ley del Agua, tomando como base las diferentes propuestas de Ley; a la fecha la discusión no se ha retomado, sin embargo, en octubre de 2020 se aprobó una reforma legislativa para reconocer en la constitución el derecho al agua y la alimentación.

Sobre explotación y degradación del suelo: otra causa de vulnerabilidad ambiental.

Otro de los factores de la vulnerabilidad ambiental más sensibles por la población, son las condiciones del suelo, esto debido a que en primera instancia la tierra ha sido y es un recurso escaso en el país. El acceso a la tierra y los esfuerzos por encontrar usos alternativos para ella han configurado parte de la historia social, económica y política del país. El desarrollo del modelo económico de agroexportación, sobre la base de un proceso de acelerada concentración de la tierra, generó una dinámica de expulsión de la población rural hacia las zonas urbanas y/o hacia el exterior, que ha determinado la dinámica sociodemográfica del país y la distribución y los usos del territorio hasta la fecha. “Desde el punto de vista del suelo como espacio, las mayores presiones antrópicas han estado relacionadas con dos dinámicas principales. Por una parte, con el proceso de urbanización y la distribución de las actividades económicas y la población sobre el territorio; por la otra, con la demanda de tierras para actividades agropecuarias. Dinámicas, ambas, que se han desarrollado en un contexto general de alta vulnerabilidad del territorio debido a procesos geodinámicos como el vulcanismo y la tectónica, así

como las amenazas crecientes del cambio climático.” (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2018)

El suelo como recurso, se ha visto expuesto a una intensa explotación, lo que ha provocado que los ecosistemas naturales (bosques continentales y salados) hayan experimentado una reducción considerable, al grado que la cobertura boscosa (excluyendo las plantaciones de café) apenas abarca el 10 % de la superficie del país, con efectos devastadores sobre la degradación del suelo y la capacidad de regulación hídrica de los suelos y magnificado también los impactos del cambio climático²⁹.

En el análisis de la vulnerabilidad y el impacto en los territorios de El Salvador, no puede dejarse de lado la importancia del suelo y cómo la degradación de estos, genera afectaciones. La infiltración en el suelo y la acumulación del agua subterránea es clave para la regulación hídrica. Si el suelo no es capaz de infiltrar agua, se afectan los acuíferos que alimentan el caudal base de los ríos en época seca y se incrementan las escorrentías, aumentando las inundaciones y la erosión. A consecuencia del cambio climático esta situación se agrava con la ocurrencia, cada vez mayor, de lluvias intensas y temporales, pero también durante épocas de sequía, cuando la lluvia es menor y las comunidades deben sobrevivir a partir del uso del agua almacenada (MARN, 2013)

Desde el punto de vista del suelo como recurso, el énfasis se pone sobre la conversión de las zonas boscosas del país en zonas de producción agropecuaria mediante la roturación de terrenos poco aptos para el cultivo, sumando el abuso de agroquímicos y otras prácticas no sustentables, que en conjunto han causado fuerte erosión y pérdida de suelo fértil, contaminación del suelo y agua, acidificación de los suelos, pérdida de biodiversidad y grandes alteraciones del paisaje.

Como ya se ha mencionado, el cambio climático provoca una variabilidad creciente del clima que se expresa en alteraciones radicales en los regímenes de lluvia en tiempo y espacio, generando excesos y disminución de esta en el territorio, lo cual provoca deslizamientos, inundaciones y sequías. Las lluvias de gran intensidad se están volviendo más frecuentes, la distribución de las precipitaciones es

28 (Fundación PRISMA, 2001)

29 (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2018)

mucho más irregular, y ha aumentado el número eventos climáticos extremos que inciden sobre el territorio y se suman a las presiones sobre el suelo, por las actividades humanas.

En el país, las prácticas no sustentables de uso del suelo, utilizadas en la agricultura convencional, caracterizadas por la sobre labranza, quemadas de rastrojos, el uso excesivo de los agroquímicos -como los pesticidas, herbicidas y fertilizantes químicos-, y el sobrepastoreo, afectan a las comunidades de organismos del suelo y, consecuentemente, su calidad y productividad, amenazando la producción de alimentos y la seguridad alimentaria.

En general, los procesos de degradación del suelo son severos. Anualmente se pierde, por erosión, 59 millones de toneladas métricas de suelo fértil del territorio nacional. Un 40% del suelo salvadoreño presenta una erodabilidad elevada, especialmente en las zonas más quebradas, incluyendo la cordillera Fronteriza del norte del país, y las principales cadenas montañosas. En una menor proporción (del orden de 10 %) existen suelos de muy alta y alta erodabilidad³⁰, que constituyen las zonas de transición entre las áreas con mayor riesgo y aquellas que presentan menor riesgo de erosión.

De acuerdo con el Censo Agropecuario 2008, existen más de 325 mil productores de granos básicos en El Salvador que trabajan parcelas que oscilan entre 0.7 y 3 hectáreas. Un 52.4 % de esos agricultores desarrollan la actividad agrícola en parcelas de tamaño promedio de 0.7 hectáreas, y obtienen una producción promedio de maíz de 1427 kg/ha. Aunque esa producción permite satisfacer las necesidades de alimentación del grupo familiar, la cual para el área rural del país equivale a 1300 kg de maíz por año, ese rendimiento es significativamente menor a la producción promedio nacional, estimada en 2575 kg/ha. Igualmente es significativamente menor a la producción promedio estimada para las tres regiones geográficas del país, 3048 kg/ha para la región occidental; 2980 kg/ha para la región central y 1894 kg/ha para la región oriental (MAG, 2015). Esto permite constatar que en El Salvador la producción de maíz

representa una actividad de pequeña escala, con bajos rendimientos y escasa utilización de tecnología³¹.

La degradación del suelo también tiene implicaciones en la disponibilidad y calidad de agua, así como en el mayor impacto de los fenómenos naturales, ha generado mayores afectaciones, debido al mal uso del suelo de acuerdo a sus propósitos, la deforestación y la consecuente degradación del suelo, esto causa deslizamientos, derrumbes, cárcavas en zonas residenciales y carreteras, es importante destacar también, la disminución de la productividad de los suelos agrícolas.

Uno de los casos emblemáticos de la degradación del suelo en El Salvador es la falta de regulación de la producción de azúcar en el país, el cultivo del azúcar exige grandes cantidades de agua, así como de nutrientes del suelo, los grandes productores sobreexplotan fuentes subterráneas de agua y fuentes superficiales, dejando a las comunidades allí asentadas sin recursos hídricos. Comprometiendo la agricultura de subsistencia³².

Según el informe de 2016 de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES) denominado “Impactos de la expansión de la industria del azúcar en territorios marinos costero de El Salvador”, el cultivo masivo de caña está provocando sequía particularmente en las zonas marino-costeras de El Salvador. Las fuentes subterráneas de agua se han seguido explotando aun en años de sequía severa. Esto ha contribuido para que haya niveles récord de exportación de este producto, mientras las comunidades rurales sufren de escasez. Al mismo tiempo, la tala de árboles, ocasionada por la actividad empresarial para fines comerciales ha generado al menos la destrucción de bosques primarios, que amenaza la biodiversidad de importantes ecosistemas.

En el tema de uso y degradación del suelo es importante destacar el papel que tiene el crecimiento urbano sin planificación, así como el uso inadecuado de los diferentes tipos de suelo, especialmente de proyectos urbanísticos y residenciales. En este punto es importante

30 Erodabilidad: susceptibilidad del suelo a la erosión, debido a la facilidad de desprendimiento de sus partículas por acción del agua o el viento, la pendiente y clase textural. La erodabilidad es dinámica, cambia durante una tormenta, durante el año o de año a año. Los suelos pueden variar en su contenido de humedad y con ello en su resistencia a la erosión. www.fao.org

31 (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2018)

32 “Las comunidades sin agua por cultivo de caña de azúcar”, Diario Izcanal, 22 marzo 2019.

destacar la importancia de ordenamiento territorial, así como el papel que deben jugar los actores locales para tener un crecimiento planificado.

Implicaciones en la seguridad alimentaria en el contexto de la COVID 19

Para hablar de las implicaciones en la seguridad alimentaria, es importante mencionar que en la agenda global del desarrollo, se identifica el ODS 2 Hambre y seguridad alimentaria, el cual plantea poner fin al hambre para el año 2030, asegurando una alimentación suficiente, con los aspectos de sanidad y nutrición requeridos para cada persona en el mundo. Esto implica que no podemos hablar de desarrollo sin erradicar el hambre.

Según la FAO, el hambre se puede entender como la “sensación física incómoda o dolorosa, causada por un consumo insuficiente de energía alimentaria”. Así mismo, la seguridad alimentaria se define como el “acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y para llevar una vida activa y saludable”.

SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

Seguridad alimentaria, se define como la situación ideal donde cada persona cuenta con acceso tanto físico como económico a alimentos que satisfagan sus necesidades. Aquella situación constante donde las personas tienen acceso a alimento suficiente, sin tomar en cuenta otros aspectos tales como las cadenas de valor asociadas la producción de estos alimentos y la disponibilidad de alimentos de calidad suficientes para los humanos.

Soberanía alimentaria sería la capacidad de los pueblos para producir sus propios alimentos con calidad, incluyendo la cadena de valor completa, desde la producción, procesamiento y comercialización, hasta el acceso a alimentos con calidad y económicos para cualquier persona en todo.”

(Gustavo Gordillo, 2013)

Como se ha venido desarrollando a lo largo del capítulo, la degradación del medio ambiente y las variaciones climáticas tiene implicaciones en diferentes aspectos, que hacen la población del país se encuentre

en un mayor nivel de exposición y vulnerabilidad. Sin embargo, de las afectaciones más sentidas, los aumentos de temperatura y sequía contribuyen a contar con menor cantidad de agua, la degradación de los suelos no permite la permeabilización de este, afectando las zonas de recarga hídrica y la producción de agua, contribuyendo a la disminución de suelos fértiles para la producción de alimentos.

En años anteriores se han tenido periodos de sequía largos y posteriormente exceso de lluvias, la producción agrícola, especialmente la agricultura familiar, se ha visto comprometida. En 2020 con la crisis de la COVID – 19, frente al desabastecimiento de alimentos, la ONU enfatiza que “los países deben implementar medidas de carácter urgente para garantizar que las cadenas de suministro alimentario se mantengan en funcionamiento, para moderar riesgos y alteraciones que puedan afectar a todo el mundo. Esto debe lograrse mediante la satisfacción de necesidades alimenticias inmediatas de las poblaciones, el fomento de programas con enfoque social, preservación del comercio de alimentos, mantenimiento de las altas cadenas productivas y el apoyo a pequeños agricultores, para asegurar que cada persona cuente con la cantidad de alimento necesario para su conservación. De no lograrse el cumplimiento de las medidas, el mundo corre el riesgo de duplicar la cantidad de personas que pasan hambre y de incrementar considerablemente la cantidad de personas que padecen hambre aguda.”³³

De acuerdo con la WFP (2020), los impactos de la pandemia en los países más pobres serán más devastadores a niveles económicos, que los efectos de la pandemia en sí. Existe el riesgo que la emergencia económica desencadene una emergencia alimentaria, debido a las interrupciones ocasionadas en las cadenas de producción y distribución³⁴.

Según datos del Ministerio Agricultura y Ganadería (MAG), los alimentos que más se producen en el país son el maíz y el frijol³⁵. En conjunto, estos dos tipos de cultivos abarcaron una extensión territorial de 545,527 manzanas y un volumen de producción conjunto de casi 22 millones

33 (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2020)

34 (World Food Programme, 2020)

35 MAG. Anuario de Estadísticas Agropecuarias El Salvador 2017-2018

de quintales entre 2017-2018; 19,892,479 quintales de maíz y 2,076,821 quintales de frijol. La población del país según el censo de población y vivienda es 6.34 millones de habitantes, a partir de lo que se puede estimar que en promedio se producen 3.14 quintales de maíz (314 libras) y 0.33 (33 libras) quintales de frijoles al año por cada persona que vive en el país. Lo que significa que existe una situación de exceso de demanda, la cual debe ser cubierta en el mercado internacional.

El país es un importador de productos de la canasta básica, especialmente en productos como el trigo, el maíz blanco, el maíz amarillo, el arroz y el frijol. Esta situación de déficit de producción para cubrir el consumo interno agrava la situación de inseguridad alimentaria especialmente en las zonas rurales, sobre todo por la dependencia de precios internacionales y los costos de la producción local. A esta problemática, se le suman otros aspectos como el acceso deficiente a dietas de calidad y en cantidad adecuada, el deterioro ecológico, la poca oportunidad de acceso a créditos para producción agrícola y la falta de oportunidades de empleo.³⁶

En el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016,³⁷ analiza que, a pesar de que con el tiempo la desnutrición crónica ha disminuido en las zonas rurales, aún existen en promedio 2 de cada 100 niños en edades de 5 años o menos que han sufrido algún tipo de retraso en su crecimiento a causa de múltiples factores, entre ellos la deficiencia alimenticia y nutricional.

A lo largo de los años El Salvador ha tenido lo que se puede llamar un escenario difuso, en cuanto a seguridad alimentaria. “Existen periodos irregulares en la producción de alimentos, como el de 2009 al 2011, donde la producción de alimentos se redujo muy por debajo de la demanda local, mientras que el periodo anterior de 2006 a 2009, se dio una sobreproducción de alimentos, así como en el periodo posterior de los años 2011-2013. En un caso interesante el departamento de Usulután es uno de los principales departamentos productores de maíz a nivel nacional, sin embargo, ocupa el cuarto puesto de inseguridad alimentaria a nivel nacional.”³⁸

36 (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2002)

37 (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), 2012)

38 (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2016)

Lo anterior conlleva a reflexionar, sobre las oportunidades para las familias campesinas para producir sus propios alimentos y no únicamente destinarlos a la comercialización, esto como una condición importante para garantizar el acceso a alimentos en los hogares salvadoreños.

En cuanto a la situación de la seguridad alimentaria en el marco de la COVID 19, se puede mencionar que especialmente en los periodos de cuarentenas estrictas, no solamente El Salvador sino toda la región centroamericana, enfrentó el desafío de garantizar la producción y el abastecimiento de alimentos, así como el flujo del comercio intrarregional de los productos agrícolas.

Según el Resumen de Perspectivas de Asistencia Alimentaria, debido a la pérdida de ingresos y el alza en los productos de consumo básico a causa de la crisis del COVID-19, el país se encuentra en Inseguridad alimentaria aguda en Estrés, que implica que 1 de cada 5 hogares, su consumo de alimentos se reduce, pero es mínimamente adecuado. Si bien el levantamiento de las restricciones y las oportunidades laborales durante la cosecha de café mejorará la seguridad alimentaria de algunas familias, las condiciones macroeconómicas más amplias y las pérdidas aisladas de cultivos mantendrán a 0.1 - 0.49 millones de hogares en esta fase hasta diciembre por lo que requerirán de asistencia alimentaria adicional.³⁹

En este punto es importante volver a mencionar que la vulnerabilidad ambiental ha incrementado esta situación de inseguridad alimentaria. El Programa Mundial de Alimentos (PMA), estima que 336.300 personas están en inseguridad alimentaria severa por afectaciones de las Tormentas Tropicales Amanda y Cristóbal. Comunidades y personas de diferentes municipios han manifestado su necesidad de asistencia alimentaria a través de banderas blancas y carteles por el impacto de la COVID-19. Los daños ocasionados por las lluvias agravaron esta situación. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) reportó 22.476 productores de granos básicos afectados por las lluvias provocadas por el fenómeno Climático Amanda en 65 municipios del país. Adicionalmente, se estima que 21.000 pescadores artesanales se encuentran en inseguridad alimentaria al ver afectado su medio de vida y actividades relacionadas al sector. (Naciones Unidas.

39 (FEWS NET, junio, 2020)

Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Julio, 2020).

Lo anterior, evidencia como puede impactar las deficiencias en la gestión ambiental, y como estas deficiencias han implicado disminuir el avance en la meta del desarrollo del país. Hacia el futuro, con la necesidad de responder a la recesión económica y las afectaciones de las familias salvadoreñas causadas por la COVID 19, es indispensable planificar las respuestas a los problemas medioambientales, así como la adaptación al cambio climático que se requiere para poder hacer un uso sustentable de los recursos naturales.

El fortalecimiento institucional para promover la adaptación al cambio climático, la resiliencia, la prevención y atención de emergencias, así como una actividad económica sustentable son elementos que deben ser claves para la conformación de la “nueva realidad” que el país y el mundo deben afrontar en tiempos de la COVID – 19.

Desafíos: Reduciendo la vulnerabilidad en los territorios

Resulta evidente que el país enfrenta diferentes desafíos, al finalizar este capítulo, es importante mencionar que la reducción de la vulnerabilidad ambiental es clave y puede ser un elemento que desencadene el crecimiento y el desarrollo. Siendo El Salvador un país que enfrenta diferentes riesgos, es clave contar con una economía que haga uso eficiente de los recursos, sin aumentar la vulnerabilidad y los riesgos para la población. Se debe comprender que al centro de una economía exitosa está el bienestar de la población, para lo cual es clave el acceso a recursos naturales.

A manera de conclusión y como base para una mayor reflexión se enlistan los siguientes desafíos en materia de vulnerabilidad ambiental en los territorios:

Institucionalidad – Es necesario fortalecer el cumplimiento de las políticas y leyes que regulan el medio ambiente, así como el ordenamiento del crecimiento urbano. Destaca en este punto la importancia de tener una Ley de Agua, así como un ente regulador del uso del agua, también aumentar controles de calidad del agua, bajo un enfoque estratégico por sectores, de forma planificada y hacia la mejora continua en los procesos de saneamiento y distribución.

Incrementar la resiliencia – Mejorar el conocimiento y preparación ante desastres, así como fortalecer los sistemas de alerta temprana, que involucren a los actores territoriales, especialmente a las comisiones municipales de protección civil, de forma que la ciudadanía tenga conocimiento y herramientas para responder a emergencias. En este punto también es importante la inclusión financiera en el sector agrícola y protección en caso de pérdidas por desastres naturales.

Conservar y restaurar – Aumentar la valoración social de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, énfasis en el uso del suelo, que, por ejemplo, garantiza tener agua suficiente en calidad y cantidad, así como la producción de alimentos con menor costo, lo que se traduce en mayores beneficios para actividad económica y de bienestar de la población.

Adaptación al cambio climático - Asegurar la ejecución de las medidas de adaptación al cambio climático en todos los sectores de la sociedad, especialmente empresas, así como generar una conciencia social en el país sobre los efectos del cambio climático. Es importante poner atención en modelos económicos exitosos basados en el uso sustentable de recursos naturales, lo cual podría traducirse en oportunidades para dinamizar la economía, tan necesarios en la recuperación por los impactos de la COVID – 19.

Ordenar el desarrollo de los territorios - Aprovechar los recursos naturales desde un enfoque sustentable, así como incrementar las capacidades territoriales en la atención de emergencias, procurando la participación de la institucionalidad territorial. Otro aspecto clave es fortalecer las asociaciones de municipios como un actor clave en el ordenamiento territorial, lo cual es una condición indispensable para reducir la vulnerabilidad territorial.

Referencias

- Avelar, L. (2020). ¿Qué provocó la contaminación del agua en San Salvador? Revista Factum. Obtenido de revistafactum.com/contaminacion-agua/
- Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). (2018). Proceso regional de Las Américas: América Latina y El Caribe. Foro Mundial del Agua 2018 . Brasilia, Brasil.

- Carolina Amaya, J. G. (Abril, 2020). Pandemia desnuda la crisis hídrica en El Salvador. Revista Gato Encerrado.
- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). (2012). Plan estratégico de nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2013-2016. San Salvador. Obtenido de <http://www.conasan.gob.sv/>
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DYGESTIC). (2020). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019. Ciudad Delgado, El Salvador.
- Dirección Observatorio Ambiental del MARN. (2019). Sistema de Información Hídrica - SIHI. Recuperado el 19 de octubre de 2020, de Calidad de Agua: <http://srt.snet.gob.sv/sihi/public/atlas>
- DW, Deutsche Welle. (31 de Mayo de 2020). Tormenta Amanda deja al menos 14 muertos en El Salvador. Obtenido de <https://www.dw.com/es/tormenta-amanda-deja-al-menos-14-muertos-en-el-salvador/a-53645934>
- FEWS NET. (junio, 2020). Food Assistance Outlook Brief. Projected Food Assistance Needs for December 2020.
- Fundación PRISMA. (2001). La contaminación del agua en El Salvador: desafíos y respuestas institucionales. San Salvador.
- Gustavo Gordillo, O.M. (2013). Seguridad y Soberanía Alimentaria. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). (2017). Informe de la calidad del agua de los ríos de El Salvador 2017. San Salvador.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). (2018). Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente (INEMA). San Salvador, El Salvador.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). (8 de Julio de 2020). Reporte de Emergencia Climática. Obtenido de <http://emergencia.marn.gob.sv/>
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). (2016). Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH). San Salvador.
- Naciones Unidas. Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (Julio, 2020). Informe de situación No. 13. San Salvador, El Salvador.
- Observatorio Ambiental, M. d. (31 de Mayo de 2020). Distribución espacial de lluvia acumulada. San Salvador, El Salvador. Obtenido de <https://twitter.com/MedioAmbienteSV/status/1267136425729953798/photo/1>
- Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2016). AQUASTAT Core Database. Recuperado el 17 de octubre de 2020, de Estadísticas por país: <http://www.fao.org/aquastat/en/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 2: Poner fin al hambre. Obtenido de Respuesta al COVID 19: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2002). Perfiles nutricionales por países: El Salvador. Obtenido de <http://www.fao.org/tempref/AG/agn/nutrition/ncpl/Slvmap.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2016). Corredor Seco. América Central. Informe de Situación.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2016). Seguridad alimentaria y nutricional: camino hacia el desarrollo humano. Obtenido de https://www.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/%C3%9Altimas%20publicaciones/UN
- Unidad Ecológica Salvadoreña - UNES. (15 de junio de 2020). El cambio climático afecta a las poblaciones más vulnerables. Obtenido de <http://www.unes.org.sv/2020/06/15/el-cambio-climatico-afecta-a-las-poblaciones-mas-vulnerables/>
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). (2018). Institucionalidad del agua en América Latina. San Salvador. Obtenido de <http://www.uca.edu.sv/wp-content/uploads/2018/06/estudio-institucionalidad-del-agua-en-america-latina-UCA.pdf>
- USAID. (2017). Perfil de Riesgo Climático. El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- World Food Programme. (2020). COVID-19: Potential impact on the world's poorest people. Obtenido de <https://bit.ly/2HdCIgD>

Introducción

Durante el presente año se han hecho cálculos y estimaciones sobre el nivel de afectación que la pandemia ha tenido para la economía del país, se cuenta con datos a nivel macro y también a nivel micro, y en este último caso sobre cómo ha sido el impacto en las empresas, de todo tamaño, en diversos rubros y con distinta ubicación territorial.

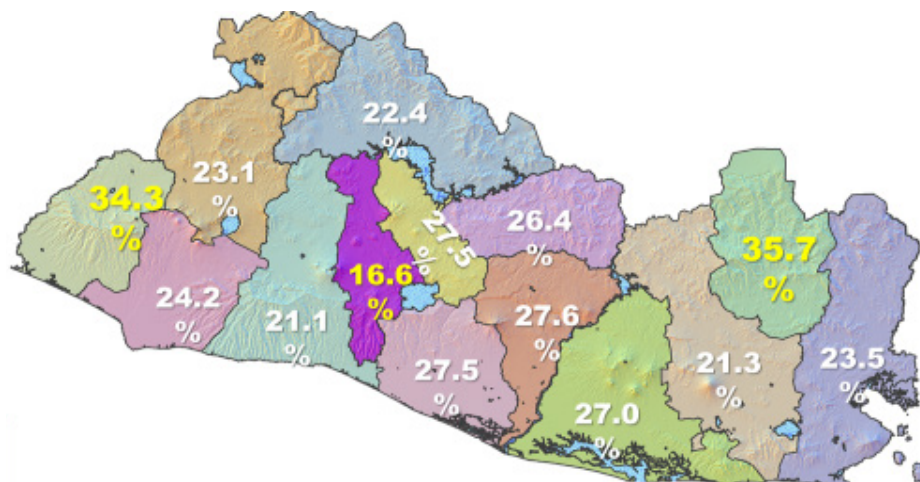
Sin duda, la realidad supera cualquier información “dura” que se maneje sobre esto, ya que detrás de cada cifra, que en este caso no son nada positivas, se encuentran personas, familias enteras; ya que no hay que olvidar que la economía como ciencia social se desarrolla a partir de relaciones sociales, de allí la importancia de ver un poco más allá de las cifras, de los datos.

Se presenta pues, a continuación, alguna información que permita visualizar el impacto que un fenómeno que se ubica en el ámbito de la salud ha tenido para la vida del país en general, dando con esto la oportunidad de hacer un ejercicio sistémico, tanto en el análisis como en la elaboración de propuestas para salir de la crisis, que no hay que despreciar.

Antecedentes y contexto

El Salvador es un país donde prevalecen profundos desequilibrios territoriales, los que se han venido estableciendo como forma “normalizada” de ver los distintos territorios a su interior; expresados en los 14 departamentos y los 262 municipios que lo conforman. La mayor evidencia de la existencia de esos desequilibrios se tiene en la “macrocefalia” de los departamentos considerados como el centro hegemónico del país, San Salvador y La Libertad, y de los que forman parte los 14 municipios del Área Metropolitana de San Salvador. Alguna de la información con la que se cuenta, y que argumenta lo dicho anteriormente, es la siguiente:

Mapa 3: El Salvador: Hogares en pobreza. 2019



Fuente: Elaborado con base en EHPM (2019)

Es fácil observar en el mapa como los niveles de pobreza más bajos se encuentran en los dos departamentos mencionados antes, y que entre ellos y los 12 restantes, se encuentran brechas incluso de más de 10 dígitos, como es el caso de Morazán y Ahuachapán. Esto tiene relación con la situación que se observa en otra variable como es el empleo.

De acuerdo a la DIGESTYC (2018), la distribución del empleo generado por empresas de todo tamaño y tipo, en los 14 departamentos del país, es otra variable que muestra, quizás con mayor magnitud la existencia de los desequilibrios territoriales, ya que se tiene que en los departamentos de San Salvador y La Libertad se genera la mayor cantidad de empleos (385,630 y 201,145 respectivamente), siendo Santa Ana y San Miguel los departamentos más cercanos en cuanto a números de empleos generados (30,908 y 24,603 respectivamente), los que se encuentran grandemente distanciados de departamentos como Morazán (1,193), Cabañas (1,518), y Chalatenango (1,748).

Relacionado con esto se tiene que, en el 2018, el 92.7% de los ingresos tributarios del país se generaron en la zona central, un 3.9% en la zona occidental y un 3.3% en la zona oriental; y que los departamentos de San Salvador y La Libertad concentraron el 92.1% del IVA recaudado; el 88% de los impuestos de Renta y el 94.5% de otros impuestos (Ministerio de Hacienda, 2018).

Impacto de la Covid-19

Es importante traer a cuenta que la pandemia generada por la COVID-19, ha afectado de distinta manera a todos los países en el mundo. En el caso de los países de la región centroamericana, varias instancias internacionales han hecho sus propias proyecciones de lo que va a significar esta pandemia para la economía de los países, y lo que se observa en la tabla a continuación es que las perspectivas económicas para El Salvador por el impacto de la COVID-19, son las menos favorables de todos los países de la región centroamericana.

Con este marco, se hace un intento de exponer en forma de cascada, desde lo macro a la micro, cómo ha ido caminando la economía en el país, a partir de que las actividades económicas estuvieron paralizadas en un 80% durante el periodo de cuarentena obligatoria por la COVID-19.

Tabla 3: Centroamérica: Perspectivas de crecimiento económico por el impacto de la COVID-19

País	CEPAL	Banco Mundial	FMI
Guatemala	-4.1%	-3.5	-2.0
Costa Rica	-5.5%	-5.4	-5.5
Honduras	-6.1%	-7.1	-6.6
Panamá	-6.5%	-8.1	-9.0
Nicaragua	-8.3%	-5.9	-5.5
El Salvador	-8.6%	-8.7	-9.0
Centroamérica	-6.5%	-6.4	-6.2

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2020); THE WORLD BANK (2020; FMI (2020).

Algunos datos que merece la pena presentar son, por ejemplo, que en cuanto al comportamiento del PIB, según el Banco Central de Reserva el crecimiento económico de este año será más bien un decrecimiento que estará ubicado entre -6.5% a -8.5% (BCR, 2020), datos comparables con los del periodo del conflicto, sólo que en ese momento había un suero de dólares entrando diariamente al país, que, si bien es cierto, hoy el nombre de este suero es “remesas”. Estimaciones de la CEPAL señalan que el crecimiento en el PIB de El Salvador será de aproximadamente -8.6% (2020).

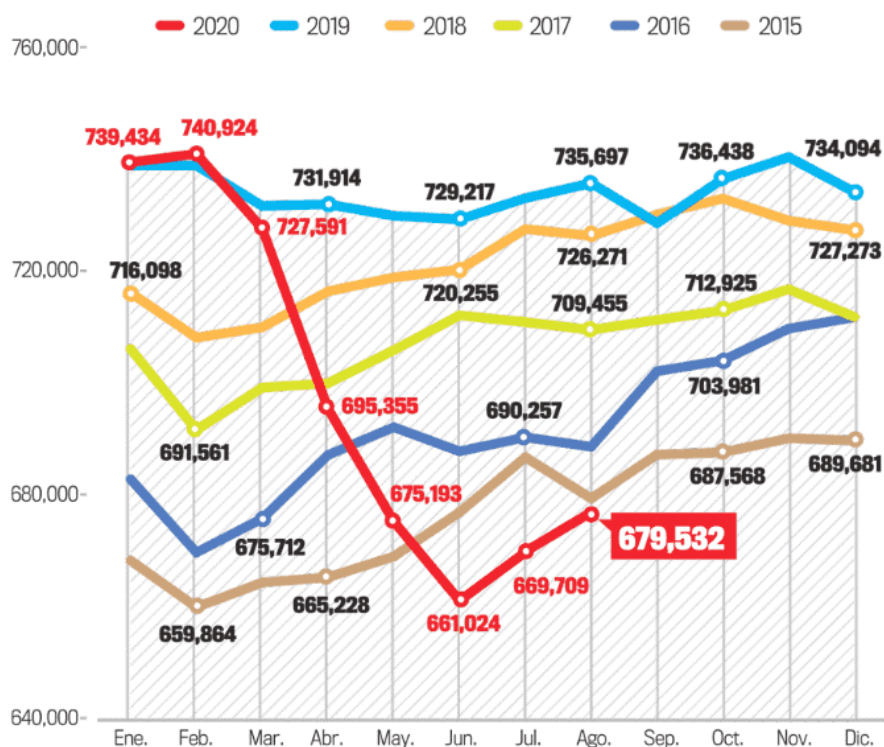
Por otra parte, la pérdida de empleos ha sido bastante fuerte, tanto en el sector formal como en el informal. Según los registros de cotizantes del ISSS, hacia finales del mes de agosto de 2020, ya se registraban 79,900 empleos perdidos en el sector formal de la economía. Por su parte, la CAMARASAL estima que cerca de 1.1 millones de empleos se verán afectados en el país, de los cuales 350,000 corresponden al sector privado formal y el resto son de actividades informales.

Todo esto ha llevado a que la pandemia deje al país con una deuda importante. Se estima que este año la deuda será del 92,1 % del PIB, lo cual significa que de cada \$100 que el país produzca \$92,1 ya se deben (El Economista, 2020 a) y por lo tanto hay que pagarlos.

Algunas estimaciones prevén que la pobreza en el país se verá incrementada, pasando de un 28% hasta un 39% e incluso llegando a afectar hasta un 50% de la población.

Ahora bien, una vez que se ha presentado la situación a nivel macro, es pertinente volver la mirada a las implicaciones que la pandemia ha tenido en el sector empresarial, entendido éste como el sector donde se ubica desde la gran hasta la micro empresa.

Esquema 6: Comparativo de comportamiento económico en el país



Fuente: El Economista (2020b)

Son varias las instancias que se encuentran dando seguimiento a lo que pasa en este sector, y van desde las gremiales empresariales, oficinas de gobierno, hasta la academia, esas serán principalmente las fuentes de información para lo que se presenta a continuación, haciendo la acotación que no siempre se cuenta con información suficientemente actualizada en el tiempo, pero es evidente que lo que se ha dado a medida que ha pasado el tiempo es una acumulación de impactos negativos que difícilmente se puede visualizar su superación en el último trimestre del año.

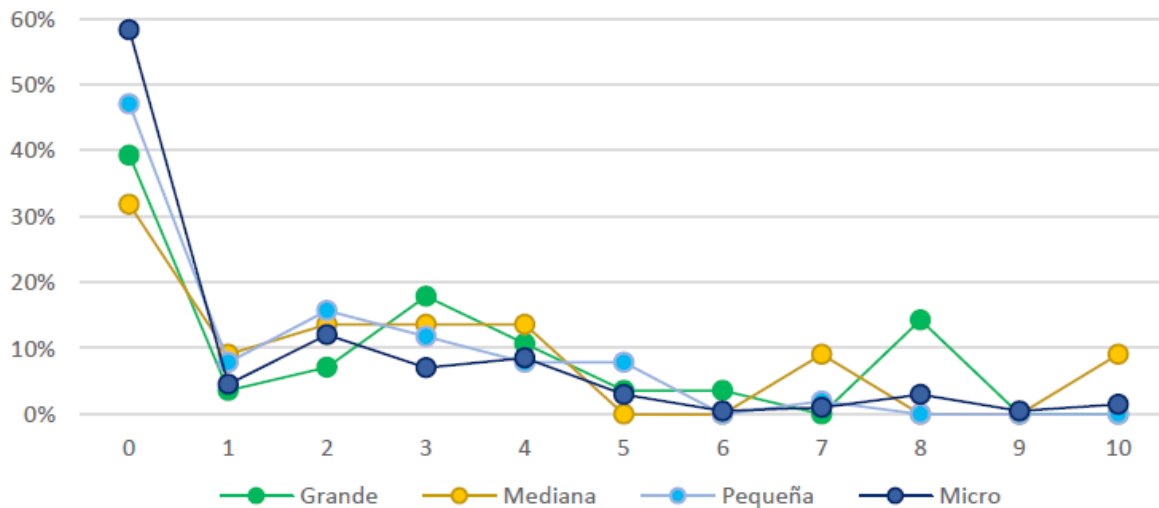
La Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, realizó al inicio de la pandemia una encuesta a 1,000 empresas, de las cuales el 87% son consideradas micro. Y uno de los principales resultados que las respuestas expresaron es que aproximadamente el 40% de las empresas encuestadas manifestaron que había tenido disminuciones entre el 75% y el 100% de lo que vendían normalmente (ULS, 2020). No cuesta mucho imaginar el impacto que esto debe estar teniendo en las personas vinculadas a estas empresas, sea como propietarios/as o trabajadores/as. Y si a esto se agrega que las micro empresas son las que más presencia tienen en los municipios fuera del Área Metropolitana de San Salvador, es factible suponer el impacto que esta situación debe estar teniendo en la mayoría de los 262 municipios del país.

Asimismo, el Departamento de Administración de Empresas de la UCA, realizó un diagnóstico a una muestra de 300 empresas de distinto tipo y ubicación geográfica, para conocer cuál era la situación que estaban enfrentando a partir de la emergencia provocada por el COVID-19. Las 300 empresas se encontraban ubicadas en las cuatro zonas del país de la manera siguiente: zona central, 79%; zona occidental, 10%; zona oriental, 8% y zona paracentral, 3%.

A partir de los resultados de dicha investigación, puede decirse que la pandemia ha afectado de forma distinta a las empresas según su tamaño. Así, en el gráfico a continuación, se presenta de forma consolidada las respuestas a la pregunta siguiente: En una escala de 0 a 10, siendo 0 totalmente desfavorable, 5 neutral (sin afectación) y 10 totalmente favorable. *¿De qué manera ha afectado la emergencia COVID-19 en el nivel de funcionamiento de su negocio?*

Los resultados indican que la pandemia afectó prácticamente a la totalidad de las microempresas encuestadas (90.5%), en distintos niveles, lo cual reviste mucha importancia porque la mayoría de veces se trata de empresas familiares, con lo que se afectada a la única fuente de ingresos que permiten la subsistencia de dichas familias.

Gráfico 2: Resultados de investigación sobre la afectación de la emergencia COVID-19 en el nivel de funcionamiento de negocios a nivel nacional



Fuente: Guevara Mira, et. al (2020).

Otro de los elementos a rescatar del informe en mención, tiene que ver con que más de la mitad de las empresas encuestadas indican que lo que principalmente les ha afectado es que disminuyó la demanda de sus productos, asociado a que sus negocios no estaban preparados para enfrentar una situación como la que generó la pandemia.

Por otra parte, un buen número de las empresas encuestadas se vio obligada a cerrar sus negocios de forma temporal (62.3%), y el 14% lo tuvo que hacer de forma definitiva.

Lo anterior es el resultado esperado de que el informe reporta que más de la mitad de los negocios (56%) experimentó una disminución en sus ventas, la cual estuvo abajo del 50% del promedio de las ventas mensuales que tenían antes de la pandemia. Lo que esto significa es que estas empresas están pasando por problemas para cubrir las obligaciones que tienen, sean estas con el personal que contratan, proveedores, o agentes financieros. Y según lo que ellos mismos expresan, no esperan que la situación mejore en el corto plazo.

Principales desafíos

La economía de un país se basa en la economía de los territorios a su interior, ya que lo que se produce, distribuye y consume, sea a nivel nacional o internacional, tiene de referencia un territorio específico. Por lo tanto, esta experiencia “trágica” por la que el país está transitando debe llevar a valorar de forma distinta lo que se hace a nivel territorial.

Es claro que el país no va a recuperarse, y posteriormente a avanzar, sin la participación decidida y articulada de los distintos actores, es decir gobierno nacional, gobiernos municipales, empresas de todo tipo, organizaciones sociales, y todas aquellas expresiones organizadas que tienen mucho que decir y aportar a la dinamización de la economía de este país.

Por lo tanto, se trata de generar un clima de confianza desde el nivel central, que tenga reciprocidad en los distintos actores y sectores de la vida nacional.

El desafío es ese, dejar de lado posiciones particulares, marcadas por la competencia económica desleal, y apuntar a construir entre todos una forma más armónica y solidaria de trabajar porque los impactos que la COVID-19 pueda tener en la economía, no tengan la afectación que se prevé.

Referencias

- BCR (2020). Producto Interno Bruto Trimestral (PIBt). Resultados al segundo trimestre de 2020. Recuperado de https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1512:producto-interno-bruto-trimestral-pibt-resultados-al-segundo-trimestre-de-2020&Itemid=168 30 de septiembre 2020.
- CEPAL (2020). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Informe Especial COVID-19 No. 5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2020). Estudio Económico de América Latina y El Caribe: Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19
- El Economista (2020a). El Salvador puede sufrir peor impacto económico de Centroamérica por la pandemia. Recuperado de <https://www.eleconomista.net/economia/El-Salvador-puede-sufrir-peor-impacto-economico-de-Centroamerica-por-pandemia-20200807-0014.html> 7 de agosto 2020
- El Economista (2020b). El Salvador: 18,508 empleos se recuperaron en julio y agosto. Recuperado de <https://www.eleconomista.net/actualidad/El-Salvador-18508-empleos-se-recuperaron-en-julio-y-agosto-20200925-0001.html> 25 de septiembre 2020.
- FMI (2020). Perspectivas Económicas las Américas – la persistencia de la pandemia nubla la recuperación.
- Guevara Mira, J. D., Cartagena, H.B., Pacheco Cruz, E. A., Palacios Chávez, S. E., Tovar Osegueda, D. E. (2020). Informe Situación de la empresa salvadoreña frente a la emergencia COVID-19. Círculo de investigación de Innovación y Emprendimiento. Departamento de Administración de Empresas, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado de http://repositorio.uca.edu.sv/jspui/bitstream/11674/3005/3/Informe%20Empresa%20Salvadore%C3%Bl%20COVID-19%20-%20UCA_con%20infograf%C3%ADas%20%281%29.pdf
- THE WORLD BANK (2020). Semiannual report of the Latin America and the Caribbean region: the cost of staying healthy.
- Universidad Luterana Salvadoreña (2020). El impacto del COVID-19 en la economía de El Salvador. Recuperado de <http://curc.uls.edu.sv/pagina1.php?id=205> 14 de mayo 2020

MIGRACIÓN Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS

Elsa Ramos (UTEC)
Natalia Rivera (UJMD)
Irma Escoto (UES)
Iliana Segovia (UES)

Introducción

La realización de este capítulo pretende abordar el tema de la migración y su impacto en el territorio desde la mirada del desarrollo territorial. Busca generar conocimiento que contribuya a mejorar la efectividad de las iniciativas estatales para prevenir la migración irregular.

Para este trabajo, se ha realizado un abordaje desde los territorios, ya que son los espacios desde los que se da respuesta a las dinámicas migratorias. Asimismo, se ha adoptado lo planteado por Karlsen y Larrea (2015), en el sentido de buscar una interacción virtuosa entre los actores y los territorios, poniendo especial atención en la población retornada.

La crisis generada por la pandemia obligó a desarrollar el proceso de investigación de manera documental, por lo que aquí se consigna es una aproximación a la temática.

La investigación documental realizada, incluyó la revisión de diversas fuentes y plataformas digitales, tanto de instituciones públicas como privadas; además de documentos en formatos tradicionales como revistas, libros, periódicos, etc., así como documentación de algunos municipios relativa a planes y políticas municipales de apoyo a migrantes.

No cabe duda que la migración ha generado un alto impacto en la vida de las personas, por ello, se decidió abordar este impacto en varias de las dimensiones territoriales, tales como la económica, sociocultural y política institucional. Finalmente, se describen lo que el equipo de trabajo considera como los principales desafíos.

Antecedentes

Los seres humanos en los diferentes períodos de la historia han migrado, como consecuencia de satisfacer una necesidad material o espiritual. La necesidad de sobrevivir ante los embates de la naturaleza, huir de los peligros a la vida causada por guerras, persecuciones religiosas, políticas, por razones de pertenencia a un grupo étnico determinado y otros.

En El Salvador, los flujos migratorios masivos se inician aproximadamente a partir de finales de la década de los 70 y 80 del siglo XX, como resultado de la violencia política y social generada principalmente por las asimetrías económicas, creadas por el modelo económico establecido, y que dio origen a la guerra civil de los años 1980-1992.

Durante la década de los 90, El Salvador, en el marco de la globalización y la instauración de un modelo económico neoliberal, sufre una ola privatizadora de los servicios y la banca, la reducción del Estado, la imposición de un sistema fiscal regresivo, la imposición del IVA y otras medidas que debilitaron las finanzas nacionales y con ello la falta de recursos propios para la inversión social; lo que generó un proceso acelerado del endeudamiento público. Otras causas que han incidido en el aumento de la población migrante son las catástrofes generadas, por la vulnerabilidad del territorio, por fenómenos naturales como el Huracán Mitch (1998), los terremotos del 2001, la Depresión tropical 12-E (2011), la Tormenta Tropical Aida (2019), entre otras.

Estas situaciones han contribuido a que la población salvadoreña busque alternativas para la subsistencia de sus familias, obligándolas a migrar a otros países, especialmente a los Estados Unidos de América -EUA. El Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador (PNUD, 2005) establece de forma general cuatro etapas de la migración:

Tabla 4: Etapas Migratorias

Etapas	Período
Primera etapa	1920 – 1969
Segunda etapa	1970 – 1979
Tercera etapa	1980 – 1991
Cuarta etapa	1992 – 2005

Fuente: Elaboración propia con base a IDHES 2005

La Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC), en la investigación “Causas y condiciones del incremento de la migración de mujeres salvadoreñas” (Ramos, 2017), propone una quinta etapa que se inicia a partir del año 2006, considerando que habían surgido nuevos escenarios para las migraciones y nuevas causas, como la violencia social generada por los grupos de maras/pandillas, que obligan al desplazamiento interno forzado y la subsecuente migración internacional forzada.

De acuerdo con la información estadística de OIM, para el año 2015, residían en EUA 1,352,357 personas salvadoreñas. De ellas, 700 mil eran migrantes no autorizados y 204 mil gozaban del Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés). Esta situación y el constante flujo migratorio describen a El Salvador como un país expulsor (OIM, 2017).

Posiblemente por las medidas tomadas por el gobierno por la situación generada por la COVID-19, respecto a la movilidad, cierre de las fronteras y el miedo de la población a contagiarse del virus, se provocó que la población se abstuviera de migrar. Sin embargo, esta situación no limitó la deportación de salvadoreños durante el mismo periodo.

Por otra parte, El Salvador es un país receptor de personas migrantes, especialmente de nicaragüenses y hondureños. La dolarización del país a partir de enero del 2001 fue un factor de atracción de la población nicaragüense y hondureña, y junto a la falta de mano de obra de personas salvadoreñas para ciertos trabajos, se convierten en las dos razones de la presencia de personas de esos países en el territorio nacional. Por lo general, ingresan al país de forma regular, pues se amparan en el Acuerdo del CA-4, que les permite laborar en el país durante 90 días, especialmente en las labores de la corta y roza de la caña de azúcar y de la recolección de café.

Es un país de tránsito, ya que existen condiciones geográficas, con buen sistema de carreteras; lo que permite que población de distintos países lo atraviese en su ruta hacia los EUA. Además, la existencia de puntos de ingreso no legales como los llamados puntos ciegos, favorecen esta situación.

Análisis de la migración y su impacto en el territorio

La migración en El Salvador impacta de manera diversa en los territorios, pues cada vez se convierten en espacios de origen, tránsito, recepción y retorno de personas migrantes. Las causas que originan la migración siguen siendo de raíces profundas relacionadas con un modelo económico y social excluyente e inequitativo.

Asimismo, las relacionadas con el interés de las personas por mejorar su economía, la reunificación familiar, inseguridad, violencia social y cambio climático y se prevé que los impactos de la pandemia COVID-19, también incidirán en el aumento de los flujos migratorios nacionales e internacionales.

Para el país, la migración se ha convertido también en una alternativa para el sostenimiento de la economía nacional, las remesas representaron el 21 % del PIB para el 2019. (IADB, 2020).

El impacto de las migraciones en los territorios se puede y se debe de ver desde el enfoque del desarrollo territorial y local. La Universidad de El Salvador (UES), en el esfuerzo por conceptualizar su enfoque de desarrollo territorial y local, reitera que el desarrollo territorial, solo tiene sentido, si su fin último, es la persona humana, por ello define el desarrollo territorial y local como:

El desarrollo territorial y local, es un proceso de cambio y transformación de las realidades territoriales, en donde confluyen como elementos de desarrollo: la mirada política y estratégica del territorio, los ámbitos, económicos, ambientales, políticos, culturales, sociales y espirituales; su fin último es cambiar de manera integral la vida de las personas en su carácter individual y colectivo. (UES, 2019)

En este sentido, si un territorio se transforma en un territorio expulsor de migración, deben las personas

tomadoras de decisión y sus actores, cuestionarse cuál es su enfoque de desarrollo y con ello sus prioridades territoriales de cara a su población.

Ser un territorio expulsor de migración, pierde, por un lado, la posibilidad en el corto, mediano y largo plazo de establecer estrategias que de manera sostenida contribuyan a la dinamización de la economía local y al fortalecimiento del tejido social, debido al debilitamiento de la organización y participación ciudadana; por otra parte, se vuelve un desafío, cuando se observa desde los beneficios que generan las remesas en la economía familiar, especialmente la mejora de las condiciones de vida material de las mismas.

De esta forma las familias receptoras de remesas, cuentan con recursos para mejorar la alimentación; acceso a la educación tanto pública como privada; acceso al sistema de salud público y privado en caso de ser necesario; acceso a la vivienda de propiedad familiar y de condiciones más dignas y humanas; posibilidad de comprar tierras para el desarrollo de la agricultura o ganadería, posibilidades de crear un negocio propio, entre otras. Con estas acciones también se dinamizan y diversifican las economías locales, sin embargo, esto no siempre se traduce en desarrollo económico local y social.

Por otra parte, el proceso migratorio implica costos sociales, como el desarraigo y desintegración familiar, las deudas que contraen como familia, la pérdida de viviendas y tierras de su propiedad y que por lo general son garantía para pagar al traficante de personas (coyote).

Desde el punto de vista familiar, las consecuencias de desequilibrio en las familias y su desintegración, tiene un costo psicosocial elevado para el grupo familiar, la comunidad y el país, ya que, al faltar un miembro de la familia, las responsabilidades familiares recaen en una persona (madre, padre, abuelos, tíos); los hijos e hijas se sienten abandonados, lo que puede conllevar a resentimientos, conductas inadecuadas, el abandono de los estudios; embarazos adolescentes, entre otros.

El hecho de ser un territorio expulsor de población, lo transforma de forma cuasi automática en un territorio de retorno forzado de las personas que no lograron llegar al país de destino o que después de algunos meses o años de residencia irregular, fueron apresados

por las autoridades migratorias. El retorno forzado tiene muchas implicaciones, como regresar y tener que trabajar única y exclusivamente para pagar la deuda adquirida, o arriesgarse nuevamente a emprender el camino de la migración, como alternativa para honrar los compromisos económicos adquiridos.

En ese caminar de la ruta del migrante, las personas se arriesgan a perder la vida, a ser objeto de raptos por parte del crimen organizado (narcotráfico, redes de trata y entre otros), sufrir accidentes que lo dejen incapacitado para toda la vida y en lugar de contribuir con la familia, se hace dependiente de esta en todo sentido. Lo anterior lo resiente la comunidad, pues ha perdido un miembro productivo.

Si la persona migrante se fue joven y permaneció durante varios años en el país de destino, en donde normalmente forma su propia familia, el hecho de ser deportados, implica el rompimiento de la familia que se queda en el país de destino, que conlleva a que la persona deportada, igualmente pase por un proceso de duelo profundo por la separación de su familia, que también se ve reflejada en la salud física y psicoemocional.

Considerando el análisis anterior, la migración ofrece oportunidades, pero también plantea importantes desafíos en cuanto a la vulnerabilidad y discriminación. En el caso en que a los migrantes se les niega la garantía de sus derechos humanos fundamentales, su capacidad para beneficiarse de la migración se vería comprometida, al igual que su posible contribución al desarrollo de las sociedades en las que viven o con las que mantienen algún vínculo. (ACNUDH, Informe Migración y derechos humanos, pág.8, sf).

No han existido políticas públicas, programas y proyectos que den respuesta inmediata y en el largo plazo a la población, para prevenir la migración irregular, así como tampoco las hay para la población retornada. Y aunque han existido iniciativas, especialmente de la cooperación internacional, que han favorecido la realización de proyectos para este fin, algunas de ellas se han desarrollado fuera de los procesos de planificación municipal y territorial y en otros casos al margen de los gobiernos locales.

En el contexto de la pandemia causada por la COVID-19 y dentro del periodo de cuarentena en El Salvador, de acuerdo a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) el número de personas retornadas de enero a agosto 2020, fue de 8,071, de las cuales el 6,188 eran hombres (83.5%) y 1,221 mujeres (16.5%), así mismo, la niñez y adolescencia retornada fue de 391 niños y 271 niñas. (OIM, El Salvador: cifras oficiales de retornos, 2020).

Esta situación colocó al país en una situación de crisis migratoria, al no contar con condiciones físicas, técnicas y recursos para la atención y protección de esta población. Asimismo, tampoco han existido dentro de los municipios, medios para brindarles alternativas de corto plazo una vez han superado la etapa de cuarentena, ni de mediano y largo plazo para brindarles alternativas sostenibles.

El desarrollo de los territorios solo es posible si se tiene pensamiento estratégico, ampliamente inclusivo, plural, participativo y transparente. Es en este marco que se vuelve necesario analizar el impacto de la migración en los territorios y en el desarrollo humano de su población. A continuación, se realizan algunas reflexiones al respecto.

Migración y dimensión económica en los territorios

Tanto la pobreza extrema, la búsqueda de oportunidades para mejorar condiciones de vida, la violencia/ criminalidad o el deseo de la reunificación familiar se consideran motivos para emigrar. El flujo migratorio que lo anterior genera, significa para el país la recepción de remesas, las cuales han sido en promedio en los últimos años de \$4,000 millones anuales.

Su importancia en la economía nacional se valora desde dos posturas principales, una planteada por los organismos internacionales (FMI, BID, Banco Mundial), quienes sugieren que las remesas son un gran motor para la economía, que gracias a estas la pobreza se va a mitigar y es posible potenciar el desarrollo en los países de donde salen los migrantes; por otra parte la otra postura, generalizada más que todo en organizaciones

de la sociedad, tanto a nivel nacional como internacional, plantea que las remesas son transferencias privadas entre particulares, y que por lo tanto no deben sustituir la responsabilidad estatal de mitigar la pobreza y promover el desarrollo (Abby Beatriz Córdova Guillén, Pierre Martín Dominique Zéphyr, 2000)

Para los últimos años, las remesas equivalen a cerca del 16% del Producto Interno Bruto (2012), (PIB), El Salvador es uno de los países del mundo con mayor intensidad en la recepción de remesas, ubicándose como el décimo país del mundo con mayor peso de las remesas con relación al PIB. Habiendo sido reportado por el Banco Central de Reserva (BCR) que, durante 2019, El Salvador recibió US\$5,650.2 millones en concepto de remesas familiares, con un crecimiento de 4.8% equivalente a US\$259.4 millones adicionales respecto al año anterior.

Por otra parte, es considerable el análisis de la recepción y destino de las remesas, ya que de acuerdo a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM, 2019), el 24.17% de los hogares salvadoreños son receptores de remesas, y la proporción de las mismas que se destina al acceso a bienes básicos de consumo, alcanzó el 94%. Asimismo, el BCR reporta que la remesa monetaria promedio fue de US\$264.8 en 2019, levemente mayor a la del año anterior cuando fue de US\$263.8.

El BCR (2019), en cuanto a las zonas geográficas de recepción de remesas comunicó que:

Los departamentos de Chalatenango, Morazán y Cabañas percibieron una remesa media mayor a los US\$300. Mientras que los departamentos de La Libertad, Sonsonate, La Paz y San Salvador cobraron una remesa media menor a los US\$250. La zona central del país recibió el 36.6% del total de las remesas, equivalentes a US\$2,069.7 millones, seguido por la zona oriental con 32.1%, es decir US\$1,811 millones. La zona occidental sumó US\$946.7 millones (16.8% del total) y la zona paracentral recibió US\$680.7 millones, equivalente al 12% de las remesas totales. El departamento de San Salvador se destacó por tener la tasa de crecimiento más alta en la recepción de remesas con un 7.9%, seguido de Sonsonate con 6.6% y La Paz con 6.2% de crecimiento. En tanto, los departamentos de Morazán y La Unión presentaron tasas de crecimiento positivas, pero son las más bajas con 2.4% y 2.2%, respectivamente. (BCR, 2020)

Ahora bien, en una situación de crisis mundial por la pandemia, que tiene y tendrá repercusiones en lo económico y social, el comportamiento de las economías mundiales es incierto, pero a pesar de los pronósticos de un crecimiento negativo, a partir del mes de junio del 2020, el flujo de remesas empezó a incrementar, a tal punto que, para el mes de agosto 2020, el decrecimiento total es de apenas un -1.7%, observándose un incremento mensual comparado con el año 2019.

El comportamiento creciente de las remesas a partir del mes de julio puede estar relacionado con que:

entre los factores que han favorecido la acelerada recuperación de las remesas en los últimos tres meses se encuentran la flexibilidad que los migrantes salvadoreños tienen para adaptarse a nuevos puestos de trabajo; además, el 15.1% de los remitentes trabaja en actividades esenciales como el área de salud y cuidado de personas y actividades de limpieza (BCR, 2020).

En este marco se vuelve importante conocer los ingresos que los municipios tuvieron en concepto de remesas familiares, ya que este se podría convertir en un recurso que potencia el desarrollo local y territorial, a partir de la implementación de estrategias municipales y asociativas que incorporen como factor estratégico estas potencialidades a favor de la población y de las personas retornadas.

Migración y dimensión sociocultural en los territorios

El desarrollo social y cultural de los territorios está íntimamente ligado a la ejecución de políticas públicas locales y nacionales. El enfoque de desarrollo territorial, en este plano, es claro, para desarrollar política pública se debe conocer las problemáticas, los contextos, las potencialidades endógenas que los municipios/territorios tienen, además del entramado de su tejido social y cultural.

La importancia de conocer las dinámicas particulares que provocan la migración, así como conocer la situación y condición de la población migrante y retornada, para dar respuestas coherentes en la lógica del respeto a sus derechos humanos, incluyendo aquellos aspectos no tangibles, como lo son los valores, costumbres y

tradiciones, forman parte del éxito en la ejecución de las políticas públicas.

Por ello, se vuelve importante la participación de la población migrante en la elaboración de políticas públicas y otros instrumentos de gestión pública que les afecte directamente. De la misma forma, la participación de la población retornada a la hora de elaborar propuestas para su incorporación a la vida familiar y comunitaria determinarían los resultados de dichos procesos.

En dependencia del tipo de políticas implementada, si ésta ha sido o no consultada, es decir si han surgido como propuestas de la población que habita en los territorios (migrantes y retornados) así como, si responden a sus realidades sociales, políticas, económicas, territoriales, entre otras, determinará el nivel de identidad y apropiación de la población y por ende el avance de indicadores, la participación y el fortalecimiento del sistema de valores éticos.

Las personas retornadas de enero a agosto del presente año fueron 8,071, cuyos municipios de destino están distribuidos en la mayor parte del territorio del país (USAID. OIM, 2020). Los diez primeros municipios con mayor número de población retornada son los siguientes: San Miguel, San Salvador, Santa Ana, Ilobasco, Ahuachapán, Usulután, Soyapango, Sonsonate, La Unión y San Francisco Menéndez. Muchos de ellos son cabeceras departamentales, densamente poblados, y con situaciones de vulnerabilidad social, ambiental económica y cultural.

El Salvador, cuenta con un marco normativo que obliga al Estado a garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de la población en general, por medio de la Ley de Desarrollo y Protección Social y el Sistema de Protección Universal (Diario Oficial, 9 de abril de 2014), cuyo objeto se describe en el Art. 1.- “La presente Ley tiene como objeto establecer el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas. El Estado será el garante de su aplicación con un enfoque de derechos humanos, procurando que la población tenga acceso a los recursos básicos para la satisfacción y ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Este artículo también incluye a la población migrante.”

Tabla 5: Comparativo de remesas familiares años 2019-2020

MES	Flujos		Crecimiento mensual %
	2019	2020	2020
Enero	398.01	424.42	6.63
Febrero	404.90	449.46	11.00
Marzo	492.13	439.58	-10.68
Abril	478.96	287.26	-40.02
Mayo	505.55	414.34	-18.04
Junio	462.94	508.19	9.77
Julio	484.72	553.05	14.10
Agosto	471.08	559.26	18.72
Total	3,698.29	3,635.56	-1.70

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

En un contexto de crisis como la que actualmente atraviesa el país, es importante que se retome dicha Ley, para dar respuesta claras y efectivas para la población en los territorios, especialmente para la protección social y cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, comunidad LGTBI+ y que puedan cubrir con todas las etapas del ciclo de vida.

La pandemia y la crisis generada por la misma, no solo mostró la debilidad del sistema económico y social, sino también el débil tejido social y cultural, y la casi nula organización comunitaria. Esto se evidenció con las pocas o nulas acciones de los municipios para hacer frente desde el principio a la pandemia; ya que las comisiones municipales de protección civil fueron invisibilizadas por el gobierno central, situación que ha significado un retroceso para la descentralización del país.

El desconocimiento de las estructuras creadas por Ley como son las Comisiones municipales de Protección civil, genera un retroceso en las dinámicas de organización social del país y el fortalecimiento de procesos centralizadores que alejan cada vez más al Estado de su población, por la poca capacidad instalada del mismo en los territorios. Por otro lado, es en los territorios en donde se desarrolla una dinámica cultural, de reproducción de valores éticos y formas de relacionarse, como son las redes familiares y comunitarias, que se convierten en apoyo de sus familiares, especialmente de la población retornada; sin embargo,

la violencia e inseguridad ha generado el debilitamiento de estas redes, convirtiéndose en una limitante para su integración y para su fortalecimiento.

Sin embargo, pese a una dinámica perversa y desesperanzadora, existe de manera paralela una experiencia rica de aprendizajes, como son las miradas alternativas y creyentes del enfoque territorial, pues se promueven valores como el de la solidaridad, cooperación y coordinación, que determinan el quehacer de las acciones comunitarias en los territorios y ofrecen posibilidades para el desarrollo.

La pandemia exige un replanteamiento de este sistema de valores para la sostenibilidad de la vida y también el papel que juegan los actores en ese proceso. La dinámica social y cultural están marcadas por viejos paradigmas de trabajo individualista para el logro de objetivo, la historia/memoria histórica y experiencia territorial, muestra la necesidad de hacer trabajo colectivo, tomando como punto de partida y de llegada a la persona como ser humano en su carácter individual y colectivo.

Por lo tanto, reta al Estado a cambiar las formas de hacer política pública, incorporando en sus procesos de planificación a los actores y sectores, especialmente a las poblaciones más vulnerables migrantes, retornados, niñas, niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores; modelo basado en el enfoque de desarrollo territorial y derechos humanos, para lograr territorios integralmente desarrollados.

Requiere, además, la inclusión de políticas públicas especializadas y específicas dirigidas a la población migrante y retornada. Estas deberán contar con presupuestos específicos para su implementación. Así como políticas que prevengan la migración irregular, que garanticen procesos de inclusión y de respeto de sus derechos humanos.

Migración y dimensión político institucional de los territorios

El Salvador, cuenta con una institucionalidad que ha facilitado la articulación entre las instituciones estatales y privadas, como una respuesta alternativa a la población migrante. Esta institucionalidad se ha visto fortalecida por el marco normativo que integra procesos de atención, protección y respuesta a las necesidades de esta población migrante.

Parte de esa normativa es la Ley Especial de Migración y Extranjería que en el artículo 2 expresa la siguiente intencionalidad: “La ley tiene por finalidad garantizar los derechos y establecer las obligaciones migratorias de las personas nacionales y extranjeras, por medio de procedimientos ágiles, eficaces y eficientes” (Ley Especial de Migración y Extranjería, 25 de abril de 2019).

Ahora bien, antes de la vigencia de esa ley, ya se contaba con la Política nacional para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia, esta fue elaborada en el 2014 y hace énfasis en el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes que enfrentan constantemente violaciones a sus derechos, especialmente a la población de mujeres, niñas, niños y adolescentes, así como personas de la comunidad LGTBI+. Así entonces, tanto la Ley y la política son herramientas y forman parte de un entramado normativo que deviene de los acuerdos y normas internacionales y que se convierten en el marco institucional para programas y proyectos que generen acciones y garanticen la atención y protección de derechos de la migración irregular.

Sin embargo, a pesar de ello, muchos de esos derechos no se han retomado en la planificación y políticas públicas, por lo que no se han derivado programas y proyectos de gestión pública considerando el enfoque de desarrollo territorial y la participación de los diferentes actores que incluya la población migrante.

A esas debilidades se suma las acciones del inicio de la actual gestión gubernamental 2019, esta es, la Política

Migratoria con EUA, de manera específica, las acciones que se venían gestando y que llevaron a acuerdos entre los países del Triángulo Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras. En síntesis, estos gobiernos deben detener la migración irregular y así el derecho a migrar, con lo que se da un viraje sustancial en la lucha por continuar con la institucionalización de la gestión de protección de derechos. Las fronteras de estos países y todos los que recorren hasta llegar al país destino México y EUA militarizan las fronteras legales y puntos ciegos.

Ahora bien, en ese marco contextual se da desde marzo la afectación de la pandemia COVID-19. Esta ha puesto al descubierto un sistema de salud deficiente, precario y excluyente, así como la carencia de un plan que dé respuesta efectiva a la población migrante y la población varada en el exterior.

Con el cierre del Aeropuerto Internacional Monseñor Oscar Arnulfo Romero, inicia un proceso en donde más de 4000 salvadoreños y salvadoreñas, se ven obligados a quedarse fuera del país, en espera que el gobierno salvadoreño de respuesta a sus solicitudes de retorno. Esta situación generó mucha incertidumbre debido a la falta de información sobre los posibles planes para implementar el retorno y por la inconsistente información sobre las acciones que se estaban realizando.

En función de la anterior situación, la Procuraduría de Derechos Humanos emite un pronunciamiento sobre la situación de las personas salvadoreñas en el exterior, personas retornadas en centros de contención por la pandemia COVID-19 (PDDH, Pronunciamiento del Procurador de Derechos Humanos de El Salvador, 2020); por otra parte, la Asamblea Legislativa emite el Decreto N° 621 con las “Disposiciones transitorias para regular el retorno de los salvadoreños que al momento de la Declaratoria de Emergencia por La Pandemia del COVID-19, se encontraban fuera del país” (Decreto Legislativo, 1 abril de 2020). Asimismo, se da la Resolución al Amparo 167-2020 publicado el 25 de mayo, de la Sala de los Constitucional, que obliga al ejecutivo a presentar un plan para repatriar a los y las salvadoreños/as en el exterior (Corte Suprema de Justicia, 2020).

Por otro lado, en el ámbito local, los gobiernos municipales elaboraron y ejecutaron planes para la atención a la población en el marco de la emergencia, acciones que han estado referidas a la entrega de alimentos y productos de higiene, a la desinfección o descontaminación en algunas

áreas de los municipios, incluyendo las entradas y salidas de los municipios.

Esos planes han sido financiados con recursos del FODES después que se aprobaron las diferentes disposiciones transitorias para el uso de las asignaciones FODES en la atención, prevención y combate a la pandemia. Sin embargo, en ningún plan municipal se incorpora de manera específica la atención a las personas migrantes y retornadas, en el marco de la pandemia, tampoco post pandemia.

Con todo el marco normativo que se ha emitido por la Asamblea Legislativa, los decretos ejecutivos, más las acciones realizadas en el marco de la emergencia COVID-19; es evidente la falta de acciones coordinadas que permitiera visibilizar una ruta planificada para la atención a las personas migrantes y a las personas varadas en otros países producto de las medidas por la emergencia, situación que evidenció una clara violación a los derechos humanos de connacionales.

Por otra parte, y pese a este marco normativo, aún persiste la invisibilidad en los instrumentos de gestión pública a la atención y protección de esta población, y en especial, la de la población de mujeres, niñas, niños, adolescentes y comunidad LGTBI+. Así como se evidencia la falta de coordinación entre el nivel central y local para la incorporación de esta población.

Por lo tanto, se vuelve importante la inclusión del enfoque de desarrollo territorial porque es en los territorios en donde se desarrollan las condiciones previas a la migración y también es el espacio donde retornan las personas migrantes. Es allí donde se debe definir la política pública para prevenir la migración al generar condiciones socioeconómicas, culturales, y es el espacio para aplicar políticas públicas una vez que las personas han retornado.

Finalmente, todas las medidas de política pública y decisiones institucionales deben incorporarse de manera clara en los planificaciones nacionales y locales, eso incluye planes de contingencia ante las emergencias; por ello en la dimensión político institucional, juega un papel determinante el dialogo y la concertación, la coordinación y la articulación; así como la participación ciudadana, para garantizar el respeto pleno a los derechos humanos de la población migrante y retornada.

Desafíos

1. Las causas que generan la migración siguen vigentes y se han agudizado con el incremento de la inseguridad y de la violencia en el país, situación que no permite el desarrollo humano de la población que habita en los territorios.
2. Políticas públicas limitadas y otros instrumentos de gestión pública que den respuesta a las causas que generan la migración, se convierten en un reto para los tomadores de decisión del ámbito nacional y local.
3. Pocas estrategias locales que incluyan una visión desde el enfoque de desarrollo territorial no permiten el fortalecimiento municipal e intermunicipal.
4. Los planes municipales dirigidos para la atención de la COVID-19 y la crisis sufrida por las tormentas Amanda y Cristóbal, no incorporaron de manera específica la atención y protección a la población migrante y retornada.
5. Considerar la importancia de un abordaje desde las mancomunidades o asociaciones de municipios, pues se convierten en territorios con potencialidades geográficas, técnicas, financieras, entre otras, que les permite diseñar estrategias regionales de atención a la población migrante con enfoque de derechos humanos.

Referencias

- 403, D. O. (9 de abril de 2014). Diario Oficial . San Salvador: Gobierno de El Salvador
- 621, D. L. (1 abril de 2020). Decreto Legislativo. San Salvador: Gobiernos de El Salvador.
- Abby Beatriz Córdova Guillén, Pierre Martín Dominique Zéphyr. (2000). Educación y convergencia : el crecimiento económico en Centroamérica durante las últimas cuatro décadas. San Salvador. Obtenido de http://abaco.uca.edu.sv/opacbfi/verdetalle_.php?idobra=57869&searchType=materias&searchText=Desarrollo+econ+F3mico&tipomaterial=0&cc=0&tipob=2

- ACNUDH, Informe Migración y derechos humanos, pág.8. (sf). Informe Migración y derechos humanos.
- BCR . (2020). El Salvador recibió US\$5,650.2 millones de remesas familiares en 2019. San Salvador.
- BCR. (2020). Remesas familiares . San Salvador: Gobierno de El Salvador .
- Corte Suprema de Justicia, S. d. (15 de mayo de 2020). Amparo 167-2020. Obtenido de http://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/A_167-2020.pdf
- EHPM. (2019). ENCUESTAS DE HOGARES DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. 2019. San Salvador: Departamento de Encuesta de Hogares.
- Extranjería, M. y. (25 de abril de 2019). Ley Especial de Migración y Extranjería. San Salvador: Publicado en el Diario Oficial No. 75, Tomo No. 423.
- IADB. (2020). Cómo la caída de las remesas durante la pandemia amenaza el bienestar de la región. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/como-se-ve-amenazado-el-bienestar-de-la-region-por-la-caida-de-las-remesas-durante-la-pandemia/>
- Karlsen, J. y. (2015). Desarrollo Territorial e investigación acción. Bilbao: Universidad de Deusto.
- OIM, E.S. (2017). 2016: cifras de salvadoreños en Estados Unidos . Obtenido de <https://triangulonorteca.iom.int/sites/default/files/documents/Estimaci%C3%B3n%20de%20poblaci%C3%B3n%20en%20EEUU%20ES.pdf>
- OIM, El Salvador: cifras oficiales de retornos. (Enero-agosto de 2020). El Salvador: cifras oficiales de retornos 2020. EL Salvador.
- PDDH, Pronunciamiento del Procurador de Derechos Humanos de El Salvador. (marzo de 2020). Obtenido de <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2020/04/29032020-personas-retornadas.pdf>
- PNUD. (2005). Informe sobre el Desarrollo Humano 2005: una mirada al nuevo nosotros, el impacto de las migraciones. San Salvador: Recuperado de : https://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/hiv_aids/informe-sobre-desarrollo-humano-el-salvador-2005.html.
- Ramos, U. (mayo de 2017). Causas y condiciones del incremento de la migración de mujeres salvadoreñas. San Salvador, El Salvador.
- Salvador, B. M. (2012). Informe de Remesas de El Salvador . San Salvador.
- UES. (10 de abril de 2019). Enfoque Desarrollo Territorial de la Maestría en Desarrollo local. Universidad de EL Salvador. Presentación en el marco del segundo taller de reflexión crítica sobre Desarrollo Territorial de la Red CODET. San Salvador, El Salvador.
- USAID. OIM. (2020). El Salvador : cifras oficiales de retornados enero-agosto. Obtenido de <https://mic.iom.int/webntmi/el-salvador/>
- WORDLBANK. (2020). Migración, remesas y desarrollo. Obtenido de <https://blogs.worldbank.org/peoplemove>

LOS TÉRMINOS DE LA SEGURIDAD Y SITUACIÓN DE LA VIOLENCIA EN EL MARCO DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Juan Carlos Torres (UDB)
Luis Antonio Monterrosa (UCA)

El presente es un análisis preliminar del estado de la seguridad y la violencia en El Salvador para el período enero 2019 – abril 2020, con la pretensión de un análisis desde el punto de vista del desarrollo territorial; realizado, por supuesto, dentro de las limitaciones que impone la situación epidemiológica en el país, pero que aun así nos permite aventurar algunas interpretaciones preliminares y postular algunas hipótesis que ameritarán, si el tiempo lo permite, su estudio dedicado.

Consideraciones previas

- **Delimitación temporal y conceptual: justificaciones**

La invitación a trabajar este documento estaba enmarcada conceptualmente bajo el término de “(in)seguridad ciudadana”. El fenómeno que interesa abordar aquí es éste que en términos generales llamamos violencia, así sin apellidos, y ésta suele ser abordada según diversos tópicos, enfoques y matices. Uno de ellos es el de “seguridad” con el apellido “ciudadana”. Permítasenos delimitar este trabajo dentro de este marco posible.

La literatura especializada sobre el tema es extensísima, dentro y fuera del territorio nacional. En general podemos decir que el fenómeno pretendido como objeto es el de la violencia y un modo de acercarse a ella es desde el concepto de seguridad en su variante ciudadana a la que se suma un pretendido enfoque de desarrollo territorial. De todo esto, en lo que podemos estar de acuerdo en principio es en cuanto al fenómeno de la violencia, aun haciendo a un lado la consideración de las diversas teorías posibles sobre la violencia sobre las que, aun cuando haya aparente consenso, no deja de levantar suspicacias.

Aquí hacemos un análisis basado en datos oficial de muertes, homicidios y feminicidios, que se consideran violentas como contrapuestas a las muertes naturales,

es decir, que tienen una causa social⁴⁰. Las muertes producto de un derrumbe, por ejemplo, como los acaecidos por la tormenta Amanda y Cristóbal, no están en estas estadísticas, a pesar de que sabemos que es producto social, las condiciones de vida de las personas afectada por su vivienda, y que corresponde a una violencia estructural. Con ello decimos que nos atenemos a las estadísticas oficiales que el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública ha publicado – el último informe es de abril de 2020 – y que clasifica las muertes por municipio, edad, sexo y otras variables – como el tipo de arma. Estos datos de localización, edad y sexo nos permiten un análisis por territorio distinguiendo entre violencia contra la mujer y contra la juventud.

Si bien el análisis aritmético puede arrojar ciertos datos interesantes, tampoco ha de concederse total crédito a tales datos puesto que solamente estamos analizando las muertes reportadas, como homicidios o feminicidios, que, si bien da un cierto sentido al problema de la violencia, también es cierto que no reportan todo el problema de la violencia, sino sólo su máxima expresión en forma de muerte. Así, un municipio con cero homicidios y feminicidios, Caluco en 2019 por ejemplo, no significa que no haya violencia intrafamiliar o violencia estructural. Sin embargo, en nuestro país con el historial de violencia, ya es importante que haya cero homicidios.

Luego está el problema de la seguridad⁴¹. Suele llevar ciertos apellidos (humana, ciudadana, pública, social, democrática, local, alimentaria, ocupacional, etc.) pero en general ésta apellidada “ciudadana” está referida a las ocurrencias que se dan en el ámbito público que afectan negativamente el bienestar de los ciudadanos y

40 . Es claro también, a pesar de que suele obviarse, que muchas muertes aparentemente naturales, diabetes o hipertensión, o accidentales, producto de conducción temeraria, también tienen un origen social enfilado en lo que denominamos violencia estructural. Es violencia, como contrapuesto a las “naturales”, porque son el resultado de decisiones político-sociales que afectan la estructuración de la economía y la sociedad.

41 Véase Sierra (2010) Más recientemente, Monterrosa (201)

sus derechos, tomando en cuenta que las afectaciones negativas vienen normalmente del ámbito delictivo-criminal. Dos acotaciones son precisas aquí.

Por un lado, hablamos de las acciones que corresponde al estado, nacional, regional o local, especialmente en relación con el delito. Esto es así porque normalmente se siguen normativas específicas, a fin de evitar excesos posibles. De ahí que hablar de seguridad desde este ámbito es hablar del problema del delito. Aquí debe tenerse cuidado de no equiparar el delito con la violencia, si bien están interconectados. Desde este punto de vista, no es lo mismo prevención de la violencia que prevención de delito. Por otro lado, siendo el problema de la violencia más amplio y profundo, hay mucho de violencia no tipificada como delito, por ejemplo, se registra un problema de reducción cuando nos enfocamos en el delito (visto esto únicamente desde la seguridad pública). Es probable, para el caso de El Salvador, que el problema del delito haya sido atenuado en los últimos dos años, pero el problema de la violencia persiste o peor aún, puede haberse visto empeorado⁴². En las limitaciones de este trabajo, nos acercamos al problema de la violencia y seguridad, o inseguridad si se prefiere, con este sesgo de los datos de homicidio y feminicidio. Un estudio en profundidad requeriría una diversidad de fuentes y metodologías que no son posible tener en este momento.

Pero, por otro lado, la noción de seguridad delimitada al delito ha mostrado ser insuficiente para entender o medir el fenómeno de la violencia. De ahí que se prefiera hablar de seguridad humana para tener una visión más sistémica de los asuntos. Por supuesto, en más de alguna ocasión encontraremos documentos que al hablar de seguridad humana siguen tratando el tema como *seguridad ciudadana*. Sin embargo, entendemos seguridad humana como la mirada sistémica a la dignidad de las personas según la cual, su seguridad puede verse afectada no sólo por el delito, sino también condiciones de vida más generales, con lo cual tenemos en mente la violencia estructural, o condiciones específicas en ciertos ámbitos como la seguridad alimentaria en salud. Hemos hecho un modestísimo intento en estas páginas de tener este concepto de seguridad humana como referencia, si bien es cierto no nos ha sido posible tener la rigurosidad que las limitaciones del tiempo y recursos han permitido.

42 No podemos detenernos en este punto aquí por los límites de este trabajo. Véase Schweinsteiger (2019)

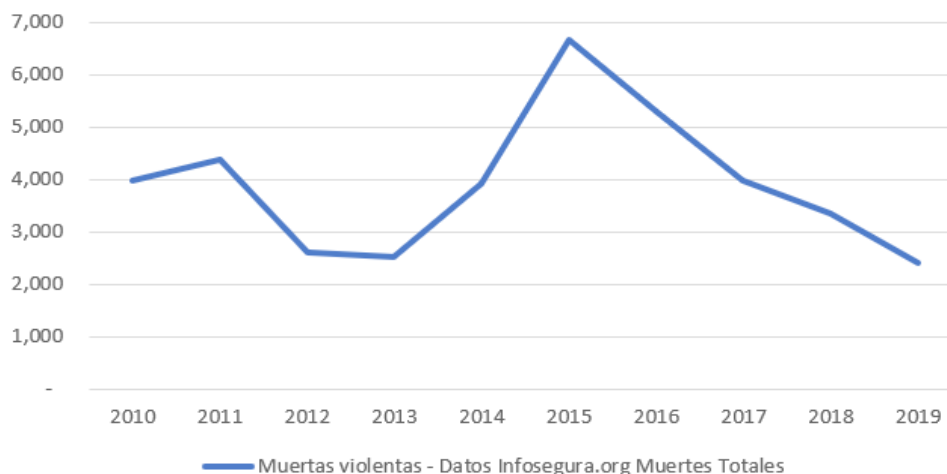
Pero el apellido “ciudadano” también ha dado pie a determinar cierta responsabilidad o corresponsabilidad en los ciudadanos, sin pretender desvincular a la responsabilidad de las estructuras estatales. Presupone cierto nivel de participación. En la medida de lo posible se ha pretendido hacer una consulta que pretende paliar este punto. Este punto abre paso al marco de entendimiento del desarrollo territorial.

Como en otros temas, no hay un concepto consensuado sobre lo que es desarrollo territorial y suele diferenciarse y equipararse con el desarrollo local. Para los efectos de este trabajo, consideramos el concepto analítico de desarrollo territorial como el enfoque que prioriza un sistema de actores – y actoras o actrices – en un territorio determinado, siendo el término “territorio” totalmente relativo. Es decir, no necesita identificarse con el concepto de municipio o de mancomunidad, que suele ser la típica costumbre. Territorio es El Salvador en referencia a la región centroamericana como es el Valle de la Esperanza para San Miguel. Pues bien, en un territorio determinado, el enfoque de desarrollo territorial pretende priorizar la acción endógena del sistema de actores. Esto es coherente con la pretensión de dar la voz a los agentes del territorio, pero también exige un esfuerzo de análisis que vaya más allá de las estadísticas nacionales. Este esfuerzo limitado se hace en este trabajo determinando los datos hasta el nivel municipal. Esto es importante puesto que nos permite rehacer nuestras preguntas y rendir información de cara a la construcción de políticas territoriales.

Por supuesto, la referencia al “desarrollo” no es gratuita. No sólo objetivo del sistema de actores, sino porque una pregunta subyacente a nuestro análisis es ¿qué tiene que ver esto con el desarrollo? De hecho, el problema de la violencia y la seguridad siempre ha tendido como un freno al desarrollo, como en realidad es. Pero hemos pasado por alto también un punto crucial: la violencia que tenemos es un producto del desarrollo que hemos tenido y que, en parte, seguimos promoviendo.

Por último, la delimitación temporal. El intento es hacer un informe sobre el estado del desarrollo territorial 2020. Éste coincide, aunque no se limita, al primer año de gestión del nuevo Ejecutivo. Tomando en cuenta los datos disponibles hemos delimitado el análisis a los datos entre enero de 2019, como inicio de año natural, hasta abril de 2020, último mes con datos oficiales disponibles.

Gráfico 3. Muertes violentas totales 2010 - 2019



Fuente: Elaboración propia

Podríamos haber delimitado el análisis a un junio 2019 – mayo 2020, pero no todos los datos estaban disponibles; a un análisis mayo 2019 – abril 2020, pero la falta de coincidencia de años calendarios no es usual en este tipo de análisis. De modo que en principio hemos combinado lo que corresponde al primer año del nuevo Ejecutivo con información previa: esto es importante a fin de delimitar diferencias y tendencias.

• Nota metodológica

El trabajo aritmético es sencillo pero tedioso. Encontramos una tabla de muertes para el período enero - diciembre 2019 y luego cuatro tablas más para cada mes entre enero y abril 2020. Afortunadamente el formato de las tablas era coincidente. Los datos que hemos priorizado para el análisis son la localización municipal, el sexo y la edad. Hemos descartado el tipo de arma y la fecha del suceso. Esto nos permitió determinar número de muertes por municipio distinguiendo entre jóvenes – adultos y entre mujeres – hombres. Se ha tomado como referencia los 29 años como edad límite para la juventud⁴³. El dato de juventud nos permite al menos tener en mente la referencia del problema de las pandillas y la conflictividad juvenil.

Se determinaron tendencias generales basados en los datos mensuales entre enero 2019 y abril 2020, así como se contabilizaron los departamentos con mayor contribución en muertes y, dentro de cada departamento, los municipios

con mayor contribución departamental, para luego construir un ranking de los 25 municipios con mayor incidencia en cuanto a muertes, diferenciado jóvenes, adultos, mujeres y hombres. Para estos municipios se calcularon⁴⁴ tasas por cien mil y se comparó con los disponibles índices de desarrollo humano (IDH)⁴⁵ y se determinó el estado del municipio en cuanto a los niveles de pobreza.⁴⁶ Son en principio meros ejercicios aritméticos para establecer relaciones e hipótesis que posteriormente pueden ser sometidas a profundización y validación.

Consideraciones sobre el problema de la violencia y la inseguridad 2019-2020

A continuación, formulamos a manera de tesis y aventurando hipótesis algunas consideraciones que pueden hacerse a partir de la información disponible. Como en muchas cosas en ciencias sociales, a pretensión de rigor ha de contarse con estudios con mejores fuentes, cuantitativa y cualitativamente, con una amplitud temporal, metodológica y conceptual.

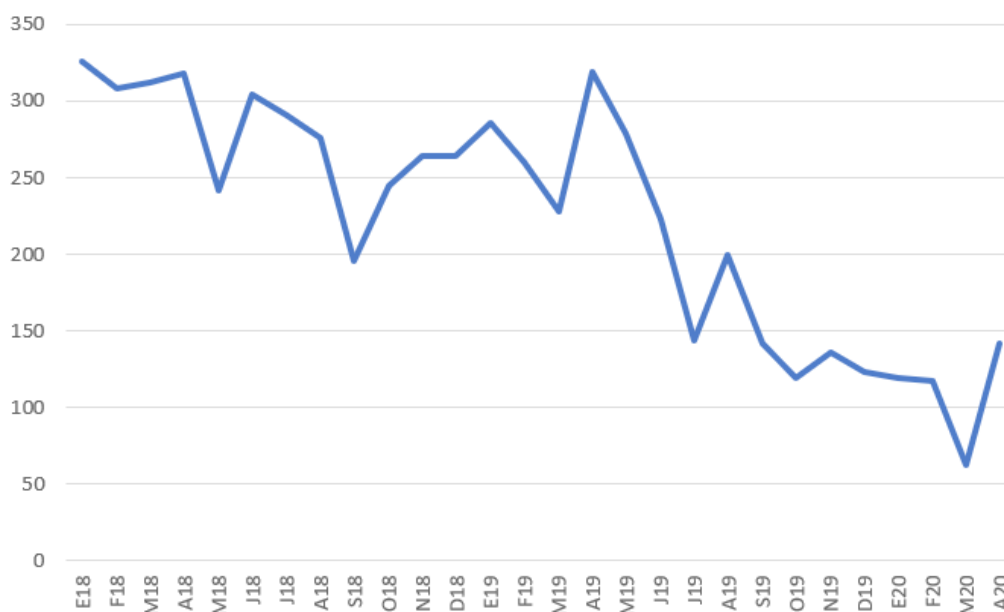
43 Ley General de Juventud, art. 2

44 En base a proyecciones de población de DIGESTYC (2014)

45 Cf. PNUD (2005). Es lo que hay. A escala municipal no hay actualización.

46 Cf. FISDL (2005) Mapa de pobreza, pp. 177-204

Gráfico 4. Muertes totales Enero 2018 - Abril 2020



Fuente: Elaboración propia

- **Tendencia al descenso**

En términos nacionales puede evidenciarse una tendencia a la baja de los homicidios mejorando la percepción de seguridad, pero es una tendencia que antecede al 2020.

Esto es constatable por dos medios. Para el período 2010-2019 según datos de infosegura.org⁴⁷. En el período tenemos dos picos, 2011 y 2015, mientras aparece el período 2012- 2013 con un descenso acentuado, referenciado sin lugar a duda a La Tregua, es decir entre 2,594 y 2,513 muertes. El actual período de descenso, desde un pico en 2015 con 6,656 muertes tiene como cota en estos momentos las 2,445 muertes del 2019. Es decir, siete años después de la interrupción abrupta de La Tregua, volvemos a los bajos niveles alcanzados.

47 .Ver <https://infosegura.org/perfiles/el-salvador/> que recoge y procesa datos del Portal de Transparencia de la PNC, IUDOP/UCA y Latinobarómetro. Nosotros usamos los datos suministrados por el Ministerio de Justicia en el Repositorio de homicidios homologados de la Dirección de Información y Análisis en <http://www.seguridad.gob.sv/dia/estadisticas-homologadas/repositorio-de-los-homicidios-desagregados-por-las-variables-homologadas/>. La homologación la hace la Mesa Técnica que concilia datos de la Fiscalía General de la República, del Instituto de Medicina Legal de la Corte Suprema de Justicia y de la Policía Nacional Civil. Para el año 2019, infosegura.org reporta un total de 2,398 muertes y una tasa de 35.8 por cien mil habitantes. Los datos homologados nos arrojan un total de 2,445 muertes, es decir una diferencia de 47 muertes, y una tasa de 36.47 por cien mil habitantes, tomando de referencia la población proyectada según DIGESTYC, es decir, una diferencia de 0.67 en la tasa.

El año 2020 se perfila también a la baja, como podemos verlo en el Gráfico 4 donde únicamente mostramos la tendencia entre enero 2018 y abril 2020. Ciertamente de marzo a abril nos aparece un alza. Sin embargo, debido a la pandemia, que inmovilizó parcialmente el país, la tendencia muestra un mayor número de días con cero homicidios y, por tanto, es probable que la tendencia a la baja se mantenga.

Con esto, han de puntualizarse algunas cosas. Primero, la tendencia a la baja del último año, y por tanto del primer año de la administración que arranco el 1 de junio de 2019, no es obra exclusiva de la gestión gubernamental, sino que engarza con una tendencia decreciente que inició en el 2016, que tuvo un máximo en el 2015 como ya hemos apuntado. Tiene mérito mantener los datos a la baja, en un país con una tradición histórica por la violencia, pero no es mérito exclusivo.

Segundo, en cuanto a los planes. Ni en la administración gubernamental 2014-2019 ni en la que inició en el 2019 ha quedado claro el tipo de plan o estrategia utilizada para enfrentar el delito y la violencia. De lo que se sabe, es que desde el 2012 las fuerzas políticas se han debatido entre modalidades soft y hard, por supuesto con la modalidad soft desmerecida cuando no criminalizada, una modalidad que suponía el diálogo y la negociación como manera de resolver un conflicto social, dando paso a diversas variantes de combate y militarización de la seguridad.

Efectivamente, en los últimos años de la administración 2014-2019 se incrementaron los casos de abuso de la fuerza pública y de la aparente aniquilación de pandilleros en combate. En la actualidad lo que prevalece es una variación de estrategias manoduristas que combinan la estrategia de disuasión en las calles, con lo cual tiende a mejorar la percepción de la población en cuanto a la seguridad, mientras se endurecen las medidas en los penales y la intervención directa en zonas calientes.

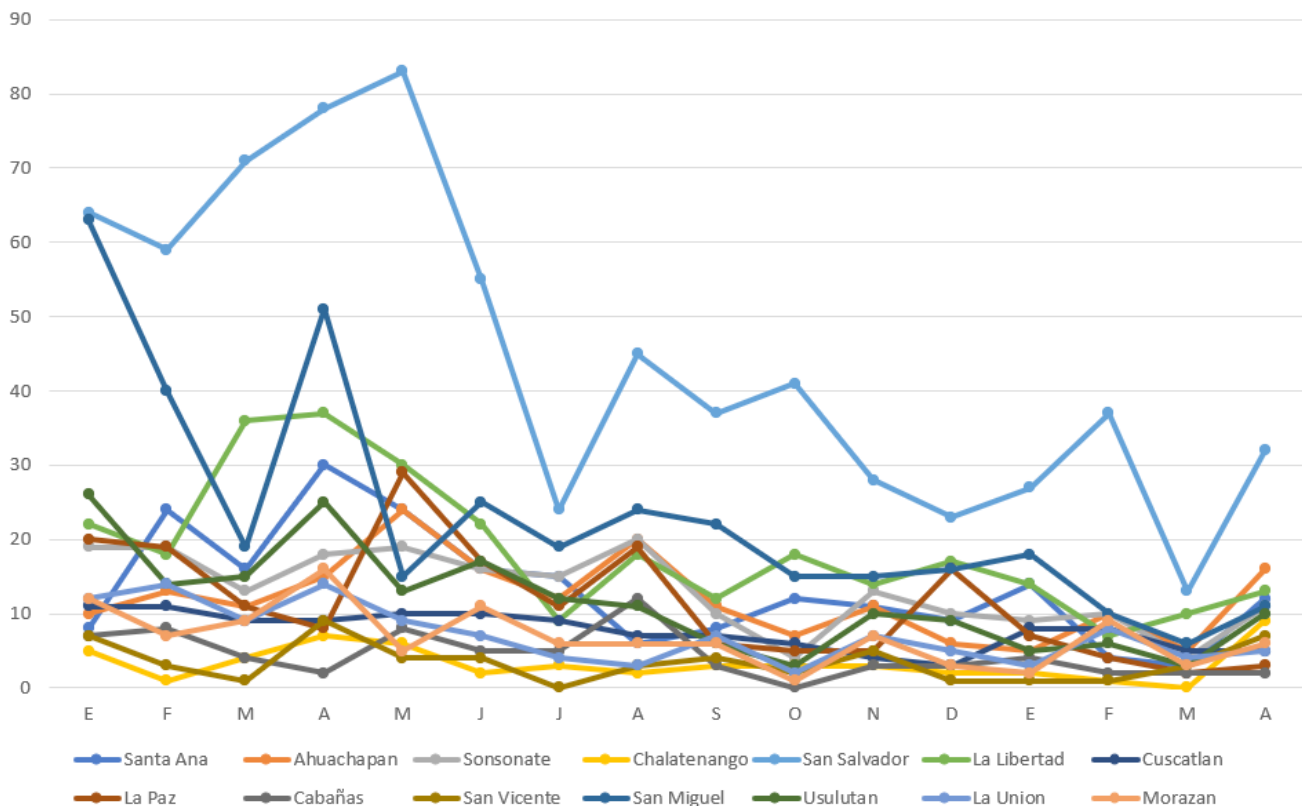
La duda si el actual gobierno ha echado mano de acuerdos con pandillas para reducir las muertes violentas parece tender a desvanecerse precisamente cuando se hace notar que el descenso no es nuevo, sino que corresponde a una tendencia previa. Sin embargo, las medidas que se toman en Centros Penales parecen evidenciar que más bien se trata de una negociación por la fuerza: no que sea producto del entendimiento a través del diálogo, sino del apretar para obtener concesiones por la fuerza. Esto es, sin embargo, una hipótesis por determinar fehacientemente pero que es posible postular en base a los datos.

• Los datos departamentales y su concentración

El comportamiento de los datos a nivel de los catorce departamentos del país, por supuesto, sigue la misma tendencia a la baja. Aunque los altibajos mes a mes en el período entre enero 2019 y abril 2020 son normales, es llamativo más bien los departamentos que sobresalen por su número de homicidios. Como podía esperarse, o quizás no, la distribución de las muertes es desigual cuando se le considera desde el punto de vista de la división departamental.

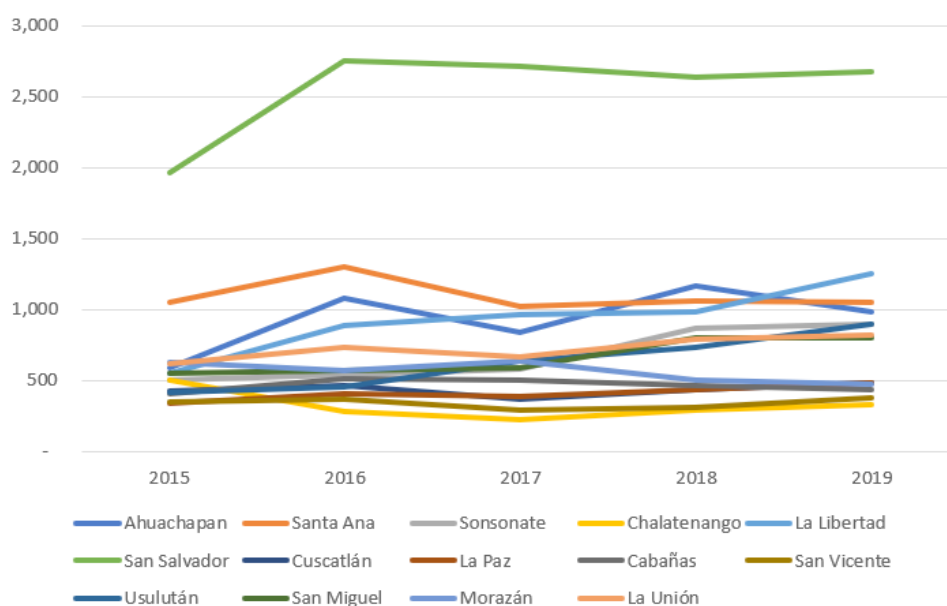
Por el número de muertes violentas destacan San Salvador, San Miguel. El tercer lugar es La Libertad, pero Santa Ana está muy cerca. Esto significa que los cuatro departamentos con las cuatro cabeceras departamentales importantes en términos metropolitanos, la ciudad capital, la ciudad destacada al Oriente y al Occidente del país y el núcleo Antiguo Cuscatlán – Santa Tecla, encabezan las regiones departamentales con más muertes violentas en el país. Como veremos, las cabeceras también destacan.

Gráfico 5. Evolución muertes totales enero 2019 - abril 2020 por departamento



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 6. Casos CONNA 2015-2019



Fuente: Elaboración propia

Por supuesto, el lugar prominente lo ocupa el Departamento de San Salvador por mucho. Como veremos más adelante, la contribución de los municipios es así mismo desigual. Al mismo tiempo ha de destacarse que los departamentos que menos contribuyen al total de muertes son Cabañas, Chalatenango y San Vicente, cada uno con un 2%, Morazán contribuye con un 4%... es decir, los departamentos más urbanos, contribuyen más con las muertes y los departamentos más pobres y rurales, contribuyen con menos. Este es un dato importante en términos del tipo de desarrollo existente, cuando menos para en principio plantearse la pregunta respectiva de la relación entre violencia y desarrollo (ver gráfico 5).

Esta perspectiva del descenso ha de contrastarse con la situación niñas, niños y adolescentes tomando en cuenta que estamos planteando tendencias en ámbitos de comparación no necesariamente homogéneas, pero que pueden resultar en indicios. Efectivamente estamos comparando números de muertes, es decir como resultado de violencia letal, con casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes que efectivamente son casos de violencia “no-letal”. Particularmente no soy partidario de la diferenciación, en ambos casos hablamos de violencia si bien una tiene como resultado la muerte inmediata, como homicidio por ejemplo y la otra, “no mata”, al menos no inmediatamente.

Según los datos del CONNA, del Sistema Nacional de

Información de la Niñez y la Adolescencia en El Salvador, la tendencia a la baja en las muertes violentas no aparece vinculada con la vulneración de los derechos de niñas, niños y adolescentes, una medida indirecta de la situación de violencia. Por supuesto, la persistencia o crecimiento de casos puede deberse al incremento en las denuncias, pero en todo caso, vale la pena tomar en cuenta los datos. Donde sí hay coincidencia en la tendencia en concentrarse casos en los departamentos y cabeceras de San Salvador, La Libertad y Santa Ana.

Municipios “destacados” y la caracterización de la violencia

Con los datos de 2019, puesto que para 2020 tenemos sólo datos parciales, se construyó un ranking de los 25 municipios con mayor cantidad de muertes totales, es decir muertes combinadas totales, puesto que en más de algún municipio las muertes femeninas fueron cero, pero la contribución de muertes de hombre elevaba significativamente el total.

El primer dato importante a destacar es el hecho que las tres cabeceras departamentales más importantes del país, San Salvador – la capital -, San Miguel – en el Oriente - y Santa Ana – al Occidente del país, tienen un lugar significativo, específicamente el primero, segundo y cuarto lugar de la tabla. Por supuesto, los términos brutos de comparación son disímiles si no se toma en cuenta la concentración de la población, es decir, ha

Tabla 6: Ranking de Municipios por número de muertes

Municipio	Jóvenes	Adultos	Hombres	Mujeres	Total	Tasa x 100 Mil		
						Total	Hombres	Mujeres
San Salvador	65	80	127	18	145	66.19	126.46	15.17
San Miguel	60	56	99	17	116	42.25	77.58	11.57
Apopa	51	35	73	13	86	44.31	82.78	12.27
Santa Ana	42	41	75	8	83	30.10	57.07	5.54
Mejicanos	28	29	50	7	57	39.96	77.24	8.99
Colon	29	18	43	4	47	31.85	62.26	5.10
Nahuizalco	23	22	37	8	45	77.55	133.47	26.40
Quezaltepeque	27	16	39	4	43	74.13	143.18	13.00
El Tránsito	22	18	35	5	40	193.29	357.76	45.83
Ahuachapán	21	17	36	2	38	28.47	56.61	2.86
Usulután	14	21	32	3	35	40.77	80.79	6.49
Chalchuapa	19	15	32	2	34	39.54	78.64	4.42
San Pedro Perulapán	12	21	31	2	33	60.01	117.74	6.98
Atiquizaya	19	14	33	0	33	92.83	190.67	0.00
Izalco	19	12	28	3	31	37.89	71.87	7.00
Jiquilisco	16	12	26	2	28	53.47	103.78	7.32
Chirilagua	10	17	23	4	27	132.20	234.74	37.65
Coatepeque	17	8	25	0	25	64.58	134.71	0.00
Zacatecoluca	19	5	23	1	24	33.58	67.92	2.66
Olocuilta	12	10	20	2	22	53.85	102.79	9.35
Comacarán	18	3	17	4	21	665.61	1093.25	250.00
Sonsonate	10	11	20	1	21	29.03	59.15	2.60
San Luis La Herradura	14	7	21	0	21	86.83	176.10	0.00
Concepción Batres	14	6	19	1	20	157.08	321.60	14.65
Santa Tecla	10	9	19	0	19	13.61	30.06	0.00
Total	591	503	983	111	1094	46.68	89.71	8.89

Fuente: Elaboración propia

de compararse a través de las tasas de muertes por cien mil habitantes. Con todo, con una tasa nacional para el 2019 de 36.47, la tasa combinada de estos 25 municipios está por encima de ese promedio, así como las tasas municipales, exceptuando el caso de Santa Ana que estaría por abajo unos puntos.

En función de las tasas por cien mil, si hemos de atenernos a los datos de proyección de población

que nos aporta DIGESTYC, el ranking por supuesto cambia, tanto en lo que respecta a las muertes totales o en algún otro desagregado. Aquí el punto principal es que algunas son tasas altísimas comparadas con el promedio nacional.

Que algunos municipios tiendan a concentrar el número de muertes o a destacarse por la tasa de muerte, puede considerarse normal en términos de distribución de

este tipo de fenómenos sociales cuya distribución no suele ser homogénea. Ese es precisamente el punto sobre el que vale la pena al menos plantear algunas interrogantes.

Efectivamente, como ya insinuábamos más arriba, es posible plantear el problema de la relación entre violencia y desarrollo. Normalmente insistimos en el límite condicional que supone la violencia como freno al desarrollo. Esto es un elemento claramente válido. Sin embargo, vale la pena también pensar qué tipo de consecuencias tienen las decisiones que, sobre el

desarrollo, el tipo de desarrollo en términos específicos, como para que produzca este tipo de violencia. Estamos adjudicando aquí cierta responsabilidad – causalidad, con toda la complejidad que ello significa – al modelo de desarrollo respecto de la violencia. Esto es un elemento importante desde el punto de vista de desarrollo territorial que obviamente no podemos resolver con este trabajo. No podemos más que plantear algunas interrogantes a propósito de algunos datos.

En la caracterización de la violencia en los territorios suelen intervenir cierta diversidad de elementos. Una de estas claves, sin lugar a duda es el hecho, más uniformemente distribuido a nivel de territorios, que la violencia masculina tiende a ser predominante. Esto es coherente con una diversidad de estudios que remarcan la violencia como el instrumento de acción machista y de ejercicio de poder. Ahora bien ¿qué puede explicar este tipo de distribución de la violencia a nivel de territorios? Aunque hay cierta diversidad entre Santa Tecla y Chirilagua en tanto realidades municipales, también es cierto que hay una cierta distribución en las tres regiones geográficas del país, Occidente, Centro y Oriente, pero que hay una cierta concentración, cercana al 50% de las muertes totales, en zonas metropolitanas. Ocho cabeceras departamentales están incluidas en el ranking de los 25 municipios destacados. Aunque sólo un estudio detallado ha de mostrar fehacientemente la afirmación, es posible postular el hecho que la violencia es predominantemente un fenómeno “urbano”. Lo que habrá que especificar es qué significa aquí “urbano”, normalmente en contraposición a “rural” puesto que son categorías más difíciles de distinguir en la realidad. Por eso preferiría nombrarla como violencia metropolitana.

Esto puede suponer un cierto contraste con la percepción generalizada que la violencia tiene que ver con la pobreza y que en lugares “más pobres” habría un mayor sentido de “inseguridad”. En esta línea vale la pena reflexionar con los datos disponibles de los municipios destacados cuando agregamos el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice Integrado de Marginalidad Municipal (IMM)⁴⁸. En ambos casos lo

48 El IDH municipal fue elaborado por el PNUD en el 2005 en el marco de los ODM y que se sepa, no existen versiones actualizadas del mismo. Cf. PNUD (2005). El IIMM fue elaborado por FLACSO para el FISDL también en el 2005 en el marco del mapa de la pobreza. Cf. FISDL (2005). Podría objetarse el uso de datos ya un poco viejos, pero es lo que hay. Curiosa y lamentablemente no han sido actualizados y lo que

Tabla 7: Ranking por tasa de muertes

Municipio	Total	Hombres	Mujeres
Comacarán	665.61	1093.25	250.00
El Tránsito	193.29	357.76	45.83
Con. Batres	157.08	321.60	14.65
Chirilagua	132.20	234.74	37.65
Atiquizaya	92.83	190.67	0.00
Sn. L. Herradura	86.83	176.10	0.00
Nahuizalco	77.55	133.47	26.40
Quezaltepeque	74.13	143.18	13.00
San Salvador	66.19	126.46	15.17
Coatepeque	64.58	134.71	0.00
Sn. P. Perulapán	60.01	117.74	6.98
Olocuilta	53.85	102.79	9.35
Jiquilisco	53.47	103.78	7.32
Apopa	44.31	82.78	12.27
San Miguel	42.25	77.58	11.57
Usulután	40.77	80.79	6.49
Mejicanos	39.96	77.24	8.99
Chalchuapa	39.54	78.64	4.42
Izalco	37.89	71.87	7.00
Zacatecoluca	33.58	67.92	2.66
Colón	31.85	62.26	5.10
Santa Ana	30.10	57.07	5.54
Sonsonate	29.03	59.15	2.60
Ahuachapán	28.47	56.61	2.86
Santa Tecla	13.61	30.06	0.00

Fuente: Elaboración propia

que tales índices tratan de mostrar es el estado del municipio en términos de bienestar para su población bien sea en términos de inclusión o desarrollo.

Pues bien, si asumimos que los últimos quince años no han supuesto una desmejora en términos estadísticos, sino más bien todo lo contrario (¿quién podría objetar que ha habido mejoría en algunos datos como escolaridad o salud?) es sumamente llamativo que los municipios destacados en violencia no son municipios con índices cuestionables de desarrollo o marginalidad, sino más bien corresponden a índices con un desempeño arriba del promedio.

Es más, muchos de estos municipios están en el ranking PNUD de los municipios con mejor desempeño en términos de desarrollo. Hará falta, por supuesto, una revisión crítica de las metodologías de medición, una valoración diacrónica, etc., pero sin lugar a duda no son los municipios más pobres los que están afectados por la violencia y la inseguridad.

Efectivamente Chalatenango, Cabañas y Morazán están entre los departamentos con menos muertes violentas reportadas. Que esto no los exonera de la violencia es claro. Podría ser el caso que hay un subregistro de muertes o que a pesar de la menor cantidad de muertes, exista niveles similares o mayores en términos de violencia no letal vecinal o familiar. Esto sólo puede determinarse con estadísticas precisas. Lo que tenemos ahora es muertes violentas.

¿Cómo explicar esto? En realidad, la pobreza sí juega un papel importante respecto a la violencia, pero no la pobreza en sí, sino la pobreza en tanto desigualdad. Y esto es un asunto relativo, no como pobreza relativa, sino como pobreza en relación con la riqueza. Es decir, lo que nos falta es la territorialización correspondiente del índice de Gini. Desde este punto de vista municipios específicos en Cabañas, Chalatenango o Morazán ciertamente tienen niveles de pobreza extrema alta, según la clasificación del FISDL, pero es una pobreza uniformemente distribuida. En cambio, los municipios del ranking de violencia tienen una pobreza desigualmente distribuida en tanto concentran riqueza.

pueda haber más reciente es más bien selectivo con algunos municipios y no siempre metodológicamente uniforme. Con todo, nos da una idea con respecto a cómo estaban entonces comparados con el ahora para lo que normalmente deberías esperar cierta mejora si el país pasó a ser considerado como renta media baja. Lo que queremos mostrar es que probablemente tales indicadores no relatan la historia total.

Esto es consistente con la teoría de la violencia que establece que la desigualdad, no la pobreza en sí es un instigador importante de la violencia⁴⁹.

Tómese en cuenta que el IDH a nivel nacional, para aquel momento, era de 0.731. Cerca de la mitad de los municipios tiene un índice respetable más allá del promedio nacional, es decir, con un nivel satisfactorio de desarrollo. Por otro lado, en términos de la clasificación FISDL del mapa de pobreza, ninguno tiene problemas serios de pobreza extrema. El FISDL utilizó cuatro categorías para pobreza extrema: baja, moderada, alta y severa. De la tabla adjunta, seis de veinticinco, i.e. una cuarta parte son pobreza extrema media, mientras el resto son pobreza extrema baja. No aparece ningún municipio con pobreza extrema alta ni severa. El IIMM pretendía señalar los términos de inclusión municipal. Por ejemplo, Antiguo Cuscatlán, uno de los municipios con ingresos altos, sino el primero, tenía entonces un índice cercano al 4, mientras Torola, un municipio con problemas de marginalidad, un índice cercano al 55. En nuestra tabla hay municipios con índices importantes como Santa Tecla (7.0), San Salvador (7.2), Mejicanos (6.5) y otros nada despreciables como San Miguel, Apopa, Santa Ana o incluso Olocuilta.

Por supuesto, pueden cuestionarse el índice, la metodología de su construcción o su actualidad, pero eso no objetaría en principio las sospechas respectivas en cuanto al tipo de desarrollo que se promueve y se general gubernamental, privada y oenegemente.

Conclusiones y retos

Pocas conclusiones en firme pueden desprenderse del estudio somero que se ha intentado aquí, si bien es posible determinar ciertas tareas a futuro en forma de reto. La conclusión en firme es que efectivamente hay un descenso de las muertes violentas y una consiguiente mejora en la percepción del estado de seguridad. Esta tendencia inició en el 2016 y se ha mantenido a lo largo del 2019 y lo que va del 2020. Es probable que el descenso sea mayor en función de la pandemia puesto que mucho de las muertes violentas se suelen registrar en el ámbito público y las restricciones a la movilidad han de incidir. Sin embargo, no parece ser el mismo caso para la violencia en casa, o “privada” como contrapuesta a la pública, un tipo de violencia poco

49 Cf. Gilligan (1997 y 2001) así como Schweinsteiger (2019)

Tabla 8: Municipios e índices de inclusión y desarrollo

Municipio	IDH PNUD		Pobreza FISDL	
	Rank.	Nivel	IIMM	Mujeres
San Salvador	0.809	4	PEB	7.2
San Miguel	0.729	23	PEB	18.6
Apopa	0.746	17	PEB	11.0
Santa Ana	0.758	11	PEB	13.9
Mejicanos	0.812	3	PEB	6.5
Colon	0.738	19	PEB	11.4
Nahuizalco	0.637	--	PEM	29.8
Quezaltepeque	0.712	34	PEB	15.4
El Tránsito	0.754	--	PEB	20.6
Ahuachapán	0.692	--	PEM	22.8
Usulután	0.725	28	PEB	17.8
Chalchuapa	0.740	18	PEB	15.7
San Pedro Perulapán	0.680	--	PEB	23.5
Atiquizaya	0.706	41	PEB	20.0
Izalco	0.673	--	PEM	25.3
Jiquilisco	0.671	--	PEM	28.2
Chirilagua	0.634	--	PEM	26.8
Coatepeque	0.653	--	PEM	26.4
Zacatecoluca	0.710	38	PEB	20.6
Olocuilta	0.732	22	PEB	11.7
Comacarán	0.661	--	PEB	20.8
Sonsonate	0.724	29	PEB	19.9
San Luis La Herradura	0.666	--	PEB	27.6
Concepción Batres	0.607	--	PEA	33.1
Santa Tecla	0.826	2	PEB	7.0

Fuente: Elaboración propia

estudiada en función de datos disponibles seriados consistentes.

Más allá no pueden establecerse conclusiones firmes. La mayor parte de las inferencias estarían basadas en proyecciones de población o en datos que tienen más de diez años que si bien levantan sospechas y muestran una posible tendencia, no se puede más que aventurar hipótesis que contrastadas con una adecuada teoría de la violencia y con datos actualizados podría comprobarse.

De ahí que uno de los retos más importantes sea la actualización de datos. Como se dijo más arriba, abundan los estudios en territorio sobre diversas variables, pero no siempre son homogéneos o bien están suficientemente dispersos como para necesitar una buena cantidad de tiempo para organizar y armonizar la información. Sin esos datos corremos el riesgo de afirmaciones demasiado felices sobre violencia, desarrollo y territorio.

La hipótesis más fuerte, sustentada en la etiología de la violencia, es la vinculación entre violencia y desarrollo, un ámbito todavía por profundizar. Esto debería llevarnos así mismo a cuestionar nuestra idea de desarrollo que por territorializada no significa que haya sido asimilada críticamente y siga reproduciendo los términos de exclusión que el capital impone. Es precisamente este elemento de la exclusión que ha de estudiarse a fondo a fin de comprobar la fatal relación entre este tipo de desarrollo y violencia.

Por supuesto, persisten ciertas dudas relacionadas con algunos ámbitos de trabajo.

Si la violencia se concentró en las cabeceras departamentales, ¿fue generada realmente por la dinámica económica y desarrollo del territorio o fue porque en esas zonas coinciden los diferentes actores donde se disputan los espacios de actividad económica o de zonas importantes?

En relación con la estrategia del nuevo gobierno de estrangular la comunicación desde los centros penales y golpear las finanzas de las pandillas, esto tiene relación directa con la disminución de la violencia homicida, no así necesariamente con el control territorial que sigue siendo frágil y un probable simple espejismo que se esconde en operativos mediáticos y esporádicos.

Por otro lado, si la pandemia provocada por la COVID-19

frenó la actividad económica en los territorios, también afectó la capacidad logística y económica de las pandillas debido a que los comercios están cerrados y no había a quien aplicarle la extorsión.

Está claro que las cifras de homicidio van cada vez a la baja, pero lo que no está claro es, si es una estrategia de los grupos criminales para evitar el acoso de las fuerzas de seguridad del gobierno o se debe a una mera presencia territorial de la fuerza armada y de la policía, que dicho sea de paso como se ha mencionado más arriba, la violencia social es más compleja que una violencia reflejada en homicidios.

¿Qué pasa en los territorios? ¿Cómo se percibe esta seguridad o reducción de homicidios?, son preguntas todavía por esclarecer, si la tendencia se mantiene, ya que algunas personas siguen considerando sus territorios como peligrosos, aunque los homicidios estén a la baja.

Lo cierto es que la pandemia y la violencia sólo han venido a develar la fragilidad o vulnerabilidad de una sociedad cuyos múltiples factores de riesgo acrecientan más la amenaza de morir ya sea por la violencia o por la pandemia.

Referencias

- DIGESTYC. (2014) Cf. El Salvador: estimaciones y proyecciones de población municipal 2005-2025, San Salvador
- FISDL (2005) Mapa de pobreza. Tomo I Política social y focalización, Anexo I: mapas de subregiones por condición de extrema pobreza, FISDL – FLACSO, San Salvador
- Gilligan, James (1997) Violence. Reflections on a national epidemics, Vintage
- Gilligan, James (2001) Preventing violence, Hudson and Thames.
- Monterrosa, L. et.al. (2019) Construcción de paz y prevención de la violencia: perspectivas y aprendizajes desde abajo, en Angarita P. y Sánchez, C. (eds) Vínculos. Espacios seguros para mujeres y jóvenes en América Latina y el Caribe, Universidad de Antioquia – ODRC, Medellín
- PNUD (2005) Informe 262. Indicadores municipales sobre el desarrollo humano y objetivos de desarrollo del milenio. San Salvador 2005
- Schweinsteiger, P. (2019) Entender la violencia para prevenirla, Discutir la realidad 6, San Salvador
- Sierra, Jorge (2010) Repensando la Seguridad: percepciones y representaciones en torno a la seguridad en Medellín, Observatorio de Seguridad Humana, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Bases de datos internet
<https://infosegura.org/perfiles/el-salvador/>
<http://www.seguridad.gob.sv/dia/estadisticas-homologadas/repositorio-de-los-homicidios-desagregados-por-las-variables-homologadas/>.

INFORME SOBRE EL ESTADO DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL SALVADOR 2020

“IMPACTO DE LA COVID-19 EN LOS TERRITORIOS”

