PRESENTACIÓN

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) responde a una iniciativa estratégica del Gobierno de El Salvador, realizada a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, del Ministerio de Obras Públicas.

El PNODT participa de una visión de El Salvador como país de libertades; integrado, solidario, desarrollado, competitivo y sostenible; en posiciones de liderazgo y reconocimiento a nivel centroamericano e internacional; que fundamenta su progreso material en el desarrollo de actividades productivas modernas, que permitan mejoras sostenidas en las condiciones y niveles de vida de la población.

La elaboración del PNODT se inició en noviembre de 2001 y se ha realizado a través de un proceso de trabajo abierto a la participación de un gran número de especialistas de instituciones públicas y privadas.

En marzo de 2002 se realizaron las primeras actividades de participación de los trabajos del Plan, a través de jornadas realizadas con miembros de la Contraparte Técnica Nacional. En ésta se han integrado representantes de todos los ministerios; de instituciones sin fines de lucro, de entidades vinculadas al desarrollo local, de empresas autónomas e instituciones de gobierno que trabajan en campos relevantes para el ordenamiento y desarrollo territorial, de fundaciones, universidades y colegios de profesionales; de cámaras y asociaciones representantes de la empresa privada.

Las reuniones de participación y los talleres constituyeron un componente permanente de un proceso de trabajo organizado en torno a un amplio equipo de especialistas nacionales y extranjeros con dedicación plena al proyecto.

El VMVDU y el MARN agradecen a todas las personas e instituciones que participaron en la elaboración del proyecto y comprometen su esfuerzo en el pleno desarrollo de las Propuestas del PNODT, en la seguridad de que a través de las mismas se ha de contribuir de forma importante a mejorar la calidad de vida y el desarrollo social de la población salvadoreña.

ÍNDICE

Introducción 4

1. Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial 6
1.1. Retos y Oportunidades 7
1.2. Concepto, Principios y Objetivos Generales 12

2. Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial 24
2.1. Presentación 24
2.2. Sistemas de planificación 25

3. Propuesta de Regionalización 31

4. Estrategias, Programas y Principales Proyectos del PNODT 35
4.1. Imagen de Referencia para el año 2015 36
4.2. Propuestas en Materia de Sistemas de Ciudades, de Vivienda y Desarrollo Urbano y de Grandes Sistemas Infraestructurales 40
4.3. Propuestas en Relativas al Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y Culturales del Territorio 60
4.4. Propuestas en Materia de Conservación de la Naturaleza 68
4.5. Propuestas en Materia de Gestión de Riesgos Naturales 81

5. Estrategias de desarrollo regional 87
5.1. Estrategia de liderazgo de la Región Centro-Occidental 88
5.2. Estrategia de despegue de la Región Oriental 94
5.3. Estrategia de integración interna e internacional de la Región Norte 100

6. Estrategia Territorial y Desarrollo Socio-económico 106

7. Sistema de Información Territorial 109

INTRODUCCIÓN

En consideración a los problemas actuales y a los desafíos socio-territoriales que ha de enfrentar El Salvador en los próximos años, a las oportunidades territoriales existentes y a las demandas de la población, se plantea como objetivo general **lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país, según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad, y en orden a alcanzar el bien común y a la mejora de la calidad de vida de la población**.

Para el logro de este objetivo, el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial ha partido del análisis y diagnóstico de la realidad actual de todos y cada uno de los aspectos o dimensiones que inciden sobre la política territorial (social, económica, ambiental, urbanística, infraestructural e institucional). Asimismo, se han estudiado y evaluado los usos y las potencialidades del territorio nacional con el propósito de impulsar la gestión de éste y de sus recursos bajo un enfoque de sostenibilidad.

Como resultado de este proceso, el PNODT ha tratado de concretar y poner en marcha una estrategia integral de intervención sobre el territorio nacional orientada a los objetivos expuestos, para lo cual ha propuesto y desarrollado los instrumentos necesarios y ha formulado propuestas y programado actuaciones en las siguientes materias:

- Usos prioritarios a los que indicativamente deberían destinarse los distintos ámbitos del territorio nacional.
- Regionalización del territorio nacional a fines de la planificación y gestión territorial.
- Directrices estratégicas para la creación y desarrollo del sistema de ciudades.
- Localización de las principales actividades a escala nacional, de tipo industrial, agropecuario, turísticas, etc.
- Señalamiento y localización de las grandes infraestructuras de apoyo productivo y desarrollo social.
- Identificación de los espacios con vulnerabilidad o fragilidad especial.
- Señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y patrimonio cultural.
- Estimación de un presupuesto de inversiones a nivel nacional, desagregado por regiones y sectores.

- Definición del marco institucional y legal que permita la implementación de las propuestas.

Estas propuestas y actuaciones tienen su desarrollo en los distintos productos obtenidos a lo largo del proceso de elaboración seguido; así, se han formulado propuestas de Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; del Plan Nacional de Protección del Patrimonio Natural y del Sistema Nacional de Información Territorial.

1º. Propuesta de **Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial,** en la que se formulan los Principios rectores de la acción institucional en materia de ordenamiento y desarrollo territorial; se propone una estrategia específica de intervención sobre el territorio en atención a sus problemas y oportunidades, y a las demandas sociales existentes; se presenta una propuesta de regionalización del país a los fines del ordenamiento y desarrollo territorial y, se realiza una propuesta de fortalecimiento institucional para el desarrollo de la Política Territorial.

2º. Propuesta de **Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial**, que tiene como finalidad la formulación de las bases legales para el logro de una utilización eficiente y sostenible de los recursos territoriales del país en el marco de una economía de mercado.

3º. Propuesta de **Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y de Plan Director de Protección del Patrimonio Natural**, con sus correspondientes Programas de Actuación, que se organizan formalmente a través de seis grandes programas nacionales:

i) Programa de Fortalecimiento Institucional para la implementación de la Política Territorial;

ii) Programa de Vivienda y Desarrollo Urbano

iii) Programa de Sistemas Infraestructurales;

iv) Programa de Uso Sostenible de los Recursos Naturales y Culturales del Territorio

v) Programa de Sistemas Ambientales y de Conservación de la Biodiversidad; y,

vi) Programa de Gestión de Riesgos Naturales

4º. Propuesta de creación del **Sistema Nacional de Información Territorial**, con el objetivo de alcanzar la integración de competencias y funciones en materia de información territorial; y formulación inicial del **Sistema de Información Territorial**, configurado como conjunto integrado e interrelacionado de información territorial útil para el análisis y toma de decisiones sobre el territorio.

1
POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL

1.1. RETOS Y OPORTUNIDADES

1.1.1. RETOS

El Salvador es un país pequeño, muy poblado y con fuerte ritmo de crecimiento demográfico, lo que conlleva que las demandas sociales sobre los sistemas naturales e infraestructurales del país sean múltiples e intensas. El territorio salvadoreño se ha ido convirtiendo en un recurso crecientemente escaso, frágil y valioso, que presenta múltiples evidencias de progresiva degradación ambiental y funcional; la cual se manifiesta en una estructura socio-territorial desequilibrada, desarticulada en ámbitos importantes de la geografía nacional, sometida a fuertes tensiones de transformación por intensos procesos migratorios y por importantes cambios en los usos del suelo.

Estas circunstancias no constituyen patrimonio exclusivo de la realidad nacional; sino que preocupan y ocupan al mundo en su conjunto y lo hacen en general desde una triple perspectiva:

a) desde la perspectiva de la seguridad y la sostenibilidad del desarrollo social;

b) desde la perspectiva de la calidad de vida de la población, que incorpora la componente ambiental como factor de creciente valoración social; y

c) desde la perspectiva de la eficiencia y competitividad de los sistemas productivos que tienen en los recursos naturales y en las grandes infraestructuras territoriales factores condicionantes de creciente importancia.

Las evaluaciones y estimaciones realizadas a través del diagnóstico y de los análisis prospectivos efectuados en el PNODT ponen muy claramente de manifiesto la magnitud de los desafíos que enfrenta el país en orden al logro del desarrollo sostenible. Algunas cifras y estimaciones son importantes para ilustrar la entidad de los mismos:

- ***Hacia el año 2015, la población se incrementará en 2.5 millones, aproximadamente.***

  En la actualidad la población del país crece a una tasa anual próxima al 2,4%. Para el año 2015 la población ascenderá a cifras situadas entre 9,0 y 9,5 millones de habitantes, ello supondría un incremento de la densidad media de 125 hab/km2; pasando de 340 hab/km2 a 465 hab/km2 (Costa Rica y España tienen densidades del orden de 80 hab/km^2)

- ***El crecimiento demográfico se concentrará en las ciudades, cuya población crecerá en promedio un 80% en quince años.***

  Numerosas ciudades del país verán duplicar su población urbana. La conurbación de San Salvador, aun creciendo por debajo de la media nacional, se aproximará a los 3 millones de habitantes.

- ***El crecimiento urbano demandará la creación de entre 10,000 y 20,000 hectáreas de nuevos suelos urbanos, ordenados y equipados. Pero si lo hacen en lotificaciones dispersas, con bajo***

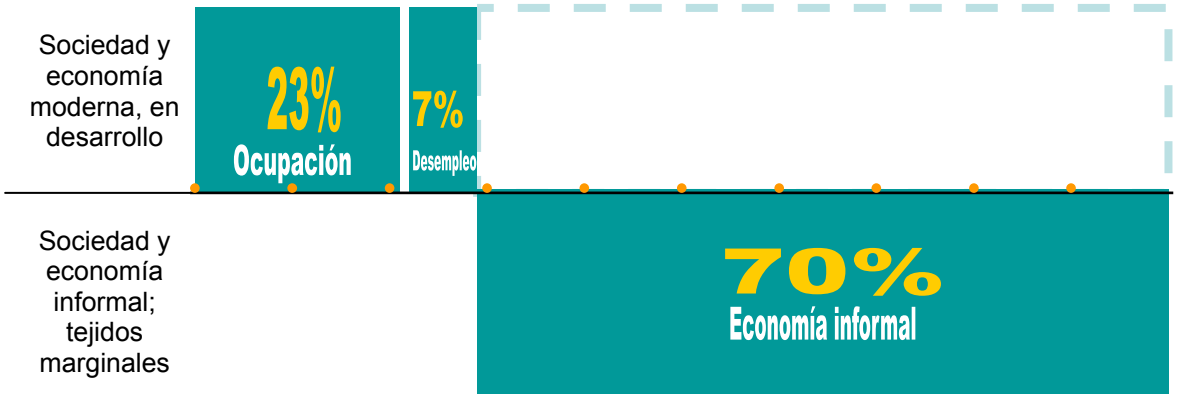
grado de consolidación, podrá suponer la ocupación de entre 100.000 y 150.000 hectáreas, dando lugar a situaciones de alto impacto ambiental y baja calidad residencial, altamente congestivas, conducentes a la ingobernabilidad del territorio.

Las estructuras urbanas del país avanzan hacia situaciones progresivamente degradadas, generalizadamente congestivas y de progresiva segmentación social. Éste es, con toda seguridad, el problema más grave y el reto más importante que tiene la Política Territorial en el país, y uno de los mayores en todos los planos de la sociedad salvadoreña. Del éxito que se alcance en relación al mismo dependerán en gran parte la calidad de vida de la población y la eficiencia económica y la competitividad del país.

Lotificación en Apopa

- ***La población que se sustenta a partir de la economía informal con diversos grados de marginalidad, podría continuar incrementándose en términos absolutos.***

La economía formal supone una fracción reducida de la actividad económica. Según la Encuesta de Hogares 2001, el 70% de la población trabaja en el sector informal de la economía.



- ***Se triplicarán el número de viajeros y las mercancías transportadas, y el número de vehículos ligeros en la red se multiplicará por 3.5.***

  Aun contando con la habilitación de las obras viarias en ejecución y programadas a corto plazo, las principales vías nacionales llegarán a congestionarse si no se desarrollan y mejoran las infraestructuras y los sistemas de transportes.

- ***Se duplicarán la generación de desechos sólidos y las necesidades de depuración de aguas residuales***

  A la situación actual, altamente deficitaria en materia de saneamiento y seguridad ambiental, se sumaría un incremento notable de residuos y desechos que deberán ser tratados adecuadamente para garantizar la seguridad sanitaria de la población y la calidad de los recursos naturales, en particular del suelo y las aguas.

- ***La dinámica demográfica y socioeconómica del país presiona y presionará extraordinariamente sobre el territorio y sus recursos, que presentan una situación de alta degradación y fragilidad:***

  El espacio forestal se encuentra en su mínima expresión histórica en un país cuyos suelos con vocación forestal se aproximan al 50% de su superficie; el 41% del suelo salvadoreño presenta niveles de erosión importantes; la fauna y la flora silvestres han sufrido grandes reducciones y se incremente el número de especies amenazadas o en peligro de extinción en el país.

Como resultado de la extraordinaria densidad demográfica y del fuerte ritmo de crecimiento poblacional, las demandas sobre el sistema territorial se multiplicarán a corto y medio plazo, y con ellas las tensiones socio-territoriales.

1.1.2. OPORTUNIDADES

Para dar respuesta a los desafíos socio-territoriales, El Salvador dispone de suficientes *recursos y oportunidades* que le permitirían:

- ***Movilizar sus recursos naturales y humanos*** para el desarrollo de actividades agro-industriales, pesqueras, forestales y turísticas competitivas, capaces de dinamizar y fortalecer los tejidos sociales y empresariales a lo largo y ancho de la geografía nacional.

  El país dispone de agua, de suelos y de clima adecuados para concretar la puesta en regadío de más de 200,000 hectáreas de suelos de alta productividad potencial y para desarrollar producciones agroindustriales competitivas en mercados internacionales. Puede incrementar y modernizar las actividades pesqueras e industriales asociadas, y desarrollar el turismo regional e internacional.

- ***Aprovechar el posicionamiento del país en el contexto de la integración territorial y económica de Centroamérica,*** y desarrollar funciones de centro direccional, logístico y de servicios en un mercado que ha de presentar un rápido proceso de integración.

  La población de Centroamérica se aproxima a los 40 millones de habitantes y genera un PIB agregado próximo a los $70 mil millones. Este mercado no tiene un centro direccional claro, ni un centro logístico principal, pero muy probablemente lo tendrá. La posición central tenderá a configurarse a partir de las estructuras geo-económicas de Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En relación a este sistema, El Salvador cuenta con grandes oportunidades para posicionarse como Centro Direccional y Logístico principal.

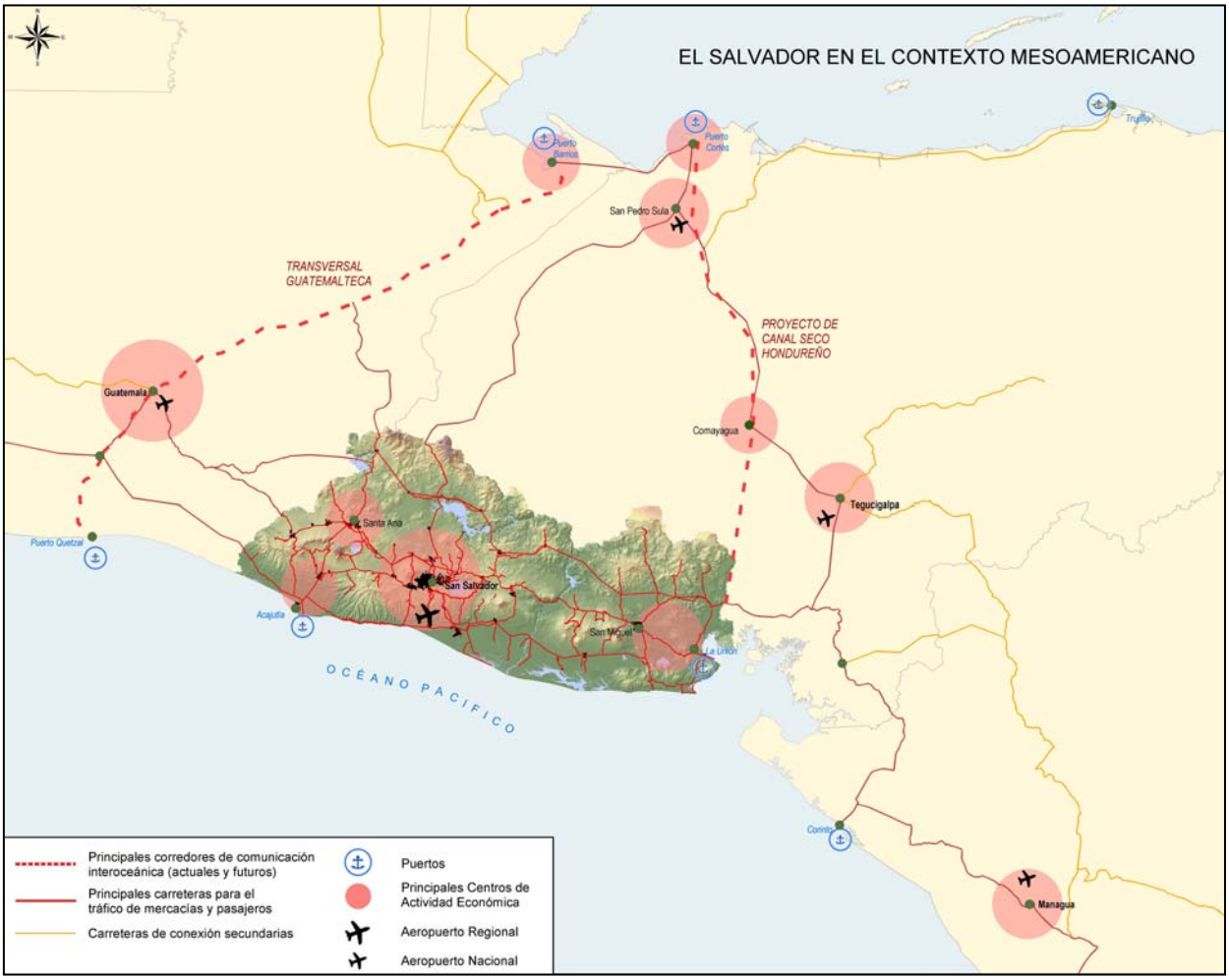
Arroz en Atiocoyo

- ***Potenciar y rentabilizar las infraestructuras territoriales y el sistema de ciudades*** del país, que es el más estructurado y potente de Centroamérica.

  El sistema de ciudades de El Salvador y sus redes infraestructurales permitirán desarrollar la estructura territorial y urbanística más potente y competitiva de Centroamérica.

- ***Aprovechar la estabilidad macro-económica y financiera,*** el dinamismo empresarial y la estabilidad democrática, los TLC´s y la integración económica con el mundo en desarrollo.

El Salvador está en condiciones de incrementar el capital territorial del país, y de aprovechar los rendimientos del mismo a corto, medio y largo plazo. Por densidad demográfica, dinamismo y posicionamiento internacional la inversión de capital territorial producirá en El Salvador extraordinaria rentabilidad social y económica. Por ello es particularmente importante en El Salvador un decidido desarrollo de la Política Territorial.



1.2. CONCEPTO, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS GENERALES

La Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, o Política Territorial, es la orientación estratégica de la acción institucional que tiene como finalidad el logro de una relación armónica entre la sociedad y el territorio: equilibrada y sostenible, segura, favorecedora de la calidad de vida de la población, de la utilización de las potencialidades productivas del sistema socio-territorial, y de su integración en el contexto regional y mundial.

Sobre la organización y dinámica del sistema socio-territorial inciden el conjunto de las políticas de Estado: sociales, económicas, de gobierno interior y exterior. En relación a las mismas, la Política Territorial aporta :

1º. *Principios rectores* de la acción institucional en materia de ordenamiento y desarrollo territorial.

2º. *Una orientación general* para la acción integrada de las políticas incidentes sobre el sistema socio-territorial, expresada a través de los objetivos generales de la Política Territorial.

3º. *Una estrategia de intervención sobre el territorio* en atención a sus problemas y oportunidades, y a las demandas sociales existentes en materia de calidad de vida y desarrollo social. Esta estrategia se define a través de la formulación de los objetivos generales y específicos de la acción territorial y de los lineamientos para la acción institucional.

Se exponen a continuación los Principios Rectores de la Política Territorial propuesta; los Objetivos Generales y Específicos de la misma; y las propuestas relativas a la Organización Institucional para el desarrollo de la Política Territorial.

1.2.1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA TERRITORIAL

El territorio es soporte del conjunto de la acción humana, pública y privada; de la acción de las familias, de las instituciones y de las empresas; realizada a instancias de la Administración Local o Nacional, o derivada de convenios internacionales.

La concurrencia de actores y marcos competenciales, y de regímenes jurídicos sobre un mismo espacio territorial requiere el establecimiento de principios y procedimientos que permitan compatibilizar el interés social y la propiedad privada sobre los recursos del territorio, así como integrar las acciones que se realizan por parte de las distintas administraciones en orden a alcanzar el bien común, que se establece por la Constitución de la República como orientación y responsabilidad básica del Estado (Art. 1).

La Constitución de la República contiene el régimen básico de derechos que permiten construir los referidos principios y procedimientos. Destacan al respecto:

1º. El compromiso Estatal de promover el desarrollo económico y social mediante la racional utilización de los recursos (Art. 101).

2º. El compromiso del Estado de fomentar y proteger la iniciativa privada, así como garantizar la libertad económica en lo que no se oponga al interés social (Art. 102)

3º. El reconocimiento y garantía del derecho de propiedad privada en función social (Art. 103).

4º. La declaración del interés social de la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales (Art. 117).

5º. El deber de mutua colaboración entre la Administración Municipal y la Administración Nacional en la ejecución de los planes de desarrollo nacional, regional o local (Art. 203 y 206).

En consideración a las finalidades de la Política Territorial y a las determinaciones de la Constitución de la República se formulan los siguientes principios rectores de la acción de la Administración del Estado en materia de Política Territorial:

a) Principio de integralidad

Las actuaciones incidentes en el ordenamiento y desarrollo territorial han de evaluarse y resolverse de acuerdo a un enfoque holístico, que contemple de forma equilibrada el conjunto de aspectos o dimensiones del sistema territorial.

b) Principio de interés social

La acción territorial de la Administración Pública se realiza de acuerdo a finalidades de interés social, en el marco del sistema de derechos y obligaciones establecidos por la Constitución.

c) Principio de libertad económica

La actuación de la Administración Pública en materia de ordenamiento y desarrollo territorial asegurará la libertad económica en el marco del interés general y de la función social de la propiedad.

d) Principio de solidaridad

La acción territorial de la Administración Pública favorecerá la igualdad de oportunidades a nivel territorial, procurando facilitar al conjunto de la población salvadoreña oportunidades para integrarse plenamente a sistemas productivos y culturales modernos.

e) Principio de sostenibilidad

Las decisiones que se tomen sobre el territorio han de atender a la conservación de los recursos naturales y valores ambientales sobre los que inciden, asegurando el mantenimiento de los mismos para las generaciones futuras.

f) Principio de colaboración interinstitucional

Las instituciones de la Administración Nacional y de los gobiernos locales han de establecer procedimientos de mutua colaboración para el desarrollo de sus competencias y responsabilidades de gobierno sobre el territorio.

g) Principio de concertación

Las decisiones sobre el territorio han de adoptarse siguiendo procedimientos de información y participación pública e institucional que favorezcan los acuerdos entre los distintos niveles de Gobierno y entre éstos y los habitantes, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

h) Principio de subsidiariedad

Las decisiones de ordenamiento y desarrollo territorial han de formularse en el nivel institucional más ligado al territorio que esté en condiciones de adoptarlas, en atención a la naturaleza de las decisiones y a las capacidades técnicas y de gestión disponibles.

1.2.2. OBJETIVO GENERAL

En consideración a los problemas actuales y a los desafíos socio-territoriales que ha de enfrentar El Salvador en los próximos años, a las oportunidades territoriales existentes y a las demandas de la población, se plantea como **objetivo general de la Política Territorial** ***lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país, en orden a la mejora de la calidad de vida de la población.***

La Política Territorial de El Salvador se ha de definir según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad, en orden a alcanzar el bien común y a la mejora de la calidad de vida de la población.

Activar la política territorial como instrumento para la modernización, integración y desarrollo sostenible del país *requiere a nivel económico aumentar sostenidamente el esfuerzo nacional,* público y privado, de la administración nacional y local, *para mejorar la dotación de capital territorial disponible* por la sociedad a fines del desarrollo económico y de una mejor calidad de vida.

Este esfuerzo sólo podrá alcanzar la entidad necesaria si en el mismo se *integran las capacidades y recursos de la acción pública con las de la iniciativa privada;* si la acción institucional se moviliza en dirección apropiada para incentivar y posibilitar el mayor protagonismo posible de la financiación y gestión privada en los proyectos de desarrollo territorial.

A tal fin, el sector público ha de desempeñar una doble función:

i) *Atendiendo a criterios de rentabilidad social, ha de realizar el esfuerzo inversor que el sector privado no está en condiciones de asumir,* sin comprometer los equilibrios macroeconómicos necesarios para la sostenibilidad del sistema.

ii) Ha de generar las condiciones y establecer los marcos regulatorios apropiados para *facilitar al sector privado el mayor protagonismo posible en el proceso de inversión de capital territorial* y en la gestión de los sistemas infraestructurales.

1.2.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y LINEAMIENTOS

En desarrollo de los Objetivos Generales de la Política Territorial se formulan los siguientes Objetivos Específicos y Lineamientos para la acción institucional orientada a su logro:

1º. Dotar a la Administración del marco legal y de la capacidad institucional para desarrollar la Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial:

a) Tramitar y desarrollar la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

b) Fortalecer la capacidad de la Administración Nacional, principalmente a través de una reorganización de su estructura organizativa.

c) Apoyar el fortalecimiento de la Administración Local para el desarrollo eficaz de sus competencias en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, a través de la racionalización y apoyo de los procesos de asociatividad municipal.

d) Realizar un programa de planeamiento territorial al ámbito sub-regional y micro-regional que permita dar respuesta adecuada a las necesidades del desarrollo territorial.

e) Acercar y agilizar la información y los servicios institucionales a la población, a través de la creación de una red de Oficinas Territoriales configurada en atención a la organización regional de El Salvador, que facilite la articulación de las capacidades e iniciativas de la Administración Nacional y de la Administración Local.

f) Apoyar la creación del Sistema nacional de Información Territorial.

2º. Ordenar los desarrollos urbanos y fortalecer el sistema de ciudades para alcanzar condiciones habitacionales sostenibles y de calidad, e infraestructuras y servicios urbanos eficientes:

a) Definir y cualificar el sistema de ciudades del país en su condición de infraestructura territorial compleja, esencial para mejorar la calidad de vida de la población y la competitividad del sistema económico.

b) Establecer el marco legal y los procedimientos apropiados para dotar a las ciudades del país de los equipamientos y sistemas generales urbanos necesarios para su funcionalidad: viario estructurante e infraestructuras generales de transportes, parques y espacios recreativos y deportivos, espacios y equipamientos culturales, educativos y sanitarios.

c) Articular la Política de Vivienda con las acciones e instrumentos específicos en materia de ordenamiento y desarrollo territorial.

d) Ordenar los nuevos desarrollos residenciales y urbanos de acuerdo con tipologías y densidades edificatorias que favorezcan la reducción de los impactos asociados a los procesos de transformación urbanística del territorio.

e) Concretar la realización de proyectos singulares de desarrollo y renovación urbana a fin de fortalecer el sistema de ciudades de El Salvador. Impulsar a tal fin la creación y operatividad de Consorcios de Urbanización para el desarrollo de grandes proyectos de transformación urbanística.

3º. Integrar y vertebrar el territorio salvadoreño a través de una moderna red vial no congestiva y de los restantes sistemas infraestructurales necesarios para la cualificación del territorio nacional:

a) Dar soluciones eficientes y sostenibles a las crecientes demandas de servicios infraestructurales: movilidad y transportes, abastecimientos y saneamiento, energía y telecomunicaciones, procurando la adecuada participación de la empresa privada en la concreción de dichas soluciones.

b) Desarrollar un marco regulatorio apropiado para el concesionamiento de obras y servicios públicos, a fin de fortalecer la captación de recursos privados para el financiamiento de obras públicas.

c) Mantener y modernizar el transporte público como modo mayoritario para atender los grandes flujos de movilidad.

d) Asegurar la vertebración interna y la integración territorial nacional e internacional de la Región Norte de El Salvador.

4º. Desarrollar suelos, equipamientos y servicios apropiados para el fomento de la actividad económica:

a) Elaborar una estrategia nacional para el desarrollo de actividades logísticas, territorialmente integradas a través de planes de ordenamiento y desarrollo.

5º. Recuperar, conservar y valorizar el patrimonio cultural en su entorno territorial, a fin de mejorar el contexto cultural del desarrollo social:

a) Elaborar los Planes Especiales y realizar las declaraciones de Conjuntos Históricos en los centros que lo ameriten.

b) Concretar la conservación, rescate y valorización del patrimonio arqueológico y paleontológico, a partir de una actualización del Inventario de Sitios Arqueológicos y Paleontológicos de El Salvador.

Juego de pelota en Cihuatán

6º. Desarrollar plenamente las potencialidades productivas del medio rural y del conjunto del territorio nacional, a fin de procurar equilibrios en las condiciones de vida y en la distribución de las actividades en el conjunto nacional:

a) Orientar facilitar y dinamizar la evolución de los usos del territorio y sus recursos de acuerdo con criterios de sostenibilidad, rentabilidad e interés social, en orden a la intensificación y diversificación de dichos aprovechamientos.

b) Modernizar las estructuras agrarias revisando sus marcos regulatorios y mejorando las condiciones del entorno rural para el desarrollo de actividades empresariales.

c) Realizar las acciones conducentes al aprovechamiento integral de los distritos de riego y al desarrollo de nuevas zonas de regadío.

d) Orientar el desarrollo de modalidades productivas compatibles con la gestión sostenible de los recursos naturales, a través de sistemas de información y divulgación apropiada.

7º. Desarrollar una gestión integral de los recursos hídricos, a través de planes de cuencas y sistemas de regulación que posibiliten total cobertura de las demandas de agua, así como el pleno desarrollo de sistemas agropecuarios intensivos bajo riego:

a) Aprobar una Ley de Agua que viabilice la gestión y aprovechamiento integral del recurso.

b) Elaborar el Plan Hidrológico Nacional.

c) Desarrollar modelos de gestión que permitan la descentralización del abastecimiento y saneamiento del agua.

Río Sucio

8º. Mejorar las condiciones de entorno para favorecer el desarrollo de las actividades turísticas:

a) Elaborar una estrategia de desarrollo del sector turístico y legislación apropiada a la misma.

9º. Desarrollar e integrar en el territorio nacional el Sistema de Áreas Naturales Protegidas para lograr una mejor gestión del patrimonio natural:

a) Aprobar la Ley de Áreas Naturales Protegidas y realizar los instrumentos de planificación y gestión que deriven de la misma y de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

b) Concretar a través del Sistema de Áreas Naturales Protegidas la implantación nacional de Corredor Biológico Mesoamericano.

10º. Integrar el territorio y los recursos del mar como componentes activos de la Política Territorial, a fin de optimizar su aprovechamiento social en términos sostenibles:

a) Ordenar y desarrollar los espacios litorales en coherencia con la gestión integral de los recursos del mar.

b) Integrar explícitamente la consideración de los recursos y de la actividades marítimas en los planes de ordenamiento y desarrollo territorial de las áreas costeras.

c) Implementar un manejo integral de las zonas costeras y de los humedales costeros.

11º. Concretar los proyectos transnacionales relevantes para la integración centroamericana y la gestión integral de los sistemas territoriales compartidos:

a) Dinamizar la gestión integral de las cuencas hidrográficas y de los sistemas transnacionales.

12º. Incorporar la gestión del riesgo a fin de aumentar la seguridad de las personas, y evitar o reducir los efectos dañinos provocados por eventos naturales:

a) Concretar un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos que coordine la prevención y mitigación de riesgos con la gestión del desastre y las emergencias, a fin de asegurar la eficacia y eficiencia del Sistema.

b) Aprobar una Ley de Gestión de Riesgos que coordine la gestión de los riesgos y de las emergencias.

c) Incorporar la prevención y mitigación de riesgos y la gestión del desastre en los planes de ordenamiento y desarrollo territorial.

1.2.4. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA TERRITORIAL

El desarrollo de la Política Territorial requiere de una institucionalidad clara y definida a nivel nacional que asuma en lo esencial las funciones de:

a) Direccionamiento estratégico de la Política Territorial

b) Coordinación de planes y políticas nacionales específicas de incidencia territorial.

c) Concertación inter-institucional (Administración Nacional - Administraciones Locales).

Y que promueva y concrete a corto plazo el fortalecimiento de las capacidades locales para el desarrollo de sus competencias en materia de desarrollo local.

Esta institucionalidad admite diversas alternativas. Puede concretarse a través de la creación de una Secretaría Nacional Territorial, adscrita a la Presidencia de la República; o a través de la creación de un *Ministerio Territorial* o de la explícita atribución de las funciones y competencias básicas de la Política Territorial a uno de los ministerios existentes.

La solución concreta que se adopte ha de estar condicionada por la orientación general y dinámica de los procesos de modernización y fortalecimiento de la Administración Pública.

En todo caso, la institución responsable de la Política Territorial ha de asumir al menos el desarrollo de los siguientes cometidos:

- Coordinar e impulsar las acciones del Estado en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, y por tanto coordinar la labor de los diversos departamentos ministeriales en el desarrollo de políticas y proyectos de alta incidencia territorial.

- Concretar los vínculos y mecanismos de colaboración y concertación apropiados con las instituciones de la Administración Local.

- Establecer los procedimientos y mecanismos de colaboración con las entidades de la sociedad civil, de la empresa privada y con las instituciones relevantes a los fines de la Política Territorial (Universidades, colegios profesionales, ONG´s, Agencias de Cooperación, etc.).

- Coordinar e impulsar las políticas y acciones en materia de gestión de riesgos.

- Coordinar e impulsar las acciones conducentes al aprovechamiento integral de los recursos hídricos.

- Coordinar e impulsar las acciones conducentes a la generación y gestión de la Información territorial.

- Asumir la dirección ejecutiva de grandes proyectos con múltiples efectos territoriales.

El desarrollo de la Política Territorial requiere así mismo *el fortalecimiento de las capacidades locales* para el direccionamiento y gestión de los procesos de desarrollo, que se ha de concretar en parte importante a través del *fortalecimiento de la asociatividad municipal y de oficinas de ámbito micro-regional* capaces de desarrollar parte de las competencias y servicios que el Código Municipal asigna a las municipalidades, de acuerdo al direccionamiento institucional de los Consejos de Alcaldes.

Estas oficinas, complementariamente, han de constituir el soporte institucional apropiado para avanzar en los procesos de descentralización y modernización de la Administración Nacional, de acuerdo con la Política de Descentralización y con la Normativa General para la Modernización del Órgano Ejecutivo.

El sistema institucional para el desarrollo de la Política Territorial ha de estar por tanto integrado por la institucionalidad competente a nivel nacional (Secretaría Nacional o Ministerio Territorial), y por la *Red de Oficinas Territoriales* de servicios a ciudadanos, instituciones y empresas.

Las Oficinas Territoriales han de integrar:

- Las Oficinas Micro-regionales de desarrollo local, que constituirán las unidades de servicios técnicos dependientes de los Consejos de Alcaldes.

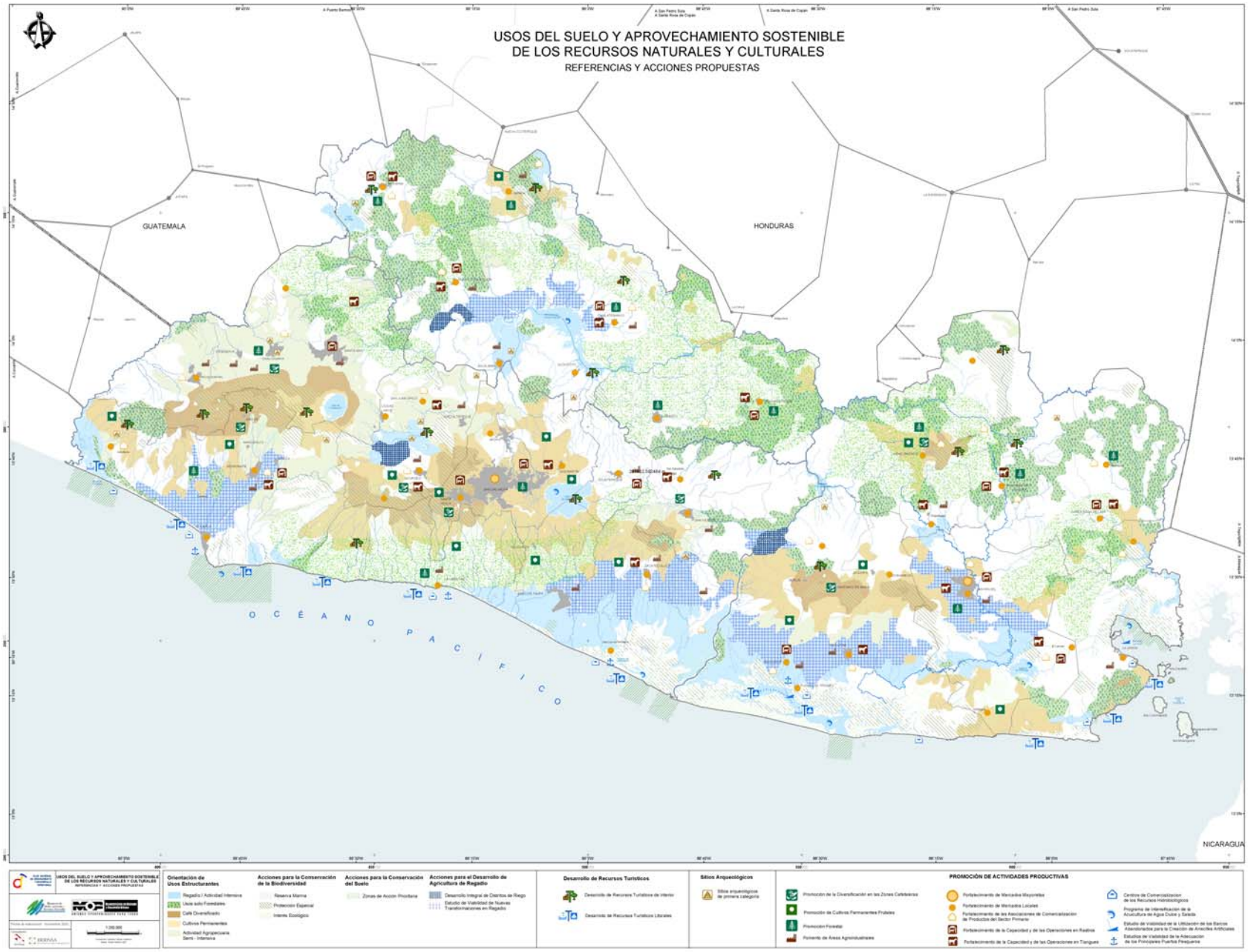
- Los servicios territoriales de la Administración Nacional.

- Las Oficinas o servicios de entidades de apoyo al desarrollo local (grupos gestores, ONG´s, Agencias de Cooperación, etc.).

Alcaldía de Santa Ana

PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL

(Documento de Síntesis)


USOS DEL SUELO Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE
DE LOS RECURSOS NATURALES Y CULTURALES
REFERENCIAS Y ACCIONES PROPUESTAS
GUATEMALA
HONDURAS
NICARAGUA
O C É A N O P A C Í F I C O
Orientación de Usos Estructurantes
Acciones para la Conservación de la Biodiversidad
Acciones para la Conservación del Suelo
Acciones para el Desarrollo de Agricultura de Regadío
Desarrollo de Recursos Turísticos
Sitios Arqueológicos
PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

4.3.2.3. Propuestas sobre Actividades Turísticas

Se consideran cuatro modalidades de actividad turística: Turismo Interior, Turismo Litoral Nacional, Turismo Litoral Internacional, y Turismo de Congresos y Convenciones. Este último se localiza en San Salvador y no corresponde, propiamente hablando, al aprovechamiento de los recursos del medio rural. Las principales propuestas del PNODT en la materia son las siguientes:

- Definir una Estrategia de Desarrollo del Sector Turístico Nacional; elaborar una Ley de Turismo; fortalecer CORSATUR.
- Mejorar la oferta para demandantes de alto poder adquisitivo.
- Incrementar la seguridad.
- Cualificar los recursos humanos.
- Modernizar y actualizar el Inventario Nacional de Recursos Turísticos.
- Propuestas de equipamiento: dotar al país de puntos de información turística fronterizos; mejorar el equipamiento de playas; desarrollar y acondicionar los Turicentros.
- Mejorar los mecanismos de promoción e implementación de iniciativas turísticas.
- Categorizar la oferta hotelera.
- Realizar Planes Directores Territoriales Especiales de Desarrollo Turístico, en las áreas más propicias para el desarrollo de los Recursos Turísticos característicos del Interior y del Litoral.

- Desarrollar las actividades de transformación de la producción primaria: fomento de áreas agroindustriales e integración vertical de los clusters productivos; fortalecimiento de la agroindustria rural; desarrollo de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL); innovación e integración de la industria láctea; promoción de alianzas estratégicas y comités de desarrollo de cadenas productivas.

4.3.2.2. Propuestas sobre Patrimonio Cultural (aparte de las enunciadas para los centros históricos de ciudades)

- Definir una Política y poner en marcha una Estrategia Nacional de Protección y Valorización de los Recursos Culturales.
- Adecuar las determinaciones reglamentarias de los Estudios de Impacto Ambiental para incorporar la variable Patrimonio Cultural.
- Realizar un Estudio Antropológico Nacional y un Censo de Población Indígena.
- Modernizar y actualizar el Inventario de Sitios Arqueológicos de El Salvador. Incorporar sistemáticamente el patrimonio arqueológico en los planes de desarrollo urbano y rural.
- Protección efectiva e investigación de los catorce Sitios Arqueológicos de Primera Categoría, y desarrollo de los mismos como Parques Arqueológicos.
- Rescatar los Sitios Arqueológicos situados en Áreas Naturales Protegidas y valorizarlos dentro de la oferta eco-cultural de las mismas.

Tejedor tradicional

- Control de los procesos erosivos: estudio y análisis de los procesos y niveles de erosión; proyectos aplicados a la lucha contra la erosión en áreas críticas.

Fortalecer la capacidad productiva de las unidades de producción agropecuarias, forestales y piscícolas:

- Desarrollo rural integral en áreas desfavorecidas del Norte y a lo largo de todo el Litoral, tendente a equilibrarlas con el resto del país.
- Mejora de sistemas agropecuarios semi-intensivos y extensivos: diversificación productiva; incremento de la productividad; aumento de la capacidad de almacenamiento; lucha contra los efectos de la sequía.
- Mejora de la ganadería: incremento de la productividad ganadera bovina; desarrollo de la ganadería porcina.
- Cualificación y diversificación productiva de las zonas cafetaleras.
- Promoción de cultivos permanentes de frutales.
- Desarrollo de la producción forestal: fortalecimiento institucional en el nuevo marco de la Ley Forestal; establecimiento de un programa de estudios forestales; promoción de actividades ligadas a la explotación forestal sostenible; establecimiento de incentivos forestales.
- Desarrollo de la producción pesquera y acuícola: gestión de los recursos pesqueros continentales y marinos; intensificación de la acuicultura de agua dulce y salada; desarrollo de la maricultura en esteros; utilización de barcos abandonados para creación de arrecifes artificiales; adecuación de los principales puertos pesqueros.

Desarrollar sistemas agropecuarios intensivos bajo riego:

- Desarrollo integral de los actuales Distritos de Riego (Zapotitán en el Valle de San Andrés, Atiocoyo en el Alto Lempa Norte y Sur, Lempa-Acahuapa en las micro-regiones de San Vicente y de Santiago de María-Berlín);
- Nuevas transformaciones en Regadío, tras los correspondientes Estudios de Viabilidad (Planicie Costera Occidental, Planicie Costera Central a ambos lados del Lempa, Planicie de San Miguel, Planicie del Alto Lempa).

Ampliar los mercados y mejorar los sistemas de comercialización de la producción agropecuaria y pesquera:

- Aumento de las exportaciones: detección de nichos de mercado y promoción exterior.
- Mejora de las estructuras de comercialización: normalización y acreditación de la calidad; implantación de un sistema de información sobre precios; adopción de medidas higiénico-sanitarias en la cadena de comercialización; fortalecimiento de asociaciones de comercialización de productos; ferias nacionales y regionales de promoción; campañas de promoción de productos locales con identificación de origen y calidad.
- Mejora de los centros de comercialización: fortalecimiento de Mercados Mayoristas, de Mercados Locales, y de la Capacidad y Operaciones en Rastros y Tiangues; Centros de Comercialización de pesca y acuicultura.

inversiones y gastos de insumos pero restan eficiencia al sistema, utilizándose en menor medida en otros rubros más intensivos como frutas y hortalizas, de mayores requerimientos técnicos, económicos y humanos pero también unas rentabilidades netas mucho mayores.

- Los elementos más representativos (y más fácilmente mapificables) del patrimonio cultural en el medio rural, esto es, los catorce Sitios Arqueológicos de Primera Categoría.
- Las áreas más propicias para el desarrollo de los Recursos Turísticos característicos del Interior, por una parte, y del Litoral, por otra.

4.3.2.1. Propuestas sobre Actividades Agropecuarias, Silvícolas, Pesca y Acuicultura

Modernizar las estructuras agrarias:

- Revisión del Marco Legal de las actividades agropecuarias y de las Leyes de Arrendamiento y de Riego y Avenamiento; aprobación de la Ley del Agua.
- Mejora de las condiciones del entorno empresarial: mejoras en la seguridad, el mercado de tierras, las infraestructuras de transporte, la accesibilidad al crédito; desarrollo de cooperativas y demás estructuras de producción asociada; prevención de riesgos.
- Incremento de los recursos públicos para fortalecer el desarrollo de las actividades productivas y mejora de su distribución y accesibilidad; incentivos comerciales y fiscales; incremento de capacitación y mejora tecnológica; fortalecimiento de prevención y control fitosanitario; promover la producción biológica.

Camarón

Desarrollar modalidades productivas compatibles con la gestión sostenible de los recursos naturales:

- Disposición de información básica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales: actualización del Censo Agrario, del Mapa de Usos del Suelo mediante imágenes de satélite, y de la cartografía pedológica y agrológica; disposición de un Sistema de información y divulgación de factores clave para las actividades agropecuarias y silvícolas, la pesca y la acuicultura.

4.3.2. PROPUESTAS RELATIVAS AL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES Y CULTURALES.

En la perspectiva nacional de ordenamiento y desarrollo territorial, el medio rural y sus actividades productivas básicas (agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras-acuícolas, turísticas, etc) deben aproximarse a las capacidades y potencialidades productivas del territorio; de esta vinculación podrán derivarse elementos de evaluación y lineamientos de intervención que faciliten adecuada orientación y direccionamiento al desarrollo de las referidas actividades.

El mapa adjunto de Usos del Suelo y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y Culturales resume lo más significativo de dicho análisis y los consecuentes lineamientos del PNODT. La información expuesta se puede concretar en:

- La distribución geográfica de las distintas potencialidades productivas sostenibles del territorio, según los usos estructurantes más característicos del mismo (Regadío y Actividad Intensiva; Usos sólo Forestales; Café Diversificado; Cultivos Permanentes Frutales; y Actividad Agropecuaria Semi-intensiva).
- Las áreas afectadas por las propuestas más representativas en orden a la sostenibilidad ambiental: la Conservación de la Biodiversidad (Protección Especial, Interés Ecológico, Reservas Marinas) y la Conservación del Suelo (Zonas de Acción Prioritaria).

Barco pesquero

- La localización preferente de los factores más poderosos de desarrollo territorial del medio rural, que son los correspondientes al desarrollo de la Agricultura de Regadío. Debe observarse que en las condiciones estacionales de El Salvador, con una pluviometría muy abundante pero exclusiva de la estación húmeda, el regadío constituye una forma de explotación de la tierra particularmente rentable. La puesta en riego de las 200,000 hectáreas potenciales identificadas, consagradas a la actividad agropecuaria intensiva, acompañada de las estructuras comerciales e industriales adecuadas, cambiaría radicalmente el panorama económico de gran parte del país. Sin embargo actualmente la producción bajo riego se concentra de hecho en cultivos industriales que implican menores

La industria agroalimentaria en El Salvador es muy limitada y poco diversificada, dominando estructuras de micro y pequeña empresa. Esta atomización impone restricciones importantes en cuanto a la tecnología de procesamiento, a las posibilidades de inversión, a la innovación en productos e incluso a su comercialización

En el sector pesquero destaca la nueva implantación en La Unión de una importante empresa conservera internacional ligada al procesamiento del atún; además de camarón y otras especies marinas.

Las industrias procesadoras de la madera en el país son muy limitadas tanto en relación con el procesamiento primario o aserraderos como con los procesamientos finales de fabricación de muebles, artesanía etc. Registran problemas de calidad en la terminación de los productos por la falta de herramientas adecuadas y de técnica así como por la escasa organización de la producción.

El marco legal no contempla adecuadamente aspectos de vital importancia como la gestión del recurso agua y la regulación de los usos del suelo, entre otros. Los esfuerzos institucionales se concentran en la liberalización y modernización del sector procurando la emergencia de estructuras competitivas en mercados abiertos, pero los resultados son todavía reducidos. Intervienen localmente numerosas instituciones, fundaciones y ONG´s sin que exista una coordinación eficiente que maximice la efectividad de las inversiones realizadas.

Cultivo de sandía

4.3. PROPUESTAS RELATIVAS AL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES Y CULTURALES Y AL DESARROLLO RURAL.

El Salvador ha dejado de ser un país predominantemente rural, habiendo pasado en pocos años de un 60% de población rural a menos de un 40%. Pero la densidad en el medio rural sigue siendo igualmente elevada, algo superior a 120 habs/km^2: la densidad en el campo ha alcanzado un techo, más allá del cual la población emigra, o el hábitat rural deja de serlo, se sobredensifica como entorno urbano.

Este denso medio rural, en el que predominan las actividades primarias según lógicas de subsistencia, es el refugio mayoritario de la pobreza y de la extrema pobreza en El Salvador. Las fronteras entre el medio rural y el urbano son ciertamente difusas en un país tan densamente poblado; en todo caso, los problemas del desarrollo local en el espacio rural no pueden solucionarse sin un enfoque integrado de la ciudad y el campo. No es lo mismo la transformación del sector agrario de un país con pocas y lejanas ciudades, donde la información y las mercancías circulan lenta y azarosamente, que la de un país con ciudades dispuestas en malla, a razón de una por cada 20-25 km de distancia media.

4.3.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS Y SILVÍCOLAS Y DE LA PESCA Y ACUICULTURA.

En la década de los 70, el sector primario constituía el principal rubro de la economía nacional. En los 80, el enfrentamiento armado y la Reforma Agraria llevaron a una desestructuración completa del sistema productivo ligado a la explotación de los recursos naturales del país. A partir de 1992, tras los Acuerdos de Paz, estas actividades no han recuperado su protagonismo ni los niveles productivos de los años 70. A pesar de la estabilidad económica alcanzada y del potencial agrario del país, se observa un incremento progresivo de las importaciones de productos agroalimentarios básicos y procesados y de derivados de la actividad forestal, así como una reducción sustancial del valor de las exportaciones de los productos agrícolas tradicionales por el descenso de los precios internacionales (café).

La desarticulación de los sistemas productivos de base territorial está provocando igualmente un uso inapropiado e ineficiente de los recursos, induciendo procesos y tendencias degenerativos en su cantidad y calidad, destacándose por su importancia la erosión-desertificación provocada por la extensión de los cultivos de subsistencia sobre fuertes pendientes, la deforestación por la extracción de leña, y la contaminación de las aguas. Una superficie importante del país está explotada de forma extensiva, muchas veces con sistemas agropecuarios de autoabastecimiento, discordantes con la vocación productiva territorial, lo cual supone su explotación por debajo de su potencial e induce problemas de mantenimiento de los recursos naturales.