

# Logística y territorio en la Franja Costero Marina de El Salvador. Políticas públicas, producción, usos y apropiación del territorio, 2009-2017.

Autor:

**Saravia, César**

Tutor:

**Blanco, Jorge**

**2021**

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Magister de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Políticas Ambientales y Territoriales

Posgrado

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS



TESIS DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS AMBIENTALES Y TERRITORIALES

**Logística y territorio en la Franja Costero Marina de El Salvador.  
Políticas públicas, producción, usos y apropiación del territorio,  
2009-2017.**

**Alumno:** César Rafael Saravia

**Director:** Mg. Jorge Blanco

**Codirector:** Dr. Rafael Cartagena

2021

**“Logística y territorio en la Franja Costero  
Marina de El Salvador. Políticas públicas,  
producción, usos y apropiación del espacio,  
2009-2017”**

## **AGRADECIMIENTOS**

A mí familia, mi mamá Pacita, mi hermano Ricardo y mi hermana Sofía, por apoyarme en este proyecto, no solo académico, sino de vida.

A mi director Jorge Blanco por su paciencia, dedicación, amabilidad y rigurosidad orientando el proceso de investigación. Su experiencia y conocimientos han sido claves para llevar a cabo este proceso. Estoy muy feliz de haber podido trabajar con él.

A Andrew Cumming, Xiomara Rivas y Rafael Cartagena por su consejo y apoyo en la logística para la realización del trabajo de campo en El Salvador. Nos unen los intereses académicos, las convicciones y la amistad.

A don José Torres, Adalberto Blanco, Roberto Chinchilla, Bernardo Belloso, Isabel Villatoro, la gente de FUNSALPRODESE en La Unión, a Roberto Mendoza, Yonny Marroquín, Amilton Orellana, William, Luis González, Ileana Gómez. Todas personas que amablemente dedicaron de su tiempo para responder a mis preguntas y que sin ellas no sería posible haber desarrollado esta investigación.

A mis amigos de El Salvador Alex y Marvin, dos infaltables. A Taty, Ale, Gerson, Ana, Luis y Jacobo, por su amistad y compañerismo para sostener siempre una mirada crítica de lo que ocurre en El Salvador.

A mis compañeros del Movimiento Centroamericano 2 de Marzo, Fran, Raúl, Chana, Lau, por mantener vivo en mí el compromiso con la región centroamericana, y en especial para Gabi, por su acompañamiento paciente y amoroso. Sumo en este grupo a Julieta Caggiano, amiga y hermana por elección. A mis amigos de la facultad, Guille, Paula, Dolly, Nacho, Agus y Sergio. A Juan Stanisci y Laura Sussini por su amistad y acompañamiento en mi proceso migratorio.

Finalmente, a las comunidades del Bajo Lempa y de todo El Salvador, cuya lucha y organización es siempre un ejemplo. A todas estas personas que hicieron posible que existiera esta tesis.

## Contenidos

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>PROBLEMA, HIPÓTESIS Y OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN</b> .....	5
<b>Problema de Investigación</b> .....	5
<b>Objetivo General</b> .....	6
<b>Objetivos Específicos</b> .....	6
<b>Justificación del tema de investigación</b> .....	7
<b>Sobre la estructura de la tesis</b> .....	9
<b>Capítulo 1. Marco Teórico - Metodológico</b> .....	12
<b>1.1 Marco teórico conceptual</b> .....	12
<b>Elementos para la conceptualización del territorio</b> .....	12
<b>Discusiones clásicas sobre el desarrollo</b> .....	15
<b>El territorio del desarrollo, procesos de transformación</b> .....	16
<b>Articulación y tensión en la conformación de redes en el territorio</b> .....	18
<b>La competitividad y su implicancia territorial</b> .....	20
<b>Circuitos urbanos de la economía y aceleración contemporánea</b> .....	22
<b>Logística, territorio y fluidez</b> .....	24
<b>1.2 Estado de la cuestión</b> .....	27
<b>1.3 Estrategia teórico-metodológica</b> .....	30
<b>1.4 Caracterización de la Franja Costero Marina</b> .....	34
<b>Capítulo 2. El Salvador en la integración regional centroamericana y mesoamericana</b> .....	40
<b>2.1 Antecedentes de la integración centroamericana</b> .....	40
<b>2.2 Transporte y comercio intrarregional</b> .....	42
<b>2.3 La unión aduanera</b> .....	45
<b>2.4 Integración por el mercado. Proyecto Mesoamérica: cooperación y conflicto</b> .....	46
<b>2.5 Red de Carreteras Internacionales de Mesoamérica (RICAM)</b> .....	48
<b>2.6 Perspectivas críticas sobre el Plan Puebla Panamá y el Proyecto Mesoamérica</b> .....	50

<b>Capítulo 3: Las políticas territoriales en El Salvador y su implicancia en la logística.....</b>	<b>54</b>
<b>3.1 Periodización de la historia territorial de la FCM .....</b>	<b>54</b>
<b>De 1876 – 1948. De la estructura económica colonial a la división internacional del trabajo .....</b>	<b>54</b>
<b>De 1948 a 1980: Modernización e integración regional .....</b>	<b>57</b>
<b>De 1980 – 2009 De la guerra a la paz: programa de ajuste e inserción de la agenda territorial.....</b>	<b>59</b>
<b>3.2 Paradigmas de la Logística en El Salvador.....</b>	<b>61</b>
<b>3.3 Políticas territoriales y logísticas .....</b>	<b>67</b>
<b>Planes quinquenales de desarrollo 2009-2014 y 2014 – 2019.....</b>	<b>70</b>
<b>Estrategia de desarrollo de la Franja Costero Marina (2013).....</b>	<b>72</b>
<b>FOMILENIO II (2015).....</b>	<b>74</b>
<b>Plan Integral de Desarrollo para la Zona Oriental (2017).....</b>	<b>76</b>
<b>La Política Nacional de Logística y Movilidad (PNLM) .....</b>	<b>79</b>
<b>3.4 La red de actores de las políticas territoriales y logísticas en la FCM .....</b>	<b>85</b>
<b>Capítulo 4. Territorio y Logística en la Franja Costero Marina.....</b>	<b>92</b>
<b>Los nodos urbanos y el sistema de ciudad en la FCM .....</b>	<b>100</b>
<b>5.1 Apropiación diferencial del territorio. Las necesidades de circulación diferenciadas. ....</b>	<b>127</b>
<b>5.3 Conflictos y propuestas de los actores locales .....</b>	<b>132</b>
<b>6.0 Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>143</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>150</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>156</b>

## INDICE TABLAS

<b>Tabla 1. Exportaciones a Estados Unidos y a la intrarregión mesoamericana, como porcentaje del total del comercio.....</b>	<b>43</b>
<b>Tabla 2. Importaciones a Estados Unidos y a la intrarregión mesoamericana, como porcentaje del total del comercio .....</b>	<b>44</b>
<b>Tabla 3. Actor y escala de reproducción y/o intervención .....</b>	<b>89</b>
<b>Tabla 4. Exportaciones de azúcar a los principales socios (en dólares) 2013 - 2017 .....</b>	<b>94</b>

Tabla 5. Sistemas de ciudades y principales actividades productivas .....	107
Tabla 6. Políticas orientadas a la conectividad vial .....	111
Tabla 7. Puertos dentro del área de influencia de cada sistema de ciudad .	113
Tabla 8. Políticas en materia portuaria realizadas durante el periodo .....	116
Tabla 9. Fronteras terrestres en El Salvador .....	120
Tabla 10. Fronteras terrestres en El Salvador .....	124
Tabla 11. Cuadro comparativo entre necesidad de circulación en el circuito superior e inferior.....	130
Tabla 12. Políticas orientadas a la circulación circuito inferior de la economía .....	132
Tabla 13. Principales conflictos socioterritoriales identificados en la FCM	139

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Mapa del territorio de la FCM .....	35
Figura 2. Mancomunidades presentes en la FCM .....	37
Figura 3. Países pertenecientes al SICA, dentro de los países miembros del Proyecto Mesoamérica .....	40
Figura 4. Red de carreteras centroamericanas (CA) .....	45
Figura 5. Corredor Pacífico Mesoamericano .....	50
Figura 6. Principales zonas cafetaleras del país .....	55
Figura 7. Vías del tren de El Salvador .....	56
Figura 8. Esquema de los planes y políticas públicas según su nivel de especificidad territorial.....	68
Figura 9. Esquema cronológico de los documentos a analizar .....	70
Figura.10. Áreas de intervención de FOMILENIO .....	75
Figura 11. Tramo de la Carretera Litoral intervenido por FOMILENIO II.....	76
Figura.12. Mapa de la Zona Oriental y su área específica en la FCM .....	77
Figura 13. Articulación institucional y multisectorial .....	81
Figura. 14. Red de actores de la política de logística en la FCM.....	88
Figura 15. Sistema logístico de El Salvador .....	93
Figura 16. Corredor Logístico Sonsonate – Acajutla.....	95
Figura 17. Nodos de la producción azucarera .....	96

<b>Figura 18. Vista área de Zona Franca Internacional, ubicada en el tramo que conecta San Salvador con el Aeropuerto Internacional .....</b>	<b>98</b>
<b>Figura.19. Zonas Francas en El Salvador.....</b>	<b>99</b>
<b>Figura 20. Exportaciones del sector textil en dólares.....</b>	<b>100</b>
<b>Figura 21. Sistema de ciudades en la FCM .....</b>	<b>102</b>
<b>Figura 22. Tramo de la carretera Santa Tecla – Puerto de la Libertad.....</b>	<b>104</b>
<b>Figura 23. Bosque salado y manglares en la Bahía de Jiquilisco, considerado sitio Ramsar por su importancia internacional como humedal. ....</b>	<b>105</b>
<b>Figura 24. Enclave logístico Amatillo – La Unión.....</b>	<b>106</b>
<b>Figura 25. Evolución de la red de carreteras de El Salvador.....</b>	<b>110</b>
<b>Figura 26. Puerto de Acajutla. En la imagen se observan dos barcos en descarga.....</b>	<b>114</b>
<b>Figura 27. Frontera el Amatillo.....</b>	<b>120</b>

## Anexos

<b>Anexo 1 – Cuadros resumen de los elementos de los planes quinquenales de desarrollo.....</b>	<b>157</b>
<b>Anexo 2 – Principales Leyes y tratados aprobados en el periodo.....</b>	<b>159</b>
<b>Anexo 3 – Montos y recursos por cada proyecto y policía .....</b>	<b>161</b>
<b>Anexo 4 – Cuadro resumen de programas y proyectos orientados a la logística.....</b>	<b>162</b>
<b>Anexo 5 – MAPA DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR.....</b>	<b>166</b>
<b>Anexo 6 – CUADRO DEL SISTEMA DE CIUDADES DE LA FCM.....</b>	<b>167</b>



## INTRODUCCIÓN

### PROBLEMA, HIPÓTESIS Y OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN

#### Problema de Investigación

El problema de investigación aparece formulado a partir de dos interrogantes. ¿A qué necesidades socioterritoriales responde la estrategia de desarrollo y la política de logística de la Franja Costero Marina (FCM)? ¿Qué expresiones de inclusión/exclusión se observan a partir de los procesos de selectividad territorial?

Con la tercerización de la economía salvadoreña, por la expansión de las políticas neoliberales, el sector de servicios pasó a ocupar un lugar central en la economía nacional. En el caso de la FCM, la presencia de los principales activos logísticos como el puerto de Acajutla, puerto de la Libertad, el Aeropuerto Internacional, el puerto de La Unión, la carretera litoral<sup>1</sup> y la ubicación dentro de la región centroamericana, son factores que motivan la apuesta por una plataforma de servicios logísticos en este territorio. Esta apuesta se enmarca en una tendencia en la región orientada a favorecer este sector, aprovechando los factores de localización, al permitir unir dos océanos en un tiempo relativamente corto.

Estos proyectos se dan en el marco del Proyecto Mesoamérica, en el cual se profundizará en el capítulo 2, principal iniciativa en la región orientada al desarrollo, la integración comercial, de infraestructura, tecnológica y energética. Específicamente, nos enfocaremos en los ejes de la Red Internacional de Carreteras y la Facilitación Comercial y Competitividad para indagar cómo esta se articula con la Estrategia de Desarrollo en la FCM. Proponemos pensar a esta estrategia como una concreción en el territorio nacional salvadoreño de un proyecto regional mesoamericano.

---

<sup>1</sup>Conocida como corredor oceánico pacífico, que une la Ciudad de Panamá con la Ciudad de Puebla, en México.

Esta apuesta responde a nociones de desarrollo principalmente economicistas, que incluyen cuestiones como competitividad, agilización de trámites, reducción de tiempos y costos, poniendo el énfasis en una relación causal entre proyectos de infraestructura pública y la captación de inversiones privadas, los cuales muchas veces dejan de lado las potencialidades locales y las características socioterritoriales de los lugares donde se implementan estas iniciativas. Este paradigma que orienta el desarrollo de plataformas logísticas o *hubs*, está mediado y cuestionado por la historicidad y la espacialidad de los territorios y/o regiones donde se implementan, así como el lugar concreto que estos espacios ocupan dentro del sistema capitalista (Martner, 2010).

El planteo del estudio propuesto busca hacer énfasis en las transformaciones del territorio de la Franja Costera Marina de El Salvador a partir de estas actividades, considerando los efectos en la configuración socioterritorial, la inserción del área en la dinámica regional y global del litoral pacífico, y las dinámicas de inclusión y exclusión que se observan a partir de estas intervenciones, ilustrando efectos diferenciales en grupos sociales. Se parte de la idea de que “los lugares se construyen a partir de la negociación, el conflicto, la competición, el acuerdo, y además entre diferentes intereses y posiciones” (Massey, 2009: 23-24).

### **Objetivo General**

Analizar las transformaciones territoriales asociadas a la estrategia de logística e integración territorial en la Franja Costero Marina de El Salvador, entendida esta estrategia como una intervención para el desarrollo, dentro de un marco de inserción local y regional en el litoral pacífico, durante el periodo 2009-2017.

### **Objetivos Específicos**

Evaluar la estrategia a la luz de las discusiones actuales sobre la relación entre logística y territorio, indagando los efectos que las infraestructuras logísticas tienen sobre los lugares en que se localizan y los grupos sociales que ahí habitan.

Analizar la constitución de redes en el territorio, a partir de la estrategia, y la forma en que los distintos sujetos y territorios se insertan o son excluidos de la red, en el plano de lo local y lo global

Identificar los principales usos del territorio que demanda la logística, los conflictos asociados a estos y las lógicas de apropiación diferencial.

### **Justificación del tema de investigación**

Los servicios logísticos son una de las principales apuestas del gobierno de El Salvador para promover el desarrollo del país. Múltiples intereses aparecen cruzados en las acciones encaminadas a convertir a El Salvador en una plataforma logística. De fondo, están los intereses de los exportadores por reducir los tiempos y los costos para trasladar sus productos a los mercados de Centroamérica y el mundo. Así mismo, otros sectores como la construcción se ven beneficiados en la medida que se llevan a cabo importantes inversiones de infraestructura, principalmente en carreteras, pero también se abren diversos proyectos de urbanización o de zonas comerciales e industriales.

En cuanto al gobierno, se perciben beneficios en la generación de empleos y en algunos indicadores macroeconómicos y de percepción hacia la atracción de inversiones. Del lado de las comunidades y los pequeños productores, no quedan siempre claro los beneficios que estas obras tienen para el desarrollo local, más allá de los empleos y servicios secundarios que se puedan brindar.

La logística, por su necesidad imperante de fluidez, tiene importantes implicaciones territoriales. Al contar con los principales activos logísticos, la FCM aparece como una de las principales apuestas nacionales para generar el desarrollo, reducir la pobreza e incrementar la calidad de vida de la población, no solo en la zona, sino a nivel nacional. Para Alex Segovia, Secretario Técnico de la Presidencia durante el periodo 2009 – 2014, la importancia de la zona se expresa a partir de que “el gobierno aspira a que la apuesta estratégica por la FCM se convierta en un compromiso del país con su desarrollo y en una visión de largo plazo centrada en

la competitividad nacional y en el bienestar de la gente” (Contrapunto, 2013). Ideas como crecimiento económico, competitividad, productividad, socios públicos y privados, aparecen recurrentemente mencionadas en las intervenciones de funcionarios públicos. Sin embargo, se suele plantear una idea del territorio desde una visión más funcionalista y abstracta, ignorando las representaciones y usos ya existentes.

El área en cuestión es característica de una importante organización comunitaria y local que se ha venido fortaleciendo a partir del establecimiento de espacios de diálogo y concertación, donde destaca como ejemplo paradigmático La Mesa Permanente de Actores Locales del Bajo Lempa (MESPABAL), y a nivel local e intermunicipal encontramos la Asociación de Municipios Los Nonualcos (ALN), entre otras, que ha permitido el avance en diversas estrategias de los sujetos locales para el desarrollo.

La Estrategia de Desarrollo de la FCM fue presentada por el Gobierno de El Salvador en el año de 2013. La misma está alineada a las apuestas prioritarias enunciadas en el plan quinquenal 2010 – 2014, particularmente a la política de desarrollo territorial y descentralización (STP, 2010) y como parte de una de las apuestas estratégicas del país encaminadas en convertir a El Salvador en el líder de la integración centroamericana y en un importante centro logístico y de servicios regionales. Así, el segundo objetivo planteado en la estrategia para la FCM es enunciado como: “Convertir a El Salvador en un centro logístico y de servicios regionales, con industria moderna y especializada, y servicios turísticos de alta calidad, fundamentado en el trabajo de su gente”. (STP, 2013)

Por otra parte, en el plan quinquenal de desarrollo 2014-2019, más genérico que la estrategia, se establece la necesidad de “desarrollar la movilidad, logística, transporte, puertos y aeropuertos” como parte del eje estratégico E.1.1, orientado a la transformación de la matriz productiva. Finalmente, en 2017 se presentó y socializó el documento de la política referente a la logística y movilidad, parte del corpus de análisis para esta investigación. Son estos elementos que ponen en

valorización al sector logístico y lo encuadran como detonante de desarrollo con implicancias territoriales concretas en la FCM, por lo que su nivel de centralidad en la agenda pública justifica la pertinencia de esta investigación.

### **Sobre la estructura de la tesis**

Esta tesis está compuesta por seis capítulos, además de la presente introducción. El capítulo 1 corresponde al “marco teórico y metodológico”. En este capítulo recorreremos las principales discusiones teóricas alrededor de la logística, el territorio y el desarrollo. También se presenta un recorrido por los principales estudios en el Estado de la cuestión y los distintos momentos metodológicos que compone esta investigación.

El capítulo 2, titulado “El Salvador en la integración regional centroamericana y mesoamericana”, plantea el contexto regional en el que se inserta la política de logística de la FCM y las distintas estrategias de desarrollo. En este capítulo describimos los elementos claves de la integración centroamericana, entre los que destacan iniciativas como la unión aduanera, y la red de carreteras centroamericanas. También se analiza la estructura del Proyecto Mesoamérica y el carácter estratégico del Corredor Pacífico Mesoamericano, que integra una red de transporte multimodal que va desde el Canal de Panamá a la Ciudad de Puebla, integrándose con la red de carreteras de México y sus principales puertos. Se da lugar también, en este capítulo, a las principales miradas críticas con relación a este proyecto, tanto desde sectores académicos como desde las organizaciones sociales.

El capítulo 3, titulado “Las políticas territoriales en El Salvador y su implicancia en la logística”, consiste en un análisis de las políticas territoriales logísticas y la FCM. El capítulo inicia con un breve recorrido histórico de El Salvador y la FCM, que permitirá al lector poco familiarizado con la problemática salvadoreña tener un contexto general de los cambios a lo largo de los años, principalmente en su dimensión económica productiva. Posteriormente, se realiza un análisis de las

principales políticas implementadas durante los gobiernos del FMLN (2009 – 2019), hasta finales del año 2017, y aquellas planificadas, sobre la base del corpus documental elegido para esta investigación. Al analizar la política de logística, se realiza un énfasis en su carácter como elemento central para alcanzar la “competitividad nacional”, profundizando críticamente sobre esta idea. Para este capítulo se construyó una red de actores de la política de logística en la FCM, clasificados en aquellos con incidencia en la política, en los flujos o que forman parte del área de influencia del nodo.

El capítulo 4, titulado “Territorio y Logística en la Franja Costero y Marina”, consta de un análisis de distintas dimensiones y procesos en el territorio. En este capítulo se analiza cada uno de los elementos del sistema logístico de El Salvador y cómo cada uno de estos es considerado por la política. Se parte de un análisis genético de la red logística como perspectiva metodológica.

En el capítulo 5 se analizan las distintas necesidades de circulación y el peso que la política pública da a éstas. Por último, se desarrolla una breve caracterización de las propuestas elaboradas por actores locales, los usos selectivos y los principales conflictos.

Finalmente, a modo de cierre, las conclusiones plantean algunas reflexiones sobre los principales postulados formulados durante la tesis, explorando posibles definiciones y generando puntos de partida para posibles líneas de investigación y recomendaciones para quienes ejecutan las políticas públicas.

**CAPÍTULO 1.**  
**Marco Teórico - Metodológico**

# Capítulo 1. Marco Teórico - Metodológico

## 1.1 Marco teórico conceptual

### Elementos para la conceptualización del territorio

En el estudio de la geografía hay diversos conceptos que son centrales, como región, espacio, territorio, lugar y paisaje, entre otros (Correa, 1995). Estos conceptos adquieren diversos significados que han venido desarrollándose en la medida que lo ha hecho la disciplina, en distintos contextos y bajo determinadas perspectivas.

En América Latina, el concepto más asociado al control y poder es el de territorio. Esto tanto en la política pública como en el ámbito de los movimientos sociales y de base. En otras latitudes, Europa, por ejemplo, se trabaja más con el concepto de espacio (y se habla de *spatial policy* o *spatial planning*). No obstante, estos desarrollos conceptuales y teóricos del espacio ofrecen aspectos de particular relevancia para comprender la naturaleza del territorio. Así mismo, la tradición de experiencias y reflexiones en torno a las políticas regionales, alimentan y dan una base histórica a la discusión sobre las políticas territoriales.

Analizar las transformaciones en el territorio implica en primera instancia pensar qué se entiende por territorio. Es decir, responder al interrogante, ¿de qué territorio se habla cuando se habla de desarrollo territorial? ¿Qué territorio es el que se está planificando o interviniendo? Por ejemplo, algunas miradas del territorio remiten a una cuestión meramente de ordenamiento, es decir, el despliegue de objetos físicos en el espacio. Otras miradas entenderán al territorio como sinónimo de jurisdicción de poder estatal, delimitado por sus fronteras y sus divisiones político-administrativas, lo cual puede generar confusión o resistencia al momento de definir áreas plan o de intervención. Por otra parte, habrá quienes estén más preocupados por las problemáticas sociales y culturales, enfatizando la dimensión simbólica.



Para un acercamiento a una noción operativa de territorio, puede ser útil primero revisar la noción de espacio geográfico. En una aproximación amplia sobre la conceptualización del espacio se puede hablar de tres líneas, basados en los aportes hechos por Hiernaux y Lindón (1993): como espacio continente; como espacio social; como instancia de la totalidad social.

Entendido como espacio continente, el espacio aparece más cercano a la física, como herencia de una mirada neopositivista. La mirada se centra en las características físicas del mismo, ya sea que estas vengan dadas por la naturaleza (como ríos, volcanes, cuencas hidrográficas, etc) o por intervención de la actividad humana (como puentes, edificios, carreteras, etc); o como un espacio geométrico sobre el que se despliegan los modelos de organización espacial. De esta manera, el espacio aparece ajeno a las relaciones sociales y culturales que ahí ocurren, como mero soporte e inventario de elementos sociales, físicos, económicos, al mismo tiempo que se presenta como ahistórico y apolítico. Durante el desarrollo de este documento, observaremos cómo algunas iniciativas desarrolladas en la FCM, por ejemplo, el FOMILENIO II, se acercan a estas miradas.

La perspectiva de espacialidad social avanza en el reconocimiento de que el espacio está intrínsecamente relacionado con los procesos sociales. Se le entiende como “construcción social”, pero a modo de reflejo. Es decir, el espacio queda subordinado a las otras instancias sociales y es un espejo de este.

Una tercera mirada, y que es la que se toma como referente en este trabajo, es la que interpreta el espacio como una instancia de la totalidad social. Esto significa que el espacio tiene un papel activo en la vida social, siendo resultado de acciones sociales, pero también condición para esas acciones. En el

Estas aproximaciones a la definición de espacio geográfico se presentan en un cierto nivel de concepto general teórico, lo que plantea la necesidad de introducir el concepto de territorio como concepto que refiere a un espacio concreto y en el que se enfatizan las relaciones de poder. Esta concreción se basa en el componente original del territorio: como proyección que un grupo social hace sobre un espacio

de sus necesidades, su organización del trabajo, su cultura y relaciones de poder, siendo estos elementos de vivencia y producción lo que lo transforman en un territorio (Blanco, 2007). Esas características generales incluidas en el concepto de espacio se concretan, se vuelven históricas en el concepto de territorio.

Milton Santos vincula ambos términos, a partir de la definición que hace de territorio usado, como sinónimo de espacio geográfico, dando cuenta de “un conjunto indisociable, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acción, no considerados aisladamente, sino como el marco unificado en el cual se desarrolla la historia” (Santos 1996:51). Esos sistemas de objetos y sistemas de acciones son una guía para la comprensión de los procesos de producción, uso y apropiación del territorio. Retomando a Santos y trabajando sobre el concepto de territorio usado, María Laura Silveira lo describe “como trazo entre pasado y futuro y entre materialidad y vida social, el territorio usado es una forma contenido porque es la realización de la sociedad (contenido) de manera particularizada en los lugares (forma)” (Silveira, 2008:4-5).

Doreen Massey (2005), por su parte, define al espacio como lugar de encuentro, noción trabajada en su obra, a partir de tres proposiciones. 1) El espacio construido a partir de relaciones sociales, siendo estas relaciones de poder; 2) El espacio como expresión de la multiplicidad, en donde existen diferentes espacialidades, en cuanto a formas de apropiación, y diferentes temporalidades; 3) El espacio en constante producción, como devenir, es decir: como escenario de lo político. Estos tres rasgos propuestos por Massey para el espacio son asimilables directamente con la idea de territorio. En primer lugar, como producto social, en el que interviene, nuevamente la trama de poderes, incluyendo al Estado y los agentes que modelan el territorio. En segundo lugar, desafiando las tradicionales visiones de límites e incorporando la dinámica de las interacciones en el territorio, bajo múltiples formas de apropiación. Este rasgo se manifiesta también en el concepto de multiterritorialidad, propuesto por Rogério Haesbaert (2011), el cual remite a las experiencias diferenciadas dentro del territorio. Finalmente, el territorio como producto de la historia y como proceso de construcción futura a partir de la política.

En la actualidad, la tradicional imagen del territorio como un espacio perfectamente delimitado y de relaciones que se extienden o limitan a su área inmediata de contigüidad no permite entender de forma amplia la complejidad de los procesos que se dan en un mundo globalizado. Lo anterior no implica que las relaciones areales deban ser excluidas del análisis, pero sí la comprensión de que no son las únicas. En este sentido, adoptar una perspectiva relacional del territorio se vuelve necesario para entender cómo en un mismo lugar interactúan diversos actores cuyo ámbito de reproducción se da en distintas escalas y que responden a lógicas espaciales de tipo zonales y reticulares (Haesbaert, 2011).

### **Discusiones clásicas sobre el desarrollo**

En las primeras discusiones sobre el desarrollo encontramos a la teoría de la modernización, inspiradas en las ideas de Walt Rostow. Esta teoría entiende el desarrollo como un proceso lineal definido a partir de etapas, que explica que algunos países estén por delante debido a que han transitado ya las etapas anteriores. En este sentido, los países del tercer mundo o subdesarrollados deben seguir las estrategias de los países desarrollados para transitar con mayor rapidez por estas etapas. Se parte del supuesto que existe un solo camino al desarrollo, poniendo la superación de las tradiciones locales como eje estructurante para alcanzar el progreso (Madoery, 2008). Sin embargo, lejos de observarse una disminución de la desigualdad entre países ricos y pobres, se observa una profundización de esta. Esta desigualdad ha sido parte de las preocupaciones dentro de las teorías de desarrollo.

En América Latina, se encuentran tres grandes corrientes para el problema de la desigualdad regional. La primera está inspirada en las teorías keynesianas o desarrollistas. Destacan entre éstas la teoría de los polos de crecimiento, desarrollada en la obra de Perroux y el modelo centro-periferia, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), basado en los aportes de Prebisch (Riffo, 2013). Estas teorías daban un importante rol al Estado como conductor de desarrollo con la intención de “conducir la vida social hacia una

mayor racionalidad sustantiva (desarrollo), mediante una racionalidad formal (planificación del desarrollo)” (De Mattos, 2000:47).

La segunda se alinea al pensamiento neoclásico, que plantea la idea de una eventual convergencia y equilibrio, en que “el libre juego del mercado generará las condiciones posibles para la superación de las disparidades regionales” (De Mattos, 1990). En términos generales esta idea de convergencia formula que, a niveles máximos de productividad, se producirá una generación de ahorros que desencadenará en inversiones en las regiones “atrasadas”.

Una tercera tendencia se centra en la teoría de la dependencia, de inspiración marxista o keynesiana. Esta teoría no solo cuestiona que el crecimiento económico tienda a una convergencia entre regiones, sino, por el contrario, señala que la tendencia de la economía capitalista es hacia la divergencia y la acumulación en lugares específicos. Por otra parte, la diferencia entre países y regiones estaría mediada por el proceso diferenciado de inserción en el sistema capitalista mundial. Esta forma de dependencia se instala cuando algunos países (el centro) pueden expandirse y ser autosostenibles, mientras los otros (la periferia) pueden crecer sólo a partir de la expansión de los primeros.

### **El territorio del desarrollo, procesos de transformación**

Cada periodo histórico está enmarcado por una realidad socioespacial diferente, donde se combinan una serie de variables claves que están determinadas por una base material y un conjunto de acciones sociales. El territorio viene pues definido por sus formas de uso, por sus existencias, pero también debe ser visto como movimiento. Es decir, cómo el territorio está siendo usado y cómo podría usarse (Silveira, 2007). Las transformaciones materiales vienen dadas por acciones que las provocan. Las decisiones sociales que producen el espacio traen tras de sí una serie de representaciones y cosmovisiones. Al mismo tiempo que actúan sobre el espacio son también condicionadas por éste. Entendido como formación socioespacial, un país revela, al mismo tiempo, el movimiento del todo, que es el

modo por el cual el territorio se utiliza, y el movimiento de las partes, que son las regiones dinámicas en copresencia (Silveira, 2009).

En este estudio, se trabajará la idea de territorio y desarrollo más que de región, ya que lo que define al objeto no es el territorio en sí mismo, sino sus usos. Sobre esto Milton Santos plantea que en una realidad en que los territorios se constituyen por lugares contiguos y lugares en red, se presentan nuevos recortes frente a los que la categoría de región queda incompleta. Entendiendo que es en el territorio, en sus diferentes escalas, donde el conflicto entre lo local y lo global se concretiza y adquieren singularidad (Santos, 2005). La noción de región aparecerá en este estudio al referirnos al contexto de integración centroamericana y mesoamericana, así como en citas realizadas a documentos oficiales, pero nuestra categoría de análisis es la de territorio. Hacer esta diferencia entre territorio y región no refiere a una diferencia escalar, sino que viene mediada por la necesidad de dar cuenta de un fenómeno específico.

Las nuevas teorías del crecimiento endógeno y de desarrollo endógeno resaltan que “el crecimiento a largo plazo es un fenómeno económico endógeno, resultante de inversiones motivadas por la búsqueda de ganancia” (De Mattos, 2000:52). Estos crecimientos estarían dados por la búsqueda de las empresas por localizarse en determinados territorios. Desde esta perspectiva, se trasciende la idea de una empresa y se hace énfasis en la idea de red de empresas. También se abandona la noción de equilibrio por la de incertidumbre y aleatoriedad. Distanciándose de miradas más economicistas, plantea que el desarrollo debe ser endógeno y vinculado a la identidad cultural (Boisier en Madoery, 2008).

No obstante, estas teorías suelen ignorar la acumulación de capital inicial con la que parten los territorios. Esta es una de las principales críticas que se hacen a las teorías del desarrollo endógeno. Es debido a estas condiciones iniciales de desigualdad, que los gobiernos emprenden una carrera por volver competitivas las zonas menos desarrolladas. Esta urgencia los obliga a ceder a las demandas de las empresas para instalarse en el país. En localidades pequeñas dentro de países

pobres, la actividad económica termina girando alrededor de una o dos empresas hegemónicas dentro de la red, y su permanencia termina convirtiéndose en un problema social en la medida que la empresa logra trasladar sus demandas a la política local y nacional, definiendo los usos que se hacen del territorio y las prioridades de inversión pública, en algo que se puede interpretar como una “privatización de los territorios nacionales” (Silveira, 2007).

### **Articulación y tensión en la conformación de redes en el territorio**

En el mundo contemporáneo la circulación, en sus múltiples formas, adquiere un mayor peso en relación con otras épocas. Bienes, personas, información, energía, capitales, se mezclan en una relación compleja, en red, que ha desplazado una serie de variables analíticas antes estáticas por otras más dinámicas que se tornan un desafío para pensar el territorio. Esta circulación a lo largo del espacio, únicamente se hace posible a partir de la conformación de redes materiales e inmateriales, que determinan la forma en que los lugares se relacionan entre sí, permitiendo su vinculación.

¿Qué debemos entender por red? Para Milton Santos (1996) existen dos dimensiones en su definición: aquella que entiende a la red como material y la red entendida como una construcción social política. La primera se enfoca en los elementos físicos que constituyen la red, tanto aquellos que conectan los diferentes elementos (como cables o carreteras) como aquellos que sirven de soporte (torres de tensión, antenas o puertos). La segunda es el reconocimiento de que las redes son la materialización de los proyectos de distintos actores. De esta forma, para Blanco (2009) las redes no deben ser entendidas en abstracción o autonomía de la complejidad de los procesos sociales, sino como objetos que se articulan en cadenas de actores y tecnologías, y que son la concreción de los proyectos políticos y económicos de estos actores.

No obstante, es importante señalar que la constitución del territorio en red no suprime las relaciones que se dan en el ámbito de la contigüidad o del territorio inmediato, pues los distintos grupos sociales se relacionan en menor o mayor medida con éste. Lo anterior, está sustentado en las distintas temporalidades que se dan en el territorio, o múltiples trayectorias enunciadas por Massey. Estamos pues, frente a dos lógicas de ejercicio de la territorialidad: La primera, basada en una lógica zonal, de control prioritario de zonas, mayor vinculación con el espacio contiguo, marcado por límites y fronteras: territorio - zona. La segunda, basada en flujos y polos de conexión o redes: territorio - red (Haesbaert, 2011). Esto permite explicar la relación entre sujetos que operan a distintas escalas, pero que se vinculan a una lógica reticular o areal de distintas formas.

En la medida que las redes toman cada vez mayor importancia en la producción del espacio, insertarse en ellas se vuelve un asunto primordial para los lugares. Así, los distintos lugares entran en una carrera por atraer inversiones que los doten de los elementos y objetos técnicos para poder insertarse en las principales redes o para atraerlas a sus localizaciones. Para Harvey, es acá donde se manifiesta la paradoja central del capitalismo global, que consiste en que “cuanto menos importante son las barreras espaciales, mayor es la sensibilidad del capital a las variaciones del lugar dentro del espacio, y mayor el incentivo para que los lugares se diferencien a fin de hacerse atractivos para el capital” (1998: 327).

Esta carrera por formar parte de la red global, como ya se ha señalado, genera en los lugares una búsqueda para volverse competitivos. El esfuerzo que aquellos lugares con desfase técnico necesitan hacer para incorporarse a la misma es mayor. Se puede pensar la conformación de redes como un proceso de articulación y tensión, en las que se generan dinámicas de inclusión y exclusión, hipermovilidad e inmovilidad, orden y desorden (Dias, 2004, Santos, 1996, Massey, 2000, en Blanco 2009). Es decir, lo que para algunos grupos, como empresas transnacionales, representa un incremento en la cohesión a nivel organizacional, para otros sectores representa una ruptura de su red local.

A lo largo de este documento, utilizaremos el término red de tres formas: Primero, en tanto categoría de análisis, para comprender la configuración del territorio en la globalización. Segundo, en su dimensión material y normativa asociada a la circulación expresada en el territorio, alrededor de conceptos como “red logística” o “red vial”. Tercero, el término será utilizado para mapear las relaciones principales entre actores que inciden o que oponen miradas críticas al desarrollo de una plataforma logística, es decir, en cuanto red de actores.

### **La competitividad y su implicancia territorial**

Las discusiones alrededor de la competitividad de las naciones, su ventaja comparativa y competitiva no son nuevas, hoy en día hay distintos documentos e instituciones que establecen los lineamientos que los países deben seguir para ser competitivos. Estos postulados tienen entre sus principales teóricos a Michael Porter, reconocido por el desarrollo del análisis de las 5 fuerzas que determina la intensidad de la competencia en un rubro específico a partir de considerar 5 factores. Este análisis ha sido extrapolado por autores, consultores y planificadores de política desde hace años a la realidad de los países.

Uno de los principales problemas de este ejercicio de extrapolación es la dificultad de definir qué se entiende por competitividad cuando se habla de los países. Una de las definiciones que más han sido retomadas es la que señala Porter (2007), en su obra “la ventaja competitiva de las naciones”. Este autor plantea que es un intento inútil la búsqueda de una definición rígida puesto que hay diversos factores que se ven involucrados que son económicos culturales, sociales, institucionales y ambientales, sino que se trata de encontrar cuáles son las actividades más productivas y el factor clave que vuelve a esas empresas productivas.

Como ejemplo, podemos pensar que un país como Panamá tiene en la actividad logística uno de sus sectores fundamentales, ya que cuenta con características como la presencia de un canal, como dispositivo técnico y natural, que conecta dos océanos, la ubicación geográfica, inversión en infraestructura y una institucionalidad



alineada a este sector que son elementos parte de su ventaja competitiva. De esta manera, lo que se entiende como competitividad nacional refiere principalmente a la competitividad de determinados sectores. Más específico aún, refiere a la competitividad de determinadas empresas.

La propuesta de competitividad sistémica (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1996), por su parte, viene siendo discutida por la CEPAL desde la década de los 90. A diferencia de los paradigmas anteriores, la mirada sale de la centralidad en los aspectos económicos. Este paradigma plantea que un país es competitivo alrededor de 4 niveles, los cuales serían: el nivel meta, que refiere a factores culturales y de organización jurídica; nivel meso, que opera más en el ámbito de la política pública, en sectores sociales y ambientales; el nivel macro, que es todo lo relacionado a la política económica y fiscal; y finalmente el nivel micro, que refiere a la competitividad de las empresas.

El enfoque plantea que “la competitividad no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro, ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de empresa a nivel micro. Es más bien el producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad.” (De León, 2009:30). Es decir, la competitividad surge a partir de la creación de una red sólida de actores en el territorio.

Una de las principales críticas que acompaña la idea de competitividad es que homologa a los países y a los territorios con corporaciones que compiten por ganar fuerza en el mercado. Sobre esto, Paul Krugman (1994) señala que pensar a los países de la misma forma que se piensa a las compañías es equivocado porque en el mercado, una empresa que no es competitiva sale o va a quiebra. Mientras que en el caso de los países esto no ocurre. El autor además resalta que no hay fundamentos para asegurar que mayor comercio internacional y una balanza comercial positiva se traduce necesariamente en más y mejores empleos y bienestar. Esto, señala Krugman, es una hipótesis más que un hecho. Para Ricardo Castillo (2011), la competitividad se ha convertido en un atributo de los territorios,

en la medida que se asigna a los lugares distintos niveles a partir de la distribución desigual de densidad material y normativa, que generan mayor o menor rentabilidad a las inversiones.

### **Circuitos urbanos de la economía y aceleración contemporánea**

El crecimiento poblacional acelerado que vivieron algunas urbes latinoamericanas a finales de la década de los 60 y principios de los 70, producto de la industrialización en muchos casos, y de la modernización de las actividades económicas, llevó a Milton Santos (1995) a plantear la necesidad de construir una teoría que permita pensar la economía urbana de las ciudades latinoamericanas, en particular aquellas grandes ciudades. Esta modernización estuvo sustentada principalmente en actividades de capital intensivo, que ocasionó que tanto la industria como la agricultura, redujeran sus posibilidades de creación de empleo. Esta reducción en el número de empleos generó una división entre quienes tienen acceso permanente a bienes y servicios básicos, así como un ingreso relativamente estable, y quienes no lo tienen, o generan ingreso de manera más ocasional.

Para Santos, entonces, se configuran en las ciudades latinoamericanas y del tercer mundo dos grandes circuitos urbanos que complejizan las relaciones económicas en la ciudad. Uno sería el circuito superior, que es el resultado de las actividades modernas, es intensivo en capital, se caracteriza por la formación de oligopolios y es el resultado directo de la modernización capitalista. El otro circuito, es el circuito inferior, caracterizado por actividades no modernas, en algunos casos artesanales, o semitecnificadas, e intensivas en trabajo (Santos, 1995). La relación entre estos circuitos es dialéctica, en la medida que uno se define en función del otro. Mientras los intercambios del circuito superior son asimétricos en función de las jerarquías urbanas, en el circuito inferior, los intercambios se dan en sus áreas contiguas. El circuito superior tiene un mercado continuo mientras que el inferior es fragmentado y se configura a sí mismo en las distintas aglomeraciones de la ciudad. La existencia de un circuito moderno en la ciudad no necesariamente genera la presencia de éste

en las zonas rurales, por lo que éstas mantienen interacciones con la ciudad en muchos casos más propiciadas por el circuito inferior (Santos, 2004).

Para este estudio, nos resulta de particular interés retomar tres elementos que la teoría de los circuitos urbanos nos ofrece. El primero de ellos es la relación con el fenómeno de la aceleración contemporánea (Santos, 2005). Es en las ciudades donde se genera la mayor rotación de capital y en donde se entrecruzan distintos circuitos espaciales de la producción. El fenómeno de la aceleración contemporánea se caracteriza por un aumento de los flujos materiales e inmateriales, generando un crecimiento exponencial del consumo y de la circulación que es mediado por una expansión del crédito (Oliveira 2012). Es decir, es desde las ciudades, a través del circuito superior, desde donde se articulan los flujos en el territorio nacional, configurando enclaves de circulación (Silveira, 2018).

El segundo elemento, radica en la posibilidad técnica que tienen las empresas del circuito superior de separar las distintas etapas de su producción, configurando nuevas divisiones territoriales del trabajo que demandan mayor fluidez en el territorio (Silveira, 2018). Esto nos permite sostener que las necesidades microeconómicas de circulación de las empresas dentro de su cadena de producción son asimiladas como una necesidad nacional, a través del favor del Estado.

El tercer elemento, es el carácter relacional y dialéctico de los circuitos (Santos, 1995) que genera relaciones de competencia o complementarias. El circuito superior cuenta con la capacidad de incorporar dentro de sus dinámicas productivas y de circulación parte de la producción local que se da en territorios rurales. Sin embargo, en algunos casos, la relación entre ciudad y otros territorios puede darse a través del circuito inferior. Y es que en la medida que el circuito superior no logra incorporar toda la pequeña producción nacional dentro de su cadena de proveedores, o dentro sus espacios de comercialización (supermercados), esta producción encuentra espacio para ser comercializada en las aglomeraciones de

pequeños comerciantes que se generan en los centros de los principales núcleos urbanos.

### **Logística, territorio y fluidez**

Pese a que algunos presupuestos económicos reducen la economía a una simple relación de vender y comprar, lo cierto es que detrás de ésta existe una profunda y compleja lógica de relaciones, dirigida por la división del trabajo, en que empresas, organismos internacionales, Estados, y otros actores, trabajan para favorecer determinados modelos de organización económica. Esto, por supuesto, tiene implicaciones de tipo territoriales.

Es importante, pues, realizar una aproximación analítica a la vinculación entre el mercado internacional y el territorio, y de cómo el paradigma actual de la fluidez aparece como mediador. En nuestro tiempo, el flujo de personas, de capital, de mercaderías, de información, es cada vez más importante y tiene mayor incidencia. La expansión de las redes técnicas, pues, debe entenderse en fuerte vinculación con la expansión del capitalismo. Como señala Santos, el aumento en la circulación y el movimiento, genera una profundización de la división territorial del trabajo, dando paso a la “especialización del territorio” (Santos en Arroyo, 2015).

Esta especialización productiva tiene incidencia en las formas en que se valoriza el territorio, ya sea que algunos lugares sean desvalorizados, asignando nuevos valores o llevando a cabo una modernización. Generar esta especialización territorial solo es posible mediante la creación de normas específicas que permitan regular los procesos económicos (Santos, 1996). Estas normas aparecen como condicionantes del proceso de producción y reproducción social. Para Blanco “la materialización de las prácticas sociales, la apropiación y transformación de la naturaleza, la articulación del espacio con las demás instancias de la totalidad social se da en el marco de un sistema de normas: un conjunto de regulaciones que organizan el funcionamiento del territorio” (Blanco, 2007:14).

En este sentido, Mónica Arroyo (2015) propone dos categorías para analizar este conjunto de normas y acciones políticas, que pueden venir del Estado o de otros actores, como grandes empresas. La primera es la de “fluidez territorial”, entendida como la capacidad de los agentes de un territorio para permitir la aceleración de los flujos. La segunda es la de “porosidad territorial”, que se refiere a la capacidad de los agentes de ampliar o minimizar la integración con el exterior.

La fluidez territorial está fundamentada en el soporte material de las redes. En las redes logísticas destaca la constitución de redes de transporte y de comunicación. Para Márcio Silveira (2015), las actividades vinculadas al movimiento de las mercaderías del lugar de producción al de consumo, o de materias y productos no acabados entre fases de la producción, son actividades generadoras de plusvalía, y por lo tanto, parte del proceso de producción, que se extiende al ámbito de la circulación. La logística, refiere al flujo de bienes y de información, la manipulación de los productos, su almacenamiento, y actividades que agregan valor a través a través de redes y de espacios de circulación y detención (Blanco y Rodríguez, 2011).

La logística, pues, se enmarca en una forma de hacer uso del territorio. La cual, por supuesto, coexiste con otras formas, ya sea de manera conflictiva o articulada. En una aproximación de los elementos territoriales que participan de la logística, Blanco y Rodríguez (2011) señalan al menos tres configuraciones: áreas, nodos y corredores, que se articulan a través de redes. En primer lugar, encontramos a las áreas, estas pueden constituirse en áreas de producción o centros de producción. De las primeras encontramos las zonas dedicadas a la agricultura. Es el caso de la plantación de la caña de azúcar en El Salvador, por ejemplo. La expansión de los sistemas de producción está fuertemente vinculada, históricamente, a la expansión de las redes de circulación.

Una segunda configuración importante son los nodos. Los nodos tienen una fuerte implicancia en el territorio, ya sea como entradas a la red, como en el caso de los puertos y aeropuertos, y como áreas asignadas al desarrollo de actividades

logísticas, definidas como plataformas logísticas (Blanco y Rodríguez, 2011). En el caso de los primeros, cuentan con importantes áreas de influencia y su rol ha ido evolucionando a partir de las necesidades del modo de producción y los cambios en el modelo de desarrollo.

Para el caso de los puertos, que funcionan como nodos claves, durante el periodo fordista eran considerados como externos al proceso productivo (Martner, 1999). Su territorio de influencia o “hinterland” estaba más vinculado al ámbito de la producción inmediata. En el actual contexto de apertura comercial, adquieren un mayor peso en la medida que se establecen como parte de la cadena de valor y su área de influencia se “abre”.

La tercera configuración refiere a los corredores. Estos tienen la función de servir como pasaje en el movimiento de flujos. Los corredores están sujetos a las dinámicas históricas de los territorios. Pueden cumplir la función de ejes de desarrollo y funcionar como herramientas de planificación, por la dependencia que de ellos tienen los nodos, su correcto estado permite mantenerlos dentro de la red o incorporar a otros nodos (Hesse and Rodrigue, en Blanco y Rodríguez 2011). Por otra parte, Barat define a los corredores como “el conjunto de infraestructuras, sistemas operacionales y medios logísticos que, en diferentes escalas y especializaciones, se integran para propiciar la continuidad del transporte desde el origen de la producción hasta el destino del beneficiario, de la transformación, del consumo y del embarque en los puertos (2011: 222).

Como ejercicio de aproximarnos a una definición de logística que considere su dimensión geográfica, podemos definirla como un conjunto de soportes materiales, normas, operaciones y flujos. La logística es, además, la forma de circulación característica y hegemónica del circuito superior de la economía (Santos, 1997) y que se presenta como una manifestación de una demanda de circulación corporativa (Castillo, 2011).

## 1.2 Estado de la cuestión

Los estudios relacionados al territorio y la logística en la FCM han sido abordados desde diversas disciplinas como la sociología, la economía, ciencias ambientales y desde las ciencias políticas. Algunas perspectivas territoriales y de gestión aparecen también en el enfoque de los abordajes. Nociones como gobernanza, gestión del riesgo, competitividad, innovación, descentralización, integración regional, desarrollo local y territorial aparecen recurrentemente. No existen, sin embargo, muchos trabajos que aborden la cuestión territorial en El Salvador desde el análisis de las políticas territoriales. También hay muy pocos que piensen a la FCM en conjunto. La mayor parte de los estudios se enfocan en territorios específicos dentro de la Franja, como los Nonualcos, la zona del Bajo Lempa y los municipios pertenecientes al Golfo de Fonseca, fronterizo con Honduras y Nicaragua.

Se identifican para la construcción del estado de la cuestión cuatro líneas principales de investigación, siendo estas las siguientes: 1) desarrollo territorial y usos productivos; 2) política macroeconómica; 3) estudios sobre logística y transporte; 4) sistema de ciudades.

Para la primera línea de investigación, que refiere a los usos productivos del territorio, destaca como un clásico la obra de David Browning, “El Salvador, la tierra y el hombre” (publicada en 1975), que permite entender de forma histórica los procesos de acumulación de capital y de explotación de la fuerza de trabajo campesina. Otro estudio clásico fue el elaborado por Rafael Menjivar (1975), titulado “Acumulación Originaria y Desarrollo del Capitalismo en El Salvador”, en donde explora la concentración de la tierra a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, así como la construcción de un territorio jerarquizado y el surgimiento de una oligarquía agrícola cafetalera.

Por otra parte, en un estudio realizado en 2013, Eduardo Baumeister, analiza la expansión de la frontera agrícola en Centroamérica principalmente motivada por la

caña de azúcar (en el Pacífico) y la palma africana (en el Atlántico). En el estudio, “Concentración de tierras y seguridad alimentaria en Centroamérica”, examina la situación de subordinación y vulnerabilidad campesina, en contextos de reconcentración de la tierra posreformas agrarias de los 90s.

Otros estudios con mucha relevancia para la investigación han sido los desarrollados por la Fundación Prisma, enfocados en la cuestión de la gobernanza y el desarrollo territorial rural en los Nonualcos y el Bajo Lempa, con fuerte énfasis en las publicaciones realizadas entre 2013 y 2016. También encontramos el estudio realizado por Julian Salinas, titulado “Desarrollo rural en El Salvador: una propuesta transdisciplinaria desde de un enfoque territorial”, publicado en 2017. Por su parte, Andrew Cummings, en artículos publicados en 2003 y 2013, plantea la necesidad de pensar los desafíos para articular las escalas globales y locales.

En relación con las propuestas de los actores locales, algunas de las más destacadas son la Estrategia de Desarrollo Económico Local de la Región de Los Nonualcos (2003) y el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial para el Bajo Lempa, el Anteproyecto de Ley de Soberanía Alimentaria.

Una segunda línea de investigación, y que aparece como una de las de mayor predominancia es la macroeconómica. Para entender los procesos económicos a partir de 1992 existen diversos estudios y publicaciones que analizan la instauración de políticas de corte neoliberal en El Salvador luego del fin de la guerra. William Pleitez, analiza en un artículo publicado por los 20 años de los Acuerdos de Paz, el modelo implementando en el país que consistía “a largo plazo un crecimiento sostenido de la economía y elevados niveles de empleo, con base en la diversificación y aumento de la producción exportable, mediante el uso intensivo de la mano de obra” y desarrolla todo un análisis de las limitantes y vacíos, con el cual concluye que, “en la práctica, es como que se hubiera impulsado un modelo único de desarrollo que ha hecho de los bajos salarios de los trabajadores la principal ventaja para competir internacionalmente” (Pleitez, 2012).



Por su parte, Alexander Segovia, recorre en un artículo publicado en 1998, la transición desde un modelo agroexportador a uno de servicios. Ofrece en esta publicación una caracterización de la pobreza, en la que se observa una fuerte localización en las zonas rurales, donde los beneficios del dinamismo de la economía de servicios no aparecen (Segovia, 1998).

Siguiendo con esta línea de investigación, el estudio realizado por Herman Rosa, en 2008, "Perfiles y trayectorias del cambio económico en Centroamérica" ofrece una perspectiva analítica de los ejes de cambio de la economía donde resaltan nuevas fuentes de generaciones de divisas, como la exportación de productos agrícolas no tradicionales, el surgimiento de actividades extractivistas y el turismo. Según Rosa, "la coyuntura regional actual, la seguridad alimentaria, la producción de agrocombustibles y las respuestas al cambio climático han emergido como temas de creciente interés o preocupación", además, concluye "una perspectiva territorial resulta imprescindible porque los procesos de cambio económico, ambiental y social en la región tienen claras expresiones territoriales, con implicaciones en las políticas públicas" (Rosa, 2008: 90).

En lo que respecta a la línea de investigación en Logística y Transporte, la mayoría de los estudios son realizados por organismos internacionales y nacionales, con fuerte énfasis en los costos y las cargas. Muy pocas investigaciones y diagnósticos se centran en los efectos en el territorio. En lo que respecta al proyecto Mesoamérica, ex Puebla Panamá, destacan los estudios realizados por CEPAL, en especial el estudio titulado Una mirada a los países del Proyecto Mesoamérica (2015). En este trabajo, la CEPAL hace un diagnóstico general de la situación de cada uno de los países que participan del proyecto, alrededor de los distintos ejes de intervención. Otro estudio de mucha importancia es el elaborado por Julieta Abad y Pablo Guerrero, en 2013, coordinado por el BID, en donde se evalúan las condiciones de conectividad de la red portuaria centroamericana. Finalmente, a nivel nacional destacan los estudios realizados por Edgardo Gamarra (2014), para la Superintendencia de Competencia, y por la cooperación japonesa (JICA, 2014), en relación con el dragado del Puerto de La Unión.

La cuarta línea, correspondiente a los estudios urbanos y sistemas de ciudades, es la menos explorada. Quizás como un referente importante haya que destacar a Mario Lungo, quien desde la década de los 80 y principios del siglo XXI realizó una amplia producción sobre los procesos de urbanización en El Salvador. Destacamos como parte del estado de la cuestión sus aportes realizados alrededor de los procesos de urbanización (Lungo y otros, 1996) y la evolución de la red urbana en El Salvador (1996). Lungo explora en estos estudios los procesos de urbanización, cambios en la distribución entre las principales ciudades y la evolución de la red vial. Este último punto es clave para nuestra investigación, pues nos permite analizar el desarrollo de la red de carreteras en el periodo en que la logística se presenta como problema de Estado. Este estudio resulta de mucha importancia para un análisis genético de la red.

Respecto a investigaciones más recientes, destaca la producción hecha desde el Estado, principalmente desde el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), en relación con el estudio del análisis del sistema de ciudades en la FCM de El Salvador, en donde por primera vez se logró caracterizar a los asentamientos y las relaciones urbanas en la FCM. Otros estudios relevantes son los distintos estudios y planes de ordenamiento realizado por las mancomunidades o por el Fondo de Inversión Social Local (FISDL) y el VMVDU.

### **1.3 Estrategia teórico-metodológica**

El desarrollo de este estudio se enmarcó alrededor de cinco momentos teórico – metodológicos. El primero de ellos refiere al análisis de la política pública, compuesto por un análisis bibliográfico de los distintos documentos oficiales alrededor de los cuales se define la política que se lleva a cabo en la FCM. Para ese análisis se estableció un “corpus analítico de documentos”, que incluye la Política Nacional de Logística y Movilidad (PLNM), el proyecto del FOMILENIO II, el Plan Maestro de Desarrollo para la Zona Oriental, los planes de Desarrollo Quinquenal 2010 – 2014 y 2014 – 2019, y, finalmente, la Estrategia de Desarrollo de la FCM, la cual fue en un inicio el detonante de esta investigación.

Existen esquemas que se enfocan en analizar la política a partir de modelos de gerenciamiento, con indicadores y metas específicas, similar a los objetivos del milenio de la ONU. Acá se analizó la política pública como resultado de negociación y conflicto social. De tal forma, que puede considerarse a la misma como indicador de la distribución de poder dentro del Estado y de la sociedad (Escolar y otros, 1994). Es decir, la política pública expresa aquello que los principales actores logran incorporar como un problema en el ámbito de lo público: detrás de sus objetivos globales, se incluyen o excluyen los objetivos singulares de los distintos grupos sociales.

Se entenderá, además, a lo largo de este documento, a la política pública como una expresión de lógicas que intervienen el territorio, por lo que aparece como una acción concreta sobre éste. En ese sentido, consideramos importante la adopción de un marco referencial de análisis a fin de obtener una mirada esquemática y organizada de los ejes de ésta. Para ello tomamos de referencia el marco propuesto por Joan Subirats y otros (2008), aproximándonos particularmente a una identificación de los actores, los recursos con que cuentan, los contenidos que están presentes en la política, incluyendo su inserción en la agenda pública, y las diferentes normas y reglas institucionales que la atraviesan. Las relaciones entre actores de la burocracia estatal no se estudiaron en abstracto, sino a partir del despliegue de sus acciones en el territorio. Partimos del principio de que una política puede ser aceptada (total o parcialmente), modificada o directamente rechazada.

El segundo momento metodológico refiere al análisis de las transformaciones en el territorio y de los circuitos espaciales de producción. Para ello, tomamos como base el análisis de los elementos propuestos por Ricardo Castillo (2011) para el estudio de los circuitos espaciales. Tomando como referencia a Milton Santos, Castillo propone un análisis de los circuitos espaciales de la producción que considere los siguientes elementos: la actividad productiva dominante; los agentes que participan y sus círculos de cooperación; la logística, tanto en su materialidad como en su normativa y sus flujos; el uso de la organización territorial, considerando jerarquías,

uso selectivo de los lugares, los sistemas técnicos y las formas en cómo se establecen las relaciones.

El tercer momento metodológico lo encontramos en el análisis de la red logística en el territorio. Dentro de un abanico de metodologías para el análisis de redes (Ver Blanco 2007) en este estudio se retomó la metodología propuesta por Milton Santos en 1980. Se trata de un enfoque genético de la red, es decir, el análisis de cómo la misma se fue conformando en el tiempo, los proyectos que fueron puestos en juego y en qué medida los intereses detrás de estos la transformaron, combinado con un enfoque actual que analice el papel que la red cumple hoy y los dispositivos de control y funcionamiento que operan en su lógica. Para ello, se hizo un análisis histórico, en donde se puso en diálogo los distintos paradigmas impulsados por el Estado desde la década de 1950. También nos apoyamos en el uso de herramientas georreferenciadas, a fin de tener una visualización cartográfica de la evolución de la red vial hasta 2014.

El cuarto momento metodológico corresponde al análisis de actores. Se hizo uso del modelo de representación de una red socioinstitucional propuesto por Caravaca y otros (2003) el cual organiza los nodos de la red agrupándolos según la escala territorial en donde se reproducen los distintos actores.

Para construir la red de actores, se establecieron dos pasos necesarios en la propuesta de esta metodología, los cuales son: 1) Identificación de los diferentes tipos de actores, así como sus características y atributos; 2) el análisis de las redes que conectan y relacionan a los actores, identificando aquellas que se consideran centrales a la hora de pensar la política de logística y los flujos, pero también aquellos actores claves en el entorno de los nodos. Esto permitió observar la complejidad de las redes empresariales, la maduración de las redes en el territorio (por ejemplo, cuál es el grado y tipo de vinculación entre los actores), la vinculación con organismos internacionales y las distintas relaciones que configuran la política pública.

El quinto y último momento metodológico cumple una función integradora en donde entran en diálogo las políticas públicas, los cambios y dinámicas territoriales y la logística como sector prioritario, como rubro y como soporte de las actividades económicas hegemónicas. Este momento aparece principalmente al trabajar los subcircuitos dentro de la Franja, definidos por los sistemas de ciudades que cumplen las veces de territorios funcionales y nodos dentro de la red.

Para la realización de este estudio se realizaron entrevistas a distintos actores con incidencia en la política pública, en febrero del 2017 y una segunda tanda en diciembre de 2018. Específicamente nos enfocamos en actores dentro del Estado y del ámbito local. Del lado del Estado se entrevistó a Roberto Chinchilla e Isabel Villatoro, directores de Planificación Territorial y de Territorialización del Estado, respectivamente; Yonny Marroquín, entonces Director de Desarrollo Territorial, Urbanismo y Construcción; Roberto Mendoza, Gerente del Puerto Acajutla y Amilton Orellana, jefe de operaciones de El Puerto de La Unión.

Respecto a los actores locales, las entrevistas se realizaron a José Torres, de la Asociación de Municipios Los Nonualcos; Adalberto Blanco, de la Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria Región Central; Bernardo Belloso, de la Asociación para el Desarrollo de El Salvador - CRIPDES; Luis González, de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES). Se entrevistó además a integrantes de la Radio del Golfo de Fonseca, en La Unión, junto a funcionarias del Instituto de la Juventud (INJUVE) y a William Hernández, técnico de la Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico (FUNSALPRODESE). Finalmente, durante nuestra visita al Golfo de Fonseca también pudimos entrevistar a William, joven pescador de la zona.

Esta diversidad de voces y experiencias permitieron una aproximación a los principales conflictos en la Franja, las contradicciones con la política pública, las necesidades y expectativas de los territorios en relación con el desarrollo y la comercialización. Además, el intercambio a manera más informal con académicos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, como Andrew Cummings

y Rafael Cartagena y la participación en un encuentro de la Red de Desarrollo Territorial (REDT) se transformaron en insumos de fuentes primarias para esta investigación y facilitaron la articulación y el contacto con distintos actores.

Respecto a las fuentes secundarias se hizo uso de investigaciones realizadas por universidades como la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas “UCA” y la Universidad de El Salvador. También se retomaron estudios realizados por organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y CEPAL. En cuanto a la producción hecha por fundaciones nacionales, se consultaron estudios realizados por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y el Programa Regional de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA). Finalmente, fueron retomadas las propuestas de Desarrollo para Los Nonualcos y la propuesta en materia de Soberanía Alimentaria y Mercados Campesinos, desarrolladas por la Mesa por la Soberanía Alimentaria y la Vía Campesina para pensar las formas de circulación locales.

#### **1.4 Caracterización de la Franja Costero Marina**

Presentamos a continuación una primera caracterización de la FCM, a modo introductorio y para facilitar una primera situación del área de estudio en el marco del país, sobre todo para aquellos lectores poco familiarizados con la problemática de El Salvador.

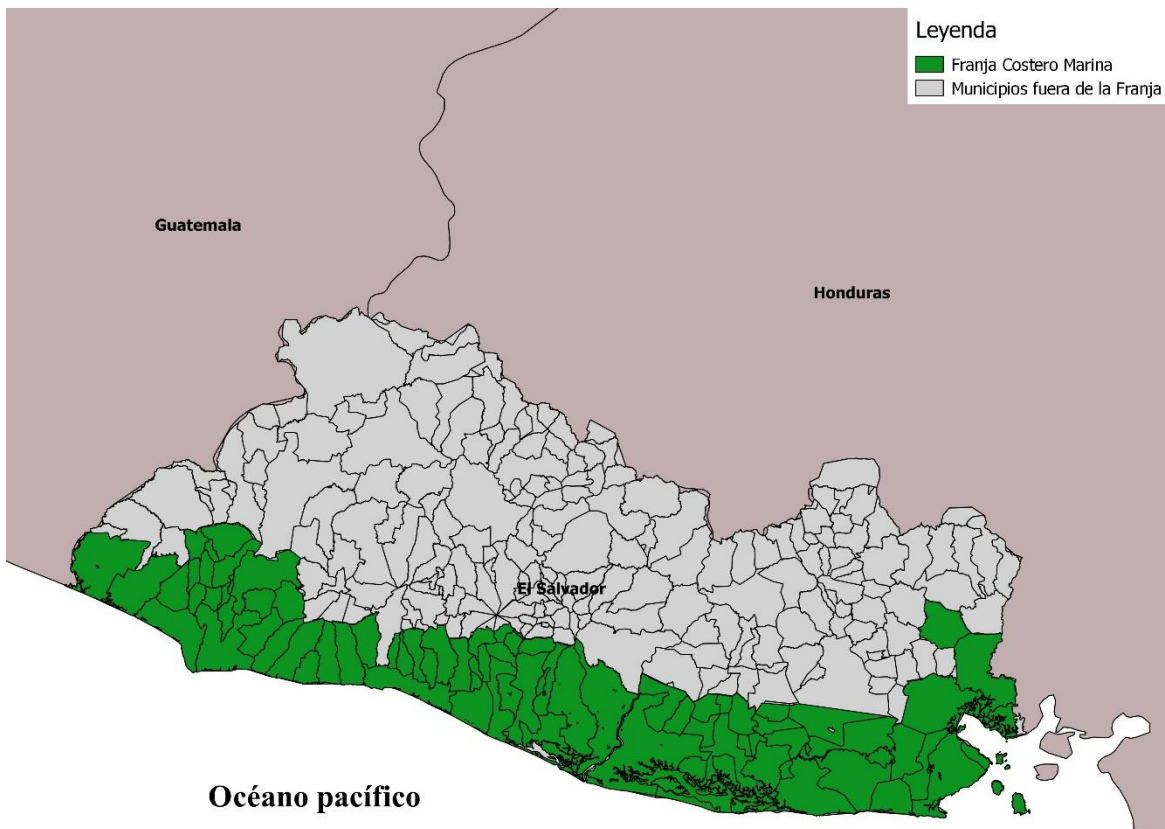
El Salvador es un país con Estado unitario, con una superficie territorial de 21. 041 km<sup>2</sup>. Es fronterizo al norte con Honduras, al oeste con Guatemala, al este con Nicaragua y Honduras y al Sur con el Océano Pacífico. Su división política está constituida por 14 departamentos, los cuales están conformados por municipios, que hacen un total de 262 a nivel nacional. Por su parte, la FCM es un área definida para la intervención por el gobierno, comprendida entre la cadena volcánica hasta el mar territorial.

Para su división se respetaron los límites administrativos municipales y no necesariamente las asociaciones mancomunales. Por ejemplo, todos los municipios

que integran la Asociación Municipal de Los Nonualcos aparecen como parte del recorte, excepto Santa María Ostuma, ubicado al norte del departamento de La Paz. La superficie de la FCM es de 7186 km<sup>2</sup>, lo que representa un 34% del territorio nacional. La longitud costera es de 321 kilómetros que se extiende desde la frontera con Guatemala hasta el Departamento de La Unión. A lo anterior, se debe agregar una extensión de mar continental de aproximadamente 100.000 kilómetros cuadrados, casi cinco veces la superficie terrestre.

En la figura 1 se presenta al territorio de El Salvador con sus límites fronterizos y la delimitación de la Franja, sus 74 municipios. En verde, los municipios que forman parte de la FCM, ahí se observan las ciudades de San Salvador y San Miguel como dos de las más importantes, y Santa Ana, principal ciudad del occidente. Las líneas rojas representan las carreteras nacionales e internacionales.

Figura 1. Mapa del territorio de la FCM



Fuente: Elaboración propia

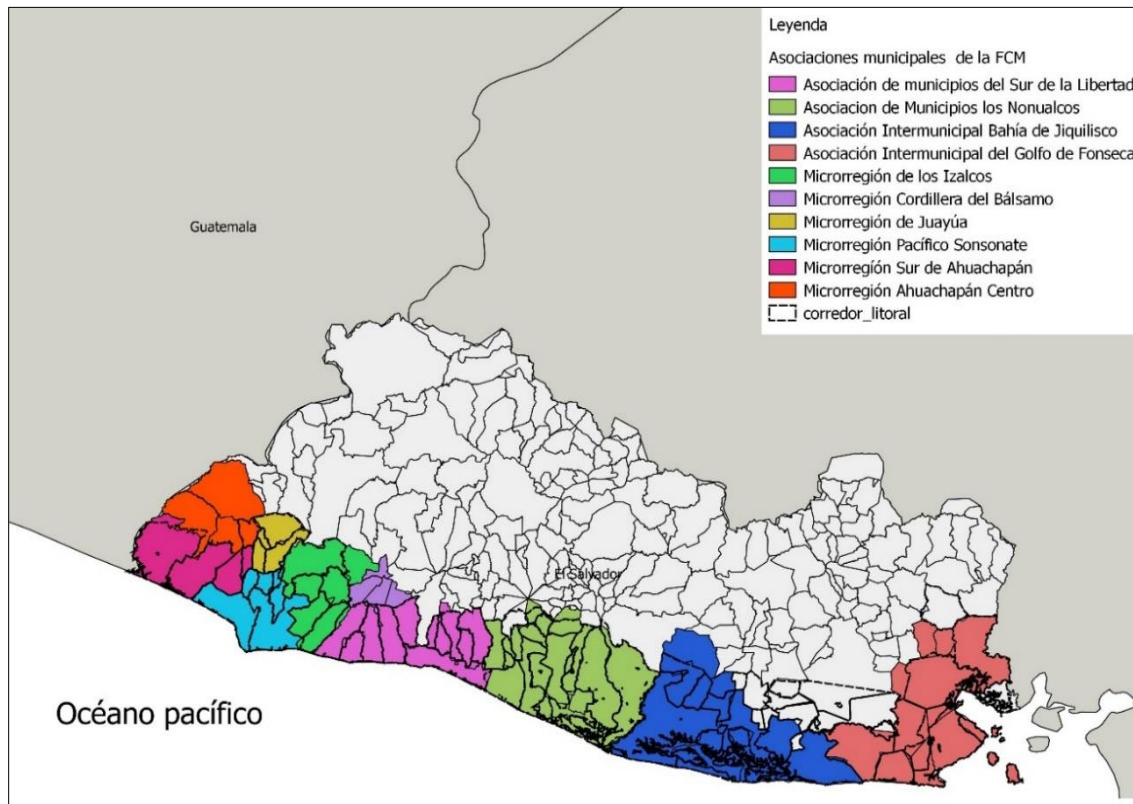
Dentro de los elementos que valorizan en la actualidad al territorio de la FCM, y que se han instalado fuertemente en la agenda pública, se encuentra la presencia de los principales activos logísticos; un 77.5% de la superficie natural protegida, un amplio Mar, con potencial productivo; una importante organización ciudadana y municipal, así como los principales focos turísticos, vinculados al turismo de playa surf con conexión a volcanes (GOES, 2013).

La FCM es una región que, si bien es estratégica para la realización del comercio y distintas actividades económicas y logísticas, cuenta todavía con altos niveles de pobreza y analfabetismo, así como un desarrollo relativo menor respecto a la zona central del país. Datos del Censo de Población de 2007 señalan que la pobreza en la región era del 55,7%, por encima de la media nacional, que para ese año era del 37,1%. Por otra parte, los niveles de analfabetismo se estimaban en 20,5% para 2007, mayor a la media nacional que para entonces rondaba el 15,9%.

Dentro de la FCM existen además espacios de integración de municipios que comparten intereses y estrategias alrededor de determinadas dinámicas territoriales históricas. Dichas articulaciones son conocidas como mancomunidades y surgen como una respuesta asociativa para el diseño de políticas públicas en que sean tomados en cuenta los intereses de los territorios, frente a una política a nivel nacional que ha dado poco protagonismo a los municipios en el diseño e implementación de políticas públicas. Un elemento que sustenta esto es el hecho de que al momento de la regionalización de la FCM las mancomunidades quedaron “partidas” con algunos municipios fuera y otros dentro del plan de intervención para la Franja, tal y como muestra la figura número 2. Entre las principales demandas de las mancomunidades, se encuentra el impulso de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la descentralización y desconcentración del Estado, la gestión de recursos para fortalecer el trabajo asociado de los municipios, entre otras.



Figura.2. Mancomunidades presentes en la FCM



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Gobernación y FUNDE

En la actualidad existen 22 mancomunidades que integran a 174 municipios del país, con distinto nivel de desarrollo en cuanto a iniciativas de asociatividad. Dentro de la FCM destacan algunas como la Asociación de Municipios del Sur de la Libertad (AMUSDELI), la Asociación Intermunicipal Bahía de Jiquilisco (ASIBAHA) y la Asociación Municipal los Nonualcos (ALN). Esta última es quizás la experiencia asociativa más consolidada y que mayores niveles de asociatividad ha alcanzado en los últimos años. Esta asociación se constituye el 31 de julio de 2002, después de los daños generados por los terremotos del 2001. Inicialmente fue conformada por 7 municipios pero en la actualidad cuenta con 18 (16 del departamento de La Paz y 2 del departamento de San Vicente), como se observa en la figura 2. De estos, como se mencionó con anterioridad, únicamente Santa María Ostuma quedó por fuera de la regionalización planteada por la Secretaría Técnica de la Presidencia para la FCM.

En el territorio de Los Nonualcos destacan 5 sectores económicos: la pesca artesanal, el turismo, debido a la presencia de un importante enclave hotelero, la agroindustria, principalmente la producción de frutas y hortalizas, el sector de lácteos y el logístico, vinculado principalmente a las actividades del aeropuerto y las tres zonas francas presentes. En 2007, la asociación generó una serie de documentos y planes de desarrollo para el territorio en colaboración con la Cooperación Alemana y distintas fundaciones que trabajan en la zona dando apoyo financiero y técnico. En este estudio, analizaremos esta propuesta en el capítulo 4. Es en esta microrregión donde se ubica el tramo de carretera a ser intervenido por el FOMILENIO II, una de las principales apuestas en la FCM que será analizada en esta investigación.

## **CAPITULO 2**

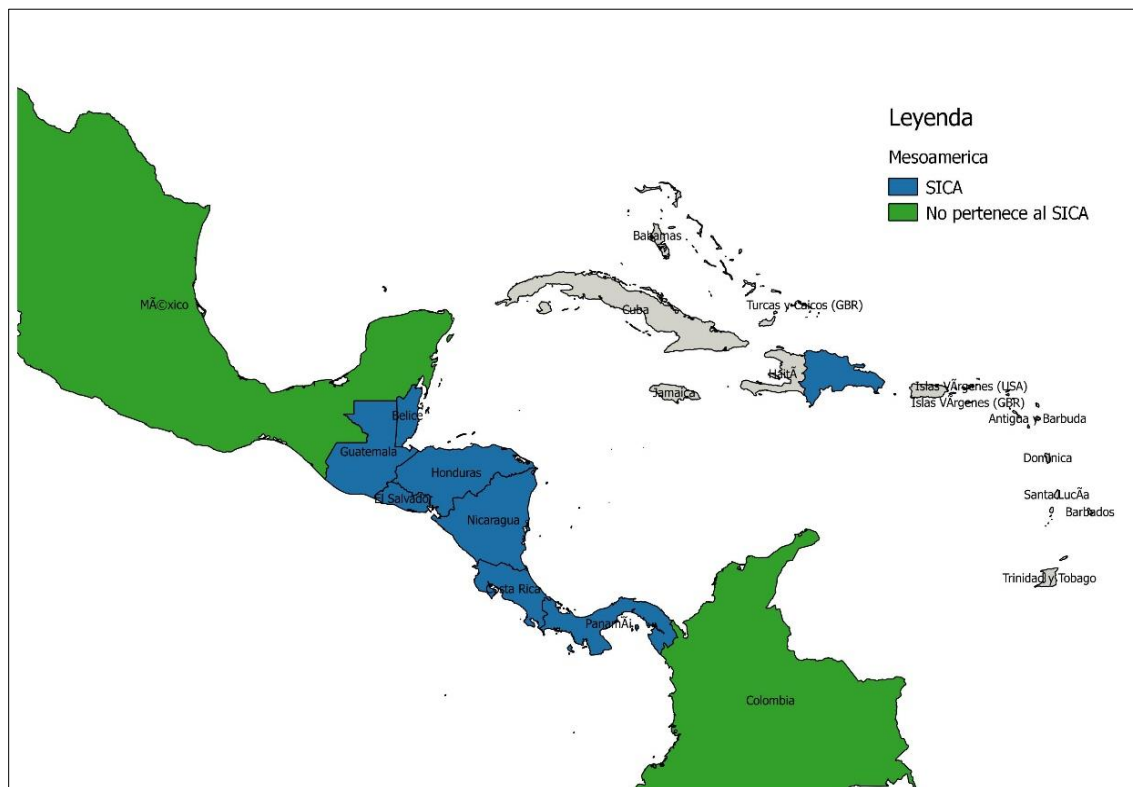
El Salvador en la integración regional centroamericana  
y mesoamericana

## Capítulo 2. El Salvador en la integración regional centroamericana y mesoamericana

### 2.1 Antecedentes de la integración centroamericana

En este trabajo, al hablar de la región centroamericana nos referiremos al istmo central del continente americano, al que pertenecen los países de Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Belice, miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). En años recientes, se ha sumado con mucha fuerza a estos procesos de integración República Dominicana, pese que geográficamente su ubicación la convierta también en parte de los países caribeños. La región centroamericana limita al norte con México y al Sur con Colombia, además cuenta con salida al Pacífico y al Atlántico, como muestra la figura 3.

Figura 3. Países pertenecientes al SICA, dentro de los países miembros del Proyecto Mesoamérica. Incluye a República Dominicana



Fuente: Elaboración propia

Los esfuerzos por la integración centroamericana no son nuevos, datan de los años 50 y 60 con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA), durante el periodo de sustitución de importaciones. Se planteaba en aquel entonces que la integración era necesaria debido a la estrechez de los mercados locales de cada uno de los países y dada la división territorial del trabajo existente. La lógica, pues, era la de buscar incrementar los intercambios entre los países del istmo para aumentar la producción local (Turcios, 1993).

Ya durante este periodo, empiezan a enunciarse las principales necesidades para generar procesos de facilitación del comercio, como la unión aduanera, la liberación del comercio y la mejora de las infraestructuras, en el marco de la Alianza por el Progreso. En esta primera etapa, de 1950 a 1970 la integración es vista “hacia adentro” y va a tener su primera concreción en la firma del Tratado Multilateral del Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. Hay una segunda etapa en donde la integración entra en crisis por la situación política interna y externa, principalmente los conflictos armados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Es así como, casi paralelo al fin de las guerras civiles, inicia una nueva etapa de recomposición en la que surge el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en 1991, en donde se transforma el marco jurídico que define el accionar de la organización (Cordero, 2016).

La tercera etapa, que inicia en los años 90, es considerada como una “integración hacia afuera” en la que se aborda la integración desde una lógica regional donde los distintos países pueden o no adherir a las diferentes iniciativas que se negocian. Los pilares actuales de la integración centroamericana son:

- Integración social
- Integración regional
- Integración económica y comercial
- Gestión de riesgo y cambio climático
- Seguridad y fortalecimiento institucional

Estos ejes coinciden y se aproxima con los aspectos que resalta el enfoque de competitividad sistémica, en el cual se busca incorporar una dimensión más social y ambiental a la hora de intervenir el territorio. De nuestro particular interés son los aspectos orientados al transporte y el comercio.

## **2.2 Transporte y comercio intrarregional**

A partir de la década de los 90, la región centroamericana viene experimentando un profundo cambio en su perfil económico, orientado cada vez más a las actividades relacionadas a los servicios. Durante la mayor parte del siglo XX era bastante fácil identificar al agro como la principal actividad generadora de divisas. Si bien es cierto la agricultura y la ganadería siguen siendo actividades considerables en algunos países, en otros, como en El Salvador, su aporte es cada vez menor. Nos encontramos así frente a nuevos ejes de acumulación que pueden englobarse en las siguientes actividades: agroexportación tradicional, otras exportaciones de bienes y servicios fuera de Centroamérica, maquila, turismo y remesas desde el exterior (Rosa, 2008).

Con este cambio en los ejes de acumulación, las actividades en servicios de las economías centroamericanas se han incrementado desde 1990, esto en la lógica de una tendencia mundial. El país que mayor porcentaje tuvo de este sector fue Panamá, para 2012, con un 87% del total de actividades. Le sigue muy de cerca Costa Rica con 70,4%. Por su parte, El Salvador aparece por detrás de Honduras (71,4%) con un 69,1%. El final del ranking encontramos a Guatemala (67,6%) y Nicaragua (55,5%).

Guatemala y El Salvador son los países con mayor actividad Industrial de Centroamérica, con un porcentaje de 21,2% y 18,9%, en relación con el PIB, en 2012. Si bien es cierto que las actividades en servicios representan la mayor generación de empleos en la región, en el caso de Guatemala, Honduras y Nicaragua el número de empleos que genera el agro es todavía significativo. El

Salvador, por su parte, genera más empleos en servicio y las actividades industriales y agrícolas representan porcentajes similares entre si (CEPAL, 2014).

El principal socio comercial de la región es Estados Unidos. Las exportaciones a este país representaron el 34% del monto total, unos USD 9.650 millones. La tabla número 1, muestra el porcentaje de exportaciones sobre el total del comercio que fueron realizadas hacia Estados Unidos por cada país centroamericano en 2013. También muestra las exportaciones que se dieron a nivel intrarregional mesoamericano (incluye a México, Colombia y República Dominicana).

Tabla 1. Exportaciones a Estados Unidos y a la intrarregión mesoamericana, como porcentaje del total del comercio

<b>País</b>	<b>%Estados Unidos</b>	<b>%Intrarregión Mesoamericana</b>
Belice	39,5%	4,7%
Costa Rica	38,2%	24%
El Salvador	46%	43,1%
Guatemala	38,4%	37%
Honduras	45,5%	17,3%
Nicaragua	45,2%	27,1%
Panamá	18,8%	13,3%

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL - 2013.

En lo que se refiere a la importación, siguen siendo Estados Unidos y Canadá los principales socios, con cerca del 35% del total, unos USD 23,730 millones. En el último tiempo, también las importaciones desde Asia se han incrementado significativamente, con el crecimiento de los intercambios comerciales de China con la región, representando un 25% del total (JICA, 2015). La tabla 2 muestra el porcentaje de importaciones, sobre el total del comercio, proveniente de Estados Unidos y de los países de la intrarregión Mesoamericana. Se observa que algunos países como Costa Rica tienen menor comercio intrarregional en relación con lo que

tiene con Estados Unidos, mientras que en Nicaragua predomina el comercio intrarregional.

Tabla 2. Importaciones de Estados Unidos y de la intrarregión mesoamericana, como porcentaje del total del comercio

<b>País</b>	<b>%Estados Unidos</b>	<b>%Intrarregión Mesoamericana</b>
Belice	32%	25,5%
Costa Rica	50%	15,4%
El Salvador	39%	29%
Guatemala	37,2%	29,6%
Honduras	40,8%	27,4%
Nicaragua	16,2%	32,0%
Panamá	29,5%	17,2%

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL - 2013.

Uno de los elementos centrales que se señalan a la hora de hablar del comercio intrarregional es el de la infraestructura. En este sentido, la región ha venido experimentando un importante avance en servicios como el suministro de agua y electricidad, pero se observa todavía deficiencia en las telecomunicaciones y carreteras pavimentadas. Es en este último rubro donde El Salvador saca ventaja al resto de países con 53% de las carreteras pavimentadas (CEPAL, 2014). En lo que se refiere a la red de carreteras internacionales, el SIECA define la red de carreteras centroamericanas (CA) de la forma que se muestra en la figura 4, con carreteras interoceánica y troncales. La densidad de esta red es mayor en los países del norte de Centroamérica y se articula con las propuestas planteadas en el Proyecto Mesoamérica, del Corredor Pacífico, Corredor Atlántico y Corredor Interoceánico. Para el caso de la FCM nos centraremos en este corredor y en las CA que atraviesan a El Salvador, específicamente la CA-02.



Figura 4. Red de carreteras centroamericanas (CA)



Fuente: Sistema de Integración Económica (SIECA), 2012

### 2.3 La unión aduanera

La iniciativa de la unión aduanera, que se impulsa principalmente en El Salvador, Guatemala y Honduras, es la que representa con mayor precisión el paradigma predominante en la búsqueda por aumentar la fluidez en el territorio. La apuesta en el periodo actual pasa por la superación de las barreras no arancelarias y el desarrollo de las infraestructuras de transporte. Surgen dentro de las fronteras nuevos círculos de cooperación generados por un aumento de la necesidad de compartir información entre gobiernos y entre empresas. En este sentido, los puntos fronterizos se vuelven territorios prioritarios para una estrategia logística, con una normatividad diferenciada que busca integrarlos y fomentar la porosidad territorial. Como señala Harvey (1990), en la actualidad, los lugares pasan a tener más valor mientras menos tiempo se permanezca en ellos.

Algunos elementos que componen o que forman parte de los objetivos de la unión aduanera son:

1. Integración de marcos normativos, así como su modernización
2. Diseño de plataformas digitales de comercio
3. Armonización y optimización de los procedimientos, sistemas administrativos y pautas.
4. Convergencia de acuerdos comerciales vigentes con socios comunes
5. Generar los lineamientos para una política de competencia regional

#### **2.4 Integración por el mercado. Proyecto Mesoamérica: cooperación y conflicto**

En los años 90, la pobreza, la violencia y la migración comienzan a ser un tema de discusión en la región. Es en este contexto que México pasa a ocupar un lugar central en el proceso de integración de la región centroamericana y el sur de México. Estas zonas, consideradas por los gobiernos mexicanos de la época con mayor “retraso” económico y social representaban una amenaza para el “desarrollo” de las regiones centro y norte del país. Para México, entonces, el desarrollo económico de la región Sur del país no podía llevarse a cabo sin considerar a los vecinos de Centroamérica.

Esta perspectiva se aleja de los enfoques regionales tradicionales, porque hasta entonces, rara vez se había pensado a estos países de manera integrada a México. De esta manera, surge el Plan Puebla Panamá (PPP), detrás del cual aparece como elemento central la política de seguridad estadounidense. Dentro de esta lógica, la frontera Sur de México aparece como una extensión de la frontera de Estados Unidos, una primera “puerta” para entrar al país. Puebla-Panamá es también una concreción de los distintos marcos de Ley aprobados en los 90 que buscaban integrar comercialmente la región:

*“El objetivo era crear una zona de libre comercio y favorecer el proceso de integración regional entre México y Centroamérica, estimular la expansión y diversificación del comercio de bienes y servicios, facilitar la circulación de los mismos, eliminar las barreras al comercio, promover condiciones de competencia leal, suprimir aranceles, adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias, proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual, incrementar las oportunidades de inversión, así como proteger y dar seguridad jurídica a los inversionistas” (Toussaint y Garzón; 2017:34).*

La construcción de infraestructura y la búsqueda por generar mayor competitividad son apuestas que buscan incentivar al capital productivo, principal beneficiario de estas políticas. Para Delgado (2004), el proyecto englobado en el PPP forma parte de una lógica de expansión del capital transnacional, una vez que las posibilidades de expansión para el capital rentista y especulativo se han visto limitadas. En los años posteriores, luego de la llegada de Felipe Calderón a la presidencia de México y la incorporación de Colombia al proyecto, hubo un cambio de enfoque para dar más énfasis a aspectos como la mejora de las condiciones sociales que iban en buena medida apuntando a minimizar los factores que provocan las migraciones masivas, un tema que desde los 90 se convirtió en una de las principales preocupaciones tanto de Estados Unidos como de México. Este cambio de enfoque vino acompañado por un cambio de nombre, y a partir del 2007, el PPP pasó a llamarse Proyecto Mesoamerica (PM).

El principal cambio de enfoque fue pasar de iniciativas específicas por país a una lógica de programas y proyectos que serían abordados de manera regional (CEPAL, 2015). Se realizó además una reestructuración organizativa para fortalecer las instancias ya establecidas y articular con otros actores regionales. Se buscaba con esto avanzar en las iniciativas ya establecidas en materia de comercio, infraestructura de transporte e integración energética, mientras por otro lado se incorporaban perspectivas en lo social, salud y vivienda. Los principales proyectos que se impulsan dentro del PM son:

- Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central
- Autopista Mesoamericana de la Información (AMI), en el rubro de Telecomunicaciones
- Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)
- Facilitación Comercial y Competitividad por medio de la creación de un Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)
- Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSP)
- Programa para el Desarrollo de Vivienda Social en Centroamérica (PDVSCA)
- Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental (EMSA)
- Sistema Mesoamericano de Información Territorial (SMIT)

El cambio de enfoque, y de nombre, buscaba además minimizar los impactos y las críticas que este proyecto tenía. Es a partir de los ejes de la Red Internacional de Carreteras y la Facilitación Comercial y Competitividad que esta investigación se propone analizar la Estrategia de Desarrollo en la FCM como una concreción en el territorio nacional de un proyecto regional. En los siguientes apartados, profundizaremos en la Red de Carreteras Internacionales de Mesoamérica (RICAM) y pondremos en diálogo algunas de las principales perspectivas críticas que en su momento se hicieron al PPP y algunas de las cuales se mantienen respecto al Proyecto Mesoamérica.

## **2.5 Red de Carreteras Internacionales de Mesoamérica (RICAM)**

La red de carreteras de Centroamérica sigue su extensión hasta territorio mexicano, formando la Red de Carreteras Internacionales de Mesoamérica (RICAM), que converge con una compleja red multimodal que conecta con los principales puertos y ciudades del centro y norte de México y de Estados Unidos, entre ellos: los Puertos Lázaro Cárdenas y Manzanillo, en el Pacífico mexicano, cuyas cargas tiene como destino Asia, y el puerto de Veracruz, desde donde se destina mercadería a la Unión Europea. Aquí radica su importancia geopolítica y estratégica pues es la forma en que tienen los productos de conectar por tierra en la Mesoamérica.

El principal corredor de la red es el Corredor Pacífico Mesoamericano, también conocido como el Corredor Mesoamericano de Integración (CMI), que articula e integra una amplia red multimodal por donde circula el 95% de la mercadería terrestre de la región, atravesando 7 países (6 fronteras) a una velocidad de 17km/h (Infante, 2012), que se mide considerando los tiempos en frontera, conectando los siguientes nodos:

*Puerto Colón – Ciudad de Panamá – Ciudad de David – Aduana (Fronteriza) Paso Canoa – Puerto Caldera<sup>2</sup> - Ciudad de Liberia – Aduana (Fronteriza) Peñas Blanca – Ciudad de Managua<sup>3</sup> - Puerto Corinto – Aduana (Fronteriza) Guasaule – Ciudad de Choluteca – Aduana (Fronteriza) El Amatillo<sup>4</sup> – Puerto de La Unión – Ciudad de Comalapa – Puerto de Acajutla<sup>5</sup> - Aduana (Fronteriza) La Hachadura – Puerto Quetzal – Ciudad de Tapachula – Puerto de Veracruz – Ciudad de Puebla.*

A partir de ahí, el corredor conecta con la ciudad de México (Ver figura 5), y los puertos señalados en el Pacífico, para posteriormente encontrarse con la amplia red de carreteras en México y Estados Unidos. Al conectar con las principales ciudades, también es posible integrar con el transporte de carga aéreo, con baja incidencia en la región. Respecto al impacto que pueda tener este proyecto en la circulación, se espera que el tiempo que dura el recorrido entre México y Panamá se reduzca de 190 a 54 horas; y que la velocidad promedio aumente de 17 a 60 km/h (Infante, 2012).

---

<sup>2</sup> Con un corredor que conecta directo a la ciudad de San José, capital del país y a Puerto Limón, en el Caribe costarricense, atravesado por el Corredor Atlántico

<sup>3</sup> En la Ciudad de Managua se conectan los corredores Pacífico y Atlántico

<sup>4</sup> Con conexión al corredor interoceánico y el corredor atlántico

<sup>5</sup> Con corredor directo a la ciudad de San Salvador y al corredor interoceánico. Lo mismo pasa con la Ciudad de Comalapa, en El Salvador y el Puerto Quetzal en Guatemala

Figura 5. Corredor Pacífico Mesoamericano



Fuente: MOP (2017). El Salvador Logístico. El desempeño Logístico: marco actual. Política Integrada de Movilidad y Logística para el Desarrollo Productivo y la Facilitación del Comercio. San Salvador, El Salvador

## 2.6 Perspectivas críticas sobre el Plan Puebla Panamá y el Proyecto Mesoamérica

Como se señaló previamente, durante la década de los 70 y 80 en Latinoamérica los debates con relación al desarrollo regional pusieron en el centro la cuestión de la desigualdad entre regiones en un contexto de impulso del modelo de sustitución por importaciones, sobre todo en aquellos países que desarrollaron un capitalismo periférico en sus principales núcleos urbanos. El ahora Proyecto Mesoamérica recupera cierta mirada regional y de planificación activa por parte de los Estados que había tenido poco peso en la década de los 90 en que más bien se les pedía no intervenir.

Para Hiernaux (2003), la regionalización realizada a través de Puebla Panamá es bastante arbitraria, no considera a los lugares como regiones ni como territorios,

sino más bien como espacios para la intervención cuya apuesta sería llevar la “modernidad” y en ese sentido todas las acciones deben ir enfocadas a incrementar la actividad económica, sin considerar las particularidades de cada territorio. De esta forma, el elemento que uniría al Sur de México con Centroamérica sería la condición estructural de pobreza y no tanto las expresiones culturales en común o las lógicas productivas y de intercambios propias. Así, “el territorio de las comunidades o regiones se transforma en un espacio de flujos para la circulación de los bienes, las personas, la energía y la información. Dicho enfoque corresponde bien a la visión neoliberal que privilegia la movilidad y la circulación de los bienes en general, sobre la conformación de espacios integrados, con una diversidad de funciones” (Hiernaux, 2003:170). Esta crítica hecha a la manera en que se regionalizó Puebla Panamá es asimilable al proceso por el cual se definió a la Franja Costero Marina como área de intervención. Sobre esto profundizaremos en el capítulo 3.

Otras críticas que han sido realizadas a estos planes provienen de las organizaciones en el territorio. Algunas, como la Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH) y el Ejército Zapatista para la Liberación Nacional (EZLN), han denunciado en reiteradas ocasiones el carácter extractivista y militar que, según señalan, este proyecto de integración regional trae consigo. Algunos autores, como Salazar (2003), han hecho énfasis en el interés empresarial en el amplio banco biogenético que integra la región que va desde Puebla a Colombia, en donde se pueden encontrar yacimientos y producción de petróleo o metales, potenciales lugares de explotación, abundantes recursos de agua, madera, tierra fértil, todo “inventariado”, como parte del corredor biológico mesoamericano.

Además de la facilitación del comercio y la inversión en infraestructura de transporte para mejorar los intercambios de mercaderías, el mercado energético constituye un eje fundamental de la apuesta del Proyecto Mesoamérica. Es en este sentido que destacan los proyectos encaminados a la creación de gasoductos y represas hidroeléctricas, así como las acciones para dinamizar la transmisión eléctrica entre países. Estas iniciativas han incrementado la conflictividad social a lo largo de la región, principalmente entre las comunidades que se oponen a estos proyectos que,

en muchos casos violan el convenio 169 de la OIT que manifiesta el obligatorio cumplimiento del derecho a la Consulta y Consentimiento, Previa, Libre e Informada (CPLI) (OFRANEH, 2013).

La conflictividad es tal que en países como México, Honduras y Guatemala se reportan asesinatos de líderes sociales a manos de grupos paramilitares y fuerzas policiales. Este proceso es considerado por muchos autores como una remilitarización de los países, en el que se encierra de alguna manera una de las contradicciones del capitalismo moderno que señala Harvey (2016) entre libertad, en este caso libre comercio, y sometimiento. En el capítulo 5, observaremos algunos conflictos para el caso de El Salvador, que, si bien no están exentos de hechos de violencia y acoso a líderes y lideresas sociales, su mediación se ha dado en términos institucionales y con poco impacto en el avance de los proyectos.

Visto desde la teoría de las redes, estos planes buscan incrementar los niveles de articulación entre distintos mercados y circuitos productivos, en una búsqueda por fortalecer los intercambios entre territorios no contiguos, al mismo tiempo que desplazan y rompen con formas de vida más ancladas a los espacios locales y no tanto a las lógicas globales. Puede pensarse, como lo hace Haesbaert (2011), que las comunidades suelen verse afectadas por decisiones que se toman en territorios lejanos al de su vida cotidiana.

La resistencia a muchos de estos proyectos, las características propias de los territorios y los cambios en su implementación que llevan a cabo los gobiernos, dentro de los márgenes de soberanía que mantienen, son interés de esta investigación. Una de las tesis que sostendremos a lo largo de este estudio es que en el proceso de planificación y elaboración de estos planes regionales que funcionan a modo de “líneas guías” hay una serie de etapas de resignificación, negociación y conflicto que le dan particularidades. Los siguientes capítulos serán un esfuerzo por aproximarnos a una definición de las particularidades en que estos planes se llevan a cabo en la FCM de El Salvador, haciendo énfasis en sus posibilidades y limitantes.



## **CAPITULO 3**

### **Las políticas territoriales en El Salvador y su implicancia en la logística**

## **Capítulo 3: Las políticas territoriales en El Salvador y su implicancia en la logística**

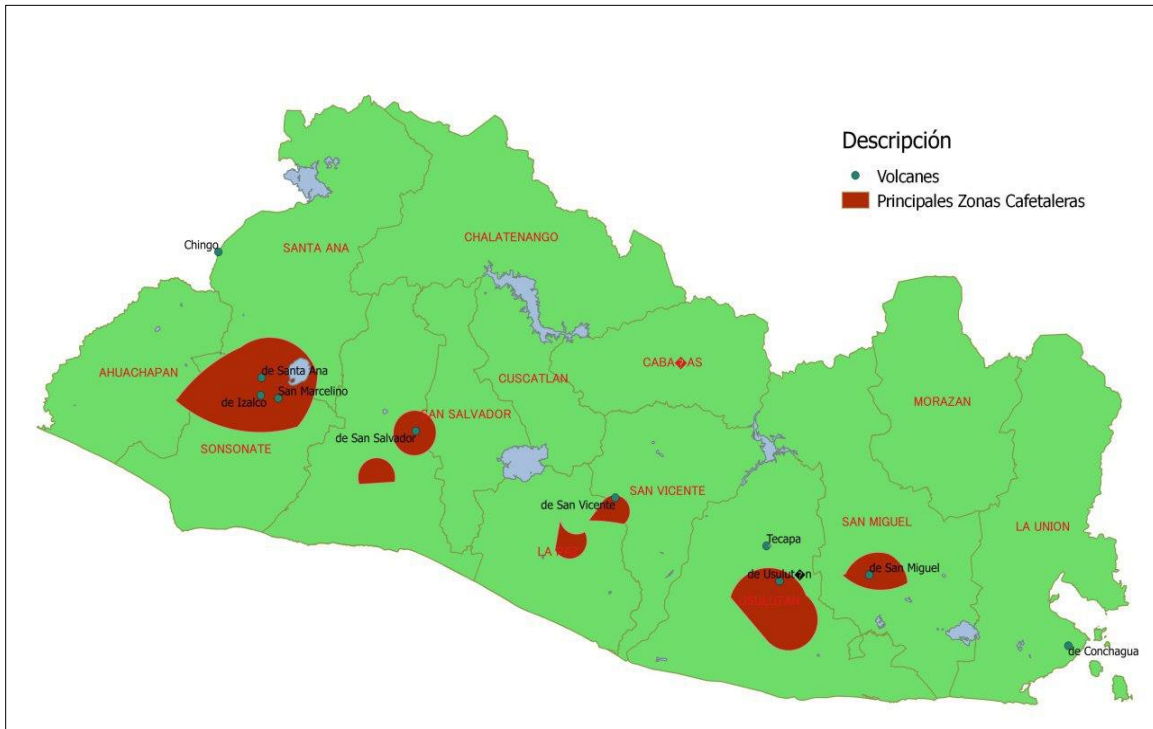
### **3.1 Periodización de la historia territorial de la FCM**

#### **De 1876 – 1948. De la estructura económica colonial a la división internacional del trabajo**

A finales del siglo XIX en El Salvador se vive un impulso al cultivo del café sobre la base de un modelo agroexportador predominante durante la mayor parte del siglo XX. Hasta la incorporación del café a la actividad económica, el cultivo predominante era el del añil, el cual no entraba en conflicto con otras formas de organizar la producción de propiedad, en la medida que era menos expansivo. La incorporación del café se da de una forma particularmente violenta, en el marco del proceso de acumulación originaria en el país (Menjivar, 1976). Dada la superficie del territorio nacional, una expansión de la frontera agrícola como ocurrió en otros países de Centroamérica y zonas cafetaleras era poco viable. La única forma de garantizar la concentración de la tierra era vía apropiación de terrenos en ese momento utilizados para la subsistencia. El proceso además dio pie al surgimiento de una clase capitalista oligárquica, conformada por comerciantes extranjeros y algunos productores que lograron hacer la transición desde el añil.

Podríamos decir que durante el periodo en cuestión hablar de El Salvador era sinónimo de hablar de café. Para 1911, el café representaba un 73% de las exportaciones y el valor ascendía a un 95.5% para 1931 (Browning, 1975). Estos niveles de producción convirtieron a El Salvador en el principal exportador de café en Centroamérica. Las principales zonas cafetaleras estaban ubicadas en el occidente del país, principalmente en los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate, así como en las partes altas de San Salvador, Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán, y en menor medida en el oriente del país, particularmente en las cercanías del volcán de San Vicente y el volcán Chaparrastique en San Miguel, tal y como muestra la figura 6.

Figura 6. Principales zonas cafetaleras del país



Fuente: Elaboración propia con datos de censos agropecuarios

Podemos apreciar en este periodo una primera fragmentación del territorio, planteada en términos de infraestructura de transporte y urbanización. Así mismo, se consolidaron tres zonas económicas diferenciadas. La zona norte, la zona central, predominante en cultivo de café, y la zona costera, con predominancia de cultivos de subsistencia (Lungo y Baires, 1981). La concentración del café en la ladera central, entre las dos cadenas montañosas, estuvo motivada principalmente por su altura respecto al nivel del mar, entre los 500 y los 1800 metros, y la cercanía a los principales núcleos urbanos.

En cuanto a la Franja Costero Marina, durante muchos años sobrevivieron ciertas formas de explotación precapitalistas como el colonato y la aparecería y su inserción en la lógica capitalista es más tardía. En ese entonces los cereales, la ganadería y unos primeros cultivos de algodón eran las producciones hacia las que la zona estaba orientada (Browning, 1975). Un hito importante en cuanto a infraestructura portuaria es que en este periodo se da la construcción del muelle de Cutuco,

convirtiéndose en un puerto ferroviario, en una articulación multimodal, ya que representaba la última estación para el transporte de carga y pasajeros.

Por otro lado, en materia de desarrollo de los medios de transporte, la principal apuesta de inicios del siglo XX fue por la construcción de ferrocarriles como estrategia para conectar las principales zonas cafetaleras, en especial entre Sonsonate y Acajutla (Menjivar, 1976). La figura 7, muestra la red del ferrocarril a finales de la década de 1920. Para ese entonces, la red ya conectaba ambos puertos del país. La inversión en ferrocarriles siguió hasta 1930 cuando la caída del precio del café y el auge de la carretera como principal vía de transporte inaugurarían un nuevo periodo.

Figura 7. Vías del tren de El Salvador



Fuente: <http://www.tramz.com/sv/svm1.html>

## **De 1948 a 1980: Modernización e integración regional**

En 1948 se da en El Salvador el acontecimiento político conocido como el “golpe de los mayores” que lleva al poder a un grupo de militares con una perspectiva que para la época podía ser considerada de corte desarrollista, y que se propone romper con el antiguo orden. En esencia, la propuesta de este régimen es la modernización de la economía, solo posible en un contexto pujante que viene dado por los altos precios del café.

Este periodo tiene como aspecto clave la búsqueda por la industrialización y la integración regional, que son consideradas piezas fundamentales de la estrategia modernizadora. Estos dos elementos pondrán a la Franja Costero Marina como el principal territorio de intervención en el periodo. En un informe de Naciones Unidas citado por Turcios (1993), se recomendaba la construcción de una red de carreteras, principalmente en regiones que permanecían desconectadas, como las planicies costeras y las zonas montañosas septentrionales. La apuesta por la industria tuvo entonces un efecto en el territorio de la Franja dado el aumento en el cultivo de algodón en un proceso de expansión que podría pensarse como una última colonización del territorio.

El cultivo de algodón tuvo su principal auge a finales de la década de los 60 y los primeros años de los 70, para luego comenzar un lento proceso de desaceleración en la producción que vino dado por la crisis del modelo agroexportador y por la guerra. Para 1963, por ejemplo, la superficie sembrada era de 114 136 hectáreas (1141.36 km<sup>2</sup>). En los próximos años de la década experimentaría un decrecimiento, hasta llegar a 63 000 hectáreas en 1970 (630 km<sup>2</sup>) (CONAPLAN, 1970).

La industrialización es, en sentido amplio, el gran paradigma de los primeros años de este periodo. La complejidad de su puesta en marcha pasaba en parte por la necesidad de diversificar la matriz productiva sin afectar a las estructuras económicas tradicionales. De lo que se trataba, más que de una reforma o una revolución, era de la modernización del capitalismo en el país. Entre los argumentos

que se destacaban en favor de la industrialización, Bert señala los siguientes: 1) Se crearían nuevas oportunidades de empleo para la creciente población; 2) se disminuiría la dependencia al café; 3) se reduciría la subordinación de las importaciones de productos indispensables (sustitución por importaciones); 4) Se mejorarían las habilidades de la población trabajadora, aumentando la productividad de la mano de obra y de los salarios (En Turcios, 1993).

Una de las grandes cuestiones que aparecen en este periodo y que acompañan prácticamente todos los paradigmas de desarrollo posteriores es el de la estrechez del mercado interno, por un lado, y la alta densidad poblacional, por otro. De esta forma las discusiones se daban, por un lado, alrededor de la necesidad de expandir territorialmente los mercados a los que los productos salvadoreños podían llegar y, por otro, la importancia de aumentar las posibilidades de adquirir productos del mercado interno. Será durante casi todo el siglo XX, y aún en lo que va del siglo XXI, la primera de las cuestiones la que tendrá mayor peso relativo en la creación de políticas públicas. Es así como la integración se convierte en una prioridad para los gobiernos salvadoreños. Lo anterior queda plasmado con los ejes establecidos en relación con el programa de integración: 1) ampliación de mercados; 2) coordinación de los programas de inversión y; 3) liberalización comercial. En todo momento la búsqueda se centró en la creación de un mercado común centroamericano en búsqueda de la complementariedad.

Llevar adelante este proyecto de modernización requería una fuerte inversión en infraestructura, principalmente energética y de transporte. Entre las principales obras de infraestructura en el periodo que se llevan a cabo en el marco de este proyecto de modernización se encuentran: la modernización del puerto de Acajutla; la construcción de la carretera litoral (1956 – 1962) y del aeropuerto (1976 – 1980); así como la construcción de las represas hidroeléctricas 5 de noviembre (1954) y Cerrón Grande (1976), dos de las que más aportan a la red eléctrica nacional.

## **De 1980 – 2009 De la guerra a la paz: programa de ajuste e inserción de la agenda territorial**

Durante la década de los 80, el país se vio envuelto en una profunda crisis social y política, que tuvo efectos también en el modelo económico, principalmente por las decisiones que se tomaron frente a ella y por los efectos que tuvo la guerra civil. A partir de 1989, se comienza a implementar un nuevo modelo económico basado en la exportación de productos no tradicionales a mercados extrarregionales (Segovia, 1997).

En el plano territorial tienen fuerte influencia dos elementos. El primero, es la masiva migración hacia el extranjero, principalmente a Estados Unidos, que, para la década de los 90, rondaba cerca de 1,5 millones de salvadoreños y salvadoreñas fuera del país. La segunda es una creciente urbanización, pues para 1992, la población urbana era de 50.5%. Estos elementos tienen dos efectos. Por una parte, el agotamiento del modelo agroexportador, pues las remesas familiares se constituyen como la principal fuente de divisas del país. Esto llevó una transformación hacia una economía de servicios y comercio, generando un escenario donde el principal excedente se produce en el exterior; y por otra parte las principales inversiones se dan en la esfera de la circulación (Segovia, 1997).

De esta forma, se pasa de una economía agroexportadora a una economía tercerizada, basada en la desregulación y en la economía de libre mercado. Por otra parte, la aceleración del proceso de urbanización y de la migración provocó un agotamiento en las actividades de subsistencia de las zonas rurales, profundizando la pobreza en el ámbito rural, principalmente en aquellas zonas más desconectadas a los principales núcleos urbanos.

Para el caso de la Franja Costero Marina, comienzan a consolidarse actividades productivas como la industria manufacturera, los servicios logísticos y el turismo, que coexisten con los usos de la tierra heredados del modelo agroexportador. En este periodo aparece la experiencia del Bajo Lempa, como una de las más representativas dentro de la Franja, en lo que se refiere a la configuración e

integración del territorio posconflicto, la cual fue posible gracias al capital social acumulado durante la guerra y también durante la relocalización.

El territorio del Bajo Lempa está ubicado en el departamento Usulután y San Vicente, fue uno de los territorios que fueron beneficiados con el Programa de Transferencias de Tierras que incluía entre sus beneficiarios a tenedores de tierras, desmovilizados del FMLN y desmovilizados de la Fuerzas Armadas. Este territorio, desarticulado por la guerra y vulnerable a fenómenos de la naturaleza, fue rápidamente lugar de ejecución de iniciativas que respondieron a problemas tan diversos como la gestión de riesgo, el desarrollo de la mujer y la juventud, iniciativas productivas y la organización social, entre otras (Gómez y Rodríguez, 2003).

A partir del 2001, emergen dinámicas que van a complejizar en buena medida la comprensión del territorio. En primer lugar, los cambios a nivel macroeconómico generados principalmente por la dolarización y la apertura de Tratados de Libre Comercio, sobre el que destaca el Tratado entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, CAFTA, (por sus siglas en inglés), vigente desde 2004, así como una serie de inversiones en el sector servicio que incluyen la transferencia de activos de la banca, que pasa a ser parte de capitales extranjeros. En segundo lugar, la problemática del riesgo ambiental pasa a ocupar un lugar central en la agenda de las organizaciones comunitarias, luego de los estragos generados por el Huracán Mitch, principalmente en el Bajo Lempa, y los terremotos de enero y febrero del 2001, en la zona de La Paz, principalmente en la microrregión de Los Nonualcos. El desafío era el de reducir la vulnerabilidad de las comunidades frente a fenómenos naturales (Gómez y otros, 2015).

Por otra parte, en lo que se refiere a la agenda territorial, observamos el surgimiento de los Planes Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) y la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo Local. Se van a consolidar, además, durante este periodo, dos de los principales nuevos ejes de acumulación: la logística y el turismo. Como ya se ha mencionado, a lo largo de la FCM se ubican los principales activos logísticos y una fuerte oferta turística vinculada al turismo de



playa y ecológico, en el caso de los volcanes, con corredores que conectan distintos puntos de la zona central y occidental. Son en estas dos zonas donde se observa una mayor presencia de actividades vinculadas a los sectores financieros (las principales casas matriz de los bancos están ubicadas en San Salvador) y de la industria, principalmente ingenios azucareros y maquilas.

### **3.2 Paradigmas de la Logística en El Salvador**

En esta investigación consideramos a la logística vista desde la perspectiva del Estado. Es decir, como problema que demanda una acción de la política pública. Proponemos pensar a la logística en El Salvador a partir de tres grandes momentos definidos como: el paradigma de la industrialización, el paradigma de la liberación y facilitación comercial y, finalmente, el paradigma de la competitividad sistémica.

Llamamos paradigma de la industrialización al que tiene su lugar en el periodo de 1948 a 1980. En este periodo, el papel del Estado es el de proveer la infraestructura necesaria para el despliegue de diversas actividades industriales. En esta etapa, nociones como competitividad todavía no aparecen y el énfasis se hace en la productividad nacional. Las actividades realizadas en los principales nodos logísticos son una extensión más de la producción, dada la lógica de la sustitución de importaciones, y no son vistas como actividades en las que se genera valor. Otro elemento característico de este periodo es la apuesta por la integración centroamericana, en la que se entiende que dado lo pequeña de las economías nacionales es necesario impulsar estrategias de integración que generen demanda para las industrias locales nacientes. Es así como en Centroamérica comienza a configurarse un esquema de “clusters”, en el entramado productivo regional.

En segundo lugar, encontramos al paradigma de la liberación comercial, que tiene lugar desde la década de los 80 hasta los primeros años de la década de los 2000, básicamente con la aprobación del TLC con Estados Unidos en 2005. En este paradigma, el énfasis se pone en la superación de los aranceles tributarios, la apertura comercial y las medidas que buscan incidir en aspectos macroeconómicos

como el presupuesto, la inflación y la política monetaria. En esta línea, acciones como la dolarización de la economía, en 2001, son condiciones estructurales que apuntan a minimizar los impactos en la tasa cambiaria. En este paradigma, el Estado ocupa el rol de facilitar la logística interna de los privados. Durante este periodo también se llevó a cabo la privatización de sectores estratégicos como la banca nacional y las telecomunicaciones, en 1996 y 1998, respectivamente. Liberar las fuerzas del mercado y generar la atracción de inversiones extranjeras que permitan la transferencia tecnológica fue una de las principales apuestas de éstos años.

La apertura comercial generó inevitablemente una presión competitiva en los mercados locales y externos. En este sentido, se puede considerar que el desarrollo logístico en El Salvador es empujado principalmente por las necesidades de las empresas transnacionales, en un contexto de fragmentación de la producción a escala global propia del periodo posfordista. La liberación comercial va a representar un movimiento de los principales capitales nacionales del agro hacia sectores de servicio, comercio y financiero, consolidando en las ciudades internas del país un circuito superior de la economía. En este sentido, las ciudades se convierten al mismo tiempo en centros de distribución de las empresas, siendo nodos claves en la red logística no solo nacional, sino internacional. El caso más evidente es el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), con mayor vinculación a las lógicas globales, sobre todo en lo que se refiere a los patrones de consumo. Sobre la formación de estos circuitos profundizaremos en el Capítulo 4.

El tercer paradigma es el de la competitividad sistémica, propuesta impulsada en estos años por de CEPAL. Este paradigma representa al menos tres cambios en la perspectiva estatal en relación con la logística. El primero es que amplía la mirada del rol del Estado, que ya no solo actúa como proveedor de la infraestructura y servicios o como encargado de facilitar el comercio y el transporte, sino como gestor para una estrategia de competitividad nacional, en lo que Marcio Silveira (2015) denomina como “Logística de Estado”. El segundo, es que parte de una mirada de desarrollo holística, en donde a los tradicionales aspectos micro y

macroeconómicos, se suma la preocupación por las estructuras económicas y sociales. El tercer cambio refiere al foco en la estabilidad macroeconómica que toma la política fiscal como parte de una mirada de corte neoestructuralista (Benavides, Shirley y otros, 2004).

La noción de competitividad ha desplazado en los discursos de los funcionarios, medios de comunicación y empresarios a otras como desarrollo, bienestar o productividad. Lo anterior no implica que se hayan dejado de utilizar, sino que su peso en la agenda pública es menor. Existe en su uso una relación directa entre desarrollo y competitividad, de tal forma que ésta se convierte a sí misma en un atributo de los territorios (Castillo, 2011), en la medida de que hay una serie de características deseables que deben alcanzarse y que los Estados están obligados a cumplir.

Al hacer este recorte cronológico de los paradigmas vale aclarar que no hablamos de estos en el sentido de etapas lineales, ni con cortes temporales fácilmente identificables, sino que se trata de procesos de acumulación de teorías y aprendizajes, en que éstas van incorporando nuevas miradas. Así, en la actualidad, el Estado busca intervenir en menor medida en la producción, como ocurría en el periodo de industrialización, y se centra, aunque no exclusivamente, en la circulación. De ahí que en el capítulo 5 de esta investigación analizaremos cómo las necesidades diferenciadas en circulación generan que para aquellos actores cuyos intercambios se dan principalmente en espacios contiguos, esta apuesta por integrar al exterior no les beneficie o lo haga de manera parcial.

Durante el periodo de estudio (2009-2017), el primer intento de generar directrices alrededor de la logística fue elaborado por la ya desaparecida Comisión Nacional para el Desarrollo, y fue titulado como “Plataforma Logística y Servicios Especializados: Una apuesta estratégica para el desarrollo nacional” (2009). Un documento de cerca de 44 páginas donde se establece la apuesta estratégica alrededor de los activos territoriales principales, las acciones necesarias que deberían implementarse y una estimación de montos para diferentes proyectos,

como el de la Ciudad Aeroportuaria. Quizás lo más relevante de este documento es que ya plantea a los servicios logísticos como un nuevo eje de acumulación. Por lo demás, el mismo carece de detalle y rigor técnico y está planteado de forma más bien superficial.

En 2013, el país desarrolló el Foro El Salvador Logístico 2030 en el cual participaron consultores internacionales, empresas privadas y funcionarios del gobierno. El foro generó discusiones alrededor del desarrollo de algunos sectores estratégicos como el aeroportuario, las zonas francas y la aeronáutica. Otras temáticas abordadas estuvieron relacionados a los costos logísticos, el transporte de carga en Mesoamérica y la visión de CEPAL respecto a una política integral, a cargo de Gabriel Pérez, oficial asociado de Asuntos Económicos, Unidad Servicios de Infraestructura. Durante su presentación, Pérez hizo un recorrido por las apuestas de la CEPAL para crear una política integral de movilidad y logística que esté bajo un paradigma alrededor de 4 ejes como el económico, el social, el ambiental y el institucional. En este paradigma, el rol del Estado se amplía y sobrepasa la mera provisión de infraestructura para pasar a ser el garante de generar las condiciones a los distintos niveles para fomentar la competitividad nacional (PROESA, 2013).

Sobre la importancia de la logística, el ex Ministro de Obras Públicas, Gerson Martínez, señaló en 2017 que los costos logísticos representaban “el 40% del total de costos de las empresas constructoras”. Además, añadió que “transportar una tonelada de Panamá a México hoy en día cuesta entre \$0,15 y \$0,17 por kilómetro, siendo más caro que en otras regiones” (Publicado por Diario el Mundo, 2017). De las palabras de Martínez se pueden identificar al menos dos principios fundamentales que se encuentran en la mayoría de los proyectos de desarrollo logístico que hay en El Salvador. El primero de ellos, es la búsqueda de las empresas por reducir costos en la circulación de la mercadería. El problema entonces no es ya de carácter arancelario, como si lo fue en la primera ola de reformas neoliberales, sino que se centra en situaciones no arancelarias, de carácter técnico, normativo, operativos, institucionales y en deficiencias de la

infraestructura logística. El segundo, es el carácter intrarregional que alinea la política a lo planteado por el Proyecto Mesoamérica.

Tras la realización del foro El Salvador Logístico 2030, se da en el país el inicio de un nuevo paradigma en relación con la logística. La apuesta por inversiones orientadas a los servicios especializados se vuelve una apuesta a largo plazo y un sector prioritario para el desarrollo en la agenda gubernamental. De este foro se crea el compromiso para la creación de la Política Nacional de Logística y Movilidad (PNLM), la cual sería presentada unos años más tarde (MOP, 2017). Junto a la política se generó un documento titulado “El Salvador Logístico: marco actual” (GOES, 2017). En este documento, el gobierno retoma lo planteado por Azhar Jaimurzina (CEPAL, 2015) para hablar tanto de logística como de movilidad. Para efectos de este estudio, nos centraremos únicamente en la definición propuesta para la logística, entendida como:

*“La logística se refiere a la articulación de la provisión de servicios de infraestructura, la producción, la facilitación del movimiento, la distribución de bienes y la regulación de servicios e información a lo largo de la cadena global. Esto supone considerar la articulación de servicios de transporte y distribución, la disposición de infraestructura, el acceso a tecnología e información y la eficiencia de procesos” (GOEs, 2017).*

La CEPAL entiende que la integración logística es necesaria para una integración productiva (MOP; 2017). Es decir, que cualquier estrategia de transformación productiva que busque fomentar nuevos ejes de acumulación debe venir acompañada de una estrategia logística, una estrategia de competitividad. Es acá donde se define el concepto de competitividad sistémica, entendida como: *“conjunto de capacidades a desarrollar en los habitantes de una nación y el conjunto de instituciones, políticas y factores que las potencian, para permitirle el desarrollo humano alto por medio de un desempeño productivo dignificante de los mercados laborales”* (MOP, 2017). Esta competitividad se articula alrededor de tres “competitividades”: La competitividad social, económica y el cambio cultural,

logrando que el concepto, tradicionalmente reducido a factores económicos, trascienda hacia dimensiones sociales y culturales.

A diferencia de la noción de identidad cultural planteada en el Plan Maestro para la Zona Oriental, lo cultural planteado en este paradigma no refiere a las prácticas y saberes propios de los territorios, sino a la creación de una cultura local para la competitividad. Así, el MOP, retomando a Adriana Urieta define al cambio cultural como:

*“el conjunto de políticas, instituciones y acciones que permiten desarrollar rasgos de carácter a nivel individual y colectivo que fortalecen la autonomía y autoestima de los pobladores locales, mediante la promoción de una cultura de trabajo y excelencia. Una de las principales características de la competitividad idiosincrática es que estimula a los agentes productivos a ofrecer productos que son globalmente aceptados y que reflejan el orgullo de la cultura local.”* (Urieta en MOP, 2017: 2007).

La creación de una cultura local para la competitividad pasa a ser homologada a la cultura organizacional de las empresas y los territorios son valorizados en funciones de las lógicas globales. De esta forma, las reglas de la competitividad se refieren más al producto global que a la dinámica del lugar (Silveira, 2007). Es en esta tensión entre lógicas globales y locales en que la categoría de territorio usado se nos presenta como marco para pensar en qué medida la política pública favorece determinados usos en detrimento de otros y en que lo global subordina las demás formas de relacionarnos y hacer uso del territorio.

En el caso de El Salvador, la política identifica a los sectores de servicios empresariales, logística, industria informática, servicios médicos, industrias creativas, aeronáutica y turismo, como aquellos con posibilidades de crecimientos y de ser más competitivos para la economía nacional (MOP, 2017). Otros sectores más tradicionales serían la agroindustria, textil y confección, y calzado, que han sido los ejes de acumulación de los últimos 30 años.

De cara a un escenario de beneficios diferenciados en el desarrollo logístico, aquello que en realidad es entendido como “competitividad nacional” no refiere a otra cosa que a la competitividad de determinados sectores con mayores niveles de exportación y participación en el mercado internacional. Por otra parte, se refiere a aquellas empresas dentro de estos sectores cuya escala y capacidad de generar cargas les permite aprovechar estas transformaciones en el territorio impulsadas por las políticas de infraestructura. Esta equiparación entre el interés nacional y el interés de determinadas empresas podemos entenderla como parte de la construcción de hegemonía (Gramsci, 2018) en la medida que se construye un “consenso social” en que distintos actores adhieren a un proyecto económico y político que permite que esta equiparación sea posible, convirtiendo las prioridades de las empresas en las prioridades de la política nacional.

### **3.3 Políticas territoriales y logísticas**

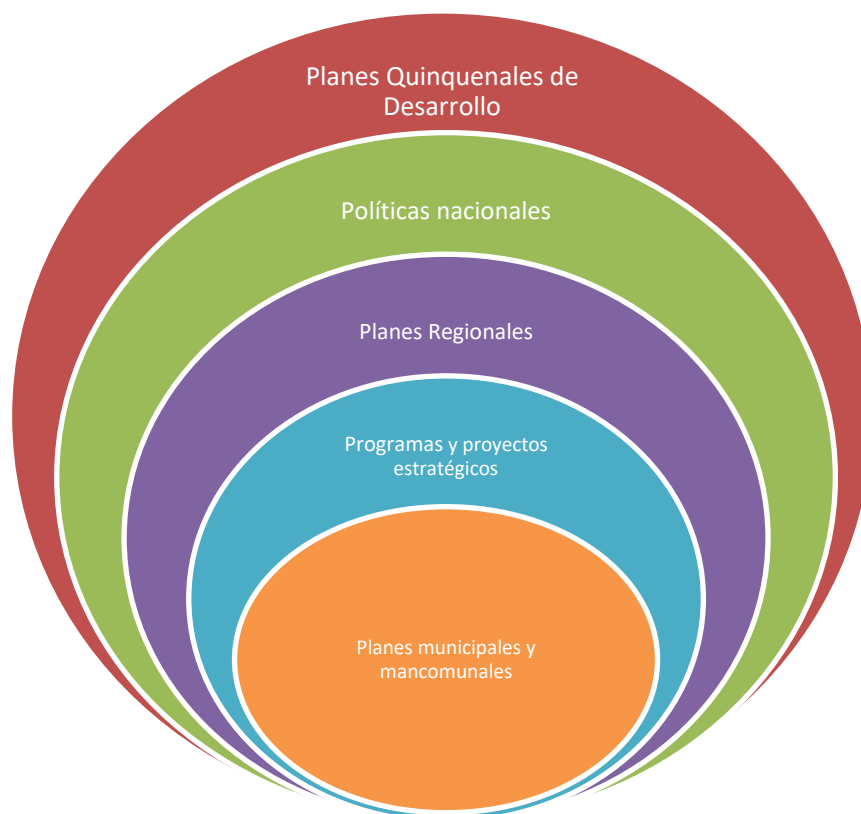
Con la llegada del FMLN al gobierno, hubo un cambio en las élites gubernamentales del país que permitió que se incorporaran al diálogo de las políticas públicas actores que en el pasado habían sido poco considerados. La cercanía ideológica y política histórica del partido de gobierno con algunas de las organizaciones que venían trabajando en los territorios, a nivel nacional y particularmente en la Franja, permitió una mayor articulación con las demandas de éstas. La Fundación Prisma (2016), define al periodo que inicia con los gobiernos del FMLN como una “consolidación de la agenda territorial”, en el sentido que la perspectiva de los territorios es incorporada como eje estructurante de las políticas públicas, en constante tensión con otras lógicas de desarrollo.

La llegada del FMLN se tradujo en un cambio del perfil gubernamental respecto a la política pública. Algunos de los elementos más destacables de este cambio fueron: 1) Una vuelta al rol planificador del Estado en el desarrollo, esto se refleja en la creación de los Planes Quinquenales de Desarrollo; 2) La recuperación de la política social como instrumento para reducir la pobreza y la desigualdad, con programas como el Plan Anti Crisis y distintos programas de transferencia condicionada; 3) La

incorporación de un plan contra los efectos del cambio climático; 4) La incorporación de una perspectiva territorial en el diseño de las políticas públicas y en la organización institucional del gobierno; 5) La apuesta por la recuperación del agro y la transformación del modelo productivo.

Para realizar una aproximación a cómo operan en su ejecución los planes y políticas públicas en El Salvador, durante el periodo de análisis, que tenga en cuenta su especificidad y concreción en un territorio dado, se propone el esquema de la Figura 8. No se trata de un esquema rígido, pero ofrece una mirada ordenadora. Se compone de 5 niveles – un sexto podrían ser los planes internacionales, como el Proyecto Mesoamérica.

Figura 8. Esquema de los planes y políticas públicas según su nivel de especificidad territorial



Fuente: Elaboración propia

El primero de los niveles corresponde a los Planes Quinquenales de Desarrollo que establecen el perfil político del gobierno de turno. Son estos lo que otorgan las

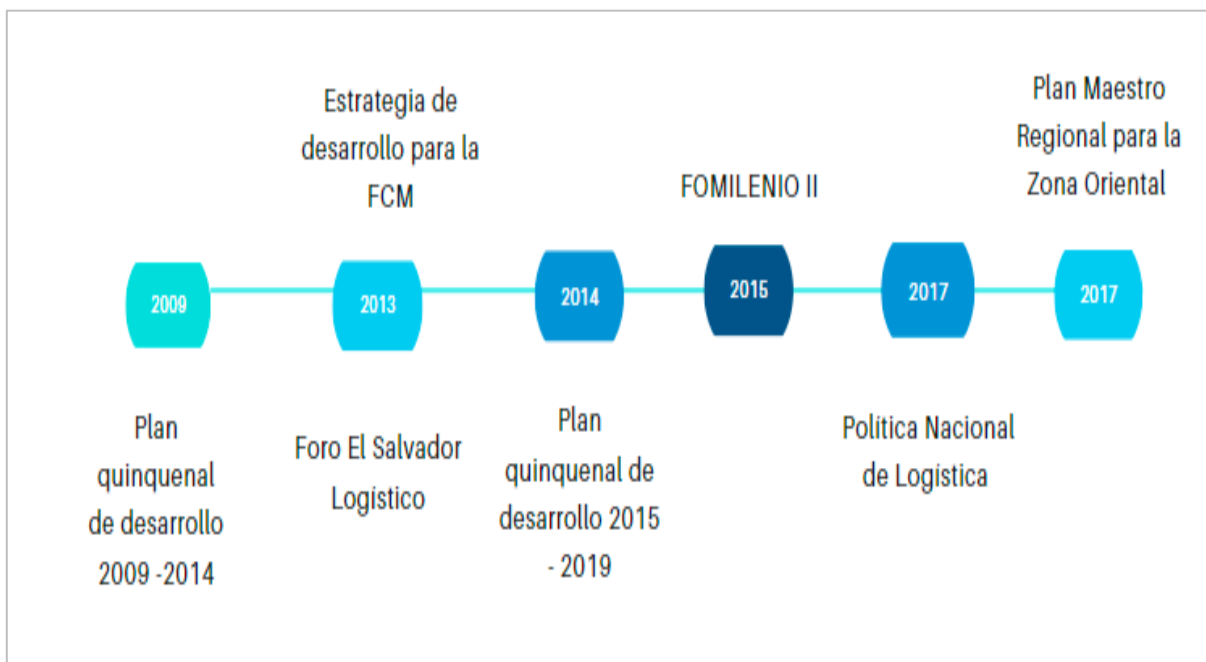


directrices para el diseño, formulación y/o reformulación de las políticas públicas, que corresponden al segundo nivel. La estrategia de la FCM es entendida acá como un plan regional (tercer nivel) en que las políticas encuentran su concreción en el territorio. Se propone pensar los planes regionales como una conjunción de distintas políticas que se concretizan en un territorio dado. Ejemplo de ello sería la Política de Desarrollo Territorial y Descentralización o la Política Nacional de Logística.

De los planes regionales deriva el cuarto nivel, los proyectos y programas estratégicos, los cuales tienen recursos definidos, temporalidades específicas y actúan sobre un territorio dado con objetivos más acotados. Finalmente, los planes municipales y mancomunales. En el municipio inciden con fuerza actores como ONG, empresas privadas, organismos de cooperación internacional, alcaldías municipales, organizaciones civiles y sociales, bajo esquemas de gobernanza que no siempre se traducen en una participación de los actores locales. Es en el municipio donde diversas lógicas sobre desarrollo entran en disputa. En este estudio, al hablar de planes municipales y mancomunales pensaremos las acciones que las alcaldías y el gobierno nacional llevan a cabo.

Para lograr trazar un perfil del programa político gubernamental alrededor de la logística y la FCM es necesario hacer un análisis a través de algunos de los principales hitos de la política pública. En este caso, el corpus de documentos para construir este perfil se presenta en el esquema de la figura 9, organizado de forma cronológica. Para el análisis se propone explorar en los postulados alrededor de la dimensión territorial, el desarrollo y la logística. Al final de cada apartado, además, se señalan los principales proyectos en infraestructura logística o complementaria.

Figura 9. Esquema cronológico de los documentos a analizar



Fuente: Elaboración propia

### **Planes quinquenales de desarrollo 2009-2014 y 2014 – 2019**

Los planes quinquenales de desarrollo (PQQD), tal y como se intuye de su nombre, son los compromisos y la guía de las acciones a ejecutar por parte del gobierno durante el periodo que dure su gestión. Estos planes permiten caracterizar el perfil político y económico del programa gubernamental. Como instrumento de política pública, fueron retomados para 2009, después que desde 1994 las instituciones dedicadas a la planificación fueran suprimidas durante la transformación neoliberal del Estado. Este es quizás el primer elemento para destacar del periodo de estudio y se refiere a una vuelta hacia el rol planificador del Estado en el desarrollo.

El periodo de estudio, que comprende 8 años, refiere a dos gobiernos y, por lo tanto, dos planes. Durante el primer PQQD, definido para el periodo 2009 – 2014, el gobierno plantea la necesidad de transformación del modelo económico y social. El año 2009 fue un año de recesión para la economía salvadoreña, fuertemente golpeada por la crisis financiera del 2008, lo cual permitió al gobierno de Mauricio

Funes encaminar la discusión sobre el modelo económico. Los principales señalamientos que se hicieron a ese modelo radican en su incapacidad de generar un crecimiento económico sostenido, empleo, equidad social y de género, así como su imposibilidad de insertar a El Salvador en la economía mundial. De esta manera, el plan define dos objetivos estratégicos: “a) Sentar las bases para instaurar un nuevo modelo de crecimiento y de desarrollo integral, que sea a la vez sustentable e inclusivo y b) profundizar y consolidar la democracia” (PQQD, 2010).

Con el triunfo de Salvador Sánchez Cerén en las elecciones del 2014, el FMLN logró conseguir la administración de un segundo gobierno de manera consecutiva. El Plan Quinquenal desarrollado en este nuevo gobierno tuvo elementos que representan continuidades en relación con el anterior, pero además incorpora otras miradas. En primera instancia, la metodología tiene la particularidad de darse en un contexto de amplia participación sectorial, territorial, especializada y también tomando en cuenta a los salvadoreños en el exterior. En relación con el territorio, el plan resalta “la importancia del éste como espacio de creación, reproducción, producción y convivencia comunitaria” (GOES, 2015).

A diferencia del plan anterior, en este, el gobierno propone una concepción político – filosófica de desarrollo, bajo la noción de “Buen Vivir”. Esta noción, de origen andina, ha sido retomada por varios países con gobiernos progresistas. El Buen Vivir, señala el documento, refiere a que: “el desarrollo no se concibe como un proceso único, lineal y centrado en el crecimiento económico: el desarrollo es integral y plural y, en consecuencia, debe incorporar las dimensiones cultural, social, política, económica y ambiental del bienestar” (GOES, 2015: 23).

En relación con el territorio, el PQD 2014 – 2019 establece como lineamiento que “las políticas, programas, proyectos, estrategias y cualquier otro instrumento de gestión que se diseñe deberán tener una proyección territorial concreta y realizarse con la participación de las personas que habitan en los territorios” (GOES, 2015). Este enunciado en principio demarca una clara intencionalidad por consolidar la agenda territorial en la implementación de las políticas públicas. Además, denota la

importancia que asumen los territorios para la actual gestión, en el marco de la consolidación de la agenda territorial.

Ambos planes ponen un lugar en la logística y el transporte, como parte de las apuestas por convertir a El Salvador en “el líder de la integración centroamericana y en un importante centro logístico y de servicios regionales” (GOES 2009-2014; 2010: 49). El plan del 2009 destaca las características de estabilidad financiera y cambiaria, así como la calidad de la infraestructura en el país como elementos para impulsar esta apuesta y que generan diferenciación respecto a los otros países de Centroamérica. Por su parte, el plan de 2014 retoma la importancia de la apuesta a las infraestructuras y el desarrollo de la movilidad, la logística, transporte, puertos y aeropuertos. Señala, además, la necesidad de aprovechar las oportunidades que tiene Centroamérica de convertirse en una “región en red mediante la transformación de su territorio en un centro logístico internacional” (GOES, 2015: 189).

Este enunciado conecta de manera oportuna con uno de los planteamientos que sostenemos en esta investigación, que plantea que estas políticas aparecen como una apuesta por fortalecer una lógica de territorios en red y que el Estado, es en el periodo actual, uno de los principales agentes dentro de esa red. En el ANEXO 1 se observa un plano comparativo que muestra continuidades y rupturas entre uno y otro plan. Sobre esto profundizaremos más adelante en este capítulo.

### **Estrategia de desarrollo de la Franja Costero Marina (2013)**

El programa de acción de la FCM está definido a partir de dos objetivos generales: i) Convertir a El Salvador en un país productor de sus alimentos y generador de excedentes para la exportación y ii) En un centro logístico y de servicios regionales, con industria moderna y especializada, y servicios turísticos de alta calidad (GOES, 2013). Estos objetivos ponen de manifiesto tanto un eje de acumulación tradicional, como el de la agricultura con perspectiva de impulsar la agroindustria y, por otra

parte, la logística y el turismo como dos nuevos ejes de acumulación potenciados en el periodo.

Las perspectivas que sobre el territorio son planteadas en esta estrategia colocan a la FCM más desde una lógica económica, como un territorio disponible para la inversión privada. En el documento no se aprecia una definición sobre qué se entiende por territorio, por lo que en base a sus formulaciones podemos enumerar tres elementos que definen la dimensión territorial de dicha estrategia: 1) La FCM como un territorio de oportunidades de inversión e integración a la división internacional del trabajo, dado los recursos con los que cuenta; 2) La FCM como territorio con un acumulado de materialidad, expresado en activos logísticos y recursos naturales no explotados; 3) La presencia de una organización social de base territorial fuerte. Esto es visto como elemento que facilita la gobernabilidad en el territorio.

La estrategia cuenta con un eje específico para el tema logístico. Respecto a ese sector plantea: “Se proponen intervenciones de desarrollo y de gestión portuaria y aeroportuaria y de modernización de la red vial del corredor (principal, secundaria, terciaria y de caminos vecinales) bajo un concepto multimodal de transporte y movimiento de carga; y acciones para el desarrollo logístico, industrial y agroindustrial de zonas extraportuarias y de zonas de la Franja con potencial turístico, en especial las del Golfo de Fonseca” (GOES, 2013: 114).

La estrategia define los siguientes ejes de intervención en lo que refiere a potenciar la logística en la región:

- Modernización, desarrollo industrial, logístico y de servicios del sistema portuario
- Modernización y ampliación del Aeropuerto Internacional de El Salvador e impulso de la ciudad aeroportuaria
- Desarrollo de la infraestructura y conectividad territorial
- Mejoramiento de las infraestructuras y el equipamiento en las fronteras terrestres.

- Fortalecimiento de la capacidad de suministro de energía eléctrica

Como podemos observar, alrededor de estos ejes se están considerando elementos que tienen que ver con una configuración territorial que incluye servicios urbanos, conectividad, red de suministro e incremento de las actividades industriales, en una lógica que busca favorecer a los grandes generadores de carga.

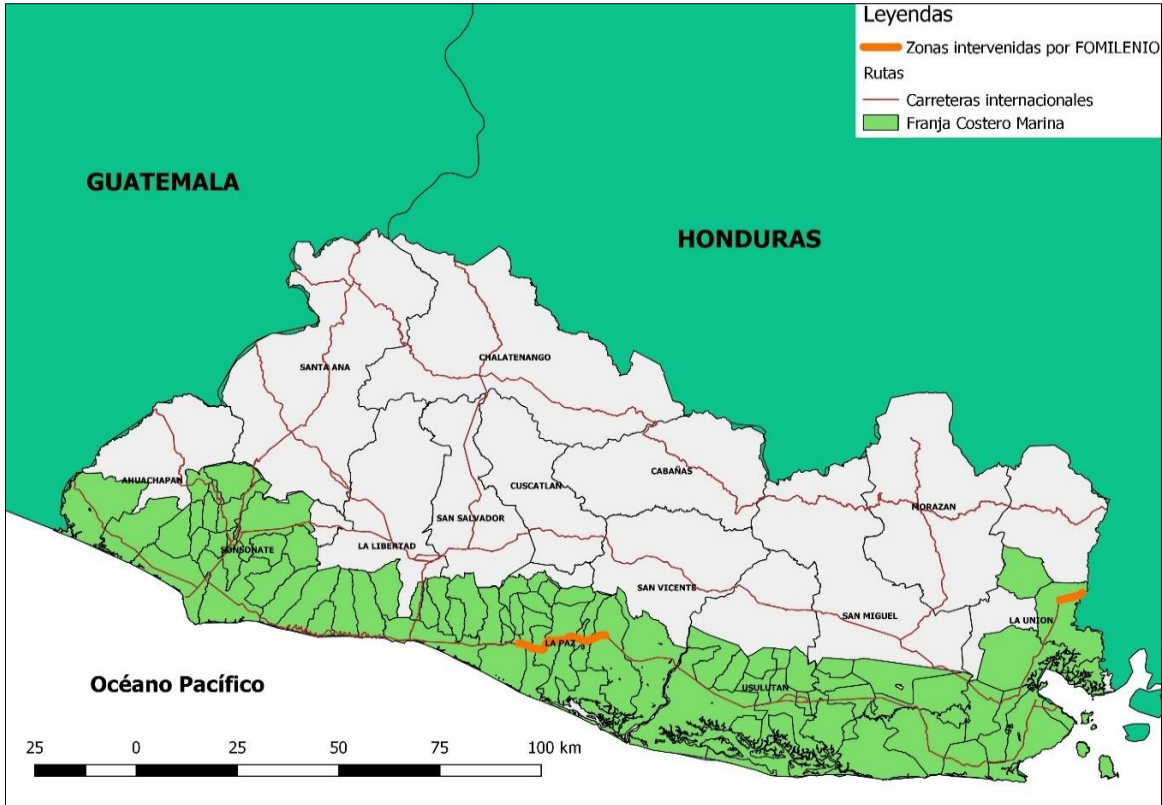
## **FOMILENIO II (2015)**

El FOMILENIO II es un proyecto que se aprobó en 2015 en el que El Salvador fue seleccionado como país beneficiario de los fondos de la Corporación Reto del Milenio, parte de la cooperación internacional de Estados Unidos. El fondo tiene como objetivo fomentar el crecimiento económico y está enfocado alrededor de tres ejes: logística e infraestructura, capital humano y el programa de inversiones, que busca fomentar actividades privadas en la zona. El objetivo principal de este proyecto es el de “aumentar sostenidamente la competitividad de la economía nacional mediante el mejoramiento del clima de inversión, el aumento de la productividad laboral y la reducción de los costos de transporte y logística” (FOMILENIO, 2015). Su perspectiva de desarrollo está alineada a la lógica de que crecimiento económico trae emparentado de manera causal la reducción de la pobreza, colocando a éste como el punto central de las políticas.

La importancia del FOMILENIO radica en su apuesta por los corredores y en que para recibir los fondos, los países deben cumplir determinados criterios que están definidos alrededor de ejes como marco jurídico, estado de derecho, combate a la corrupción, entre otros. En términos territoriales, FOMILENIO se inserta como un proyecto de infraestructura en el marco de la estrategia de la FCM, pero centrado en un objetivo que es la reducción de costos de logística y transporte, e incrementar la inversión de bienes comercializados internacionalmente. Es decir, busca potenciar aquellos productos y servicios que son exportables o que pasan en tránsito. La figura 10 presenta los puntos de intervención dentro de la FCM. La

imagen permite observar cómo en términos de infraestructura su incidencia en el circuito logístico es bastante moderada.

Figura 10. Mapa del Área de intervención logística de FOMILENIO II



Fuente: Elaboración propia

Otro componente relevante de este proyecto es la Apuesta por la InversiónES (API), la cual consiste en otorgar fondos a empresas privadas para que lleven a cabo inversiones. La información específica de montos y empresas ganadoras de estos fondos no es de dominio público hasta el cierre del proyecto de FOMILENIO II. Algunas de las inversiones que se han podido conocer apuestan principalmente a la industria aeronáutica y al tratamiento de aguas residuales, pero al no tener documentación que respalde el área de intervención no se incluyen en el mapa.

#### Inversión en infraestructura logística y complementaria de FOMILENIO II

- Ampliación de 24 kilómetros de la carretera litoral (CA-2) o corredor pacífico mesoamericano (ver figura 3).

- Rehabilitación desde Agua Salada a la frontera el Amatillo, con Honduras
- Puente La Amistad, en el paso fronterizo con Honduras
- Plan de compensación ambiental y de reasentamiento
- Planta de tratamiento de aguas residuales en playa el Zonte

Figura 11. Tramo de la Carretera Litoral intervenido por FOMILENIOII



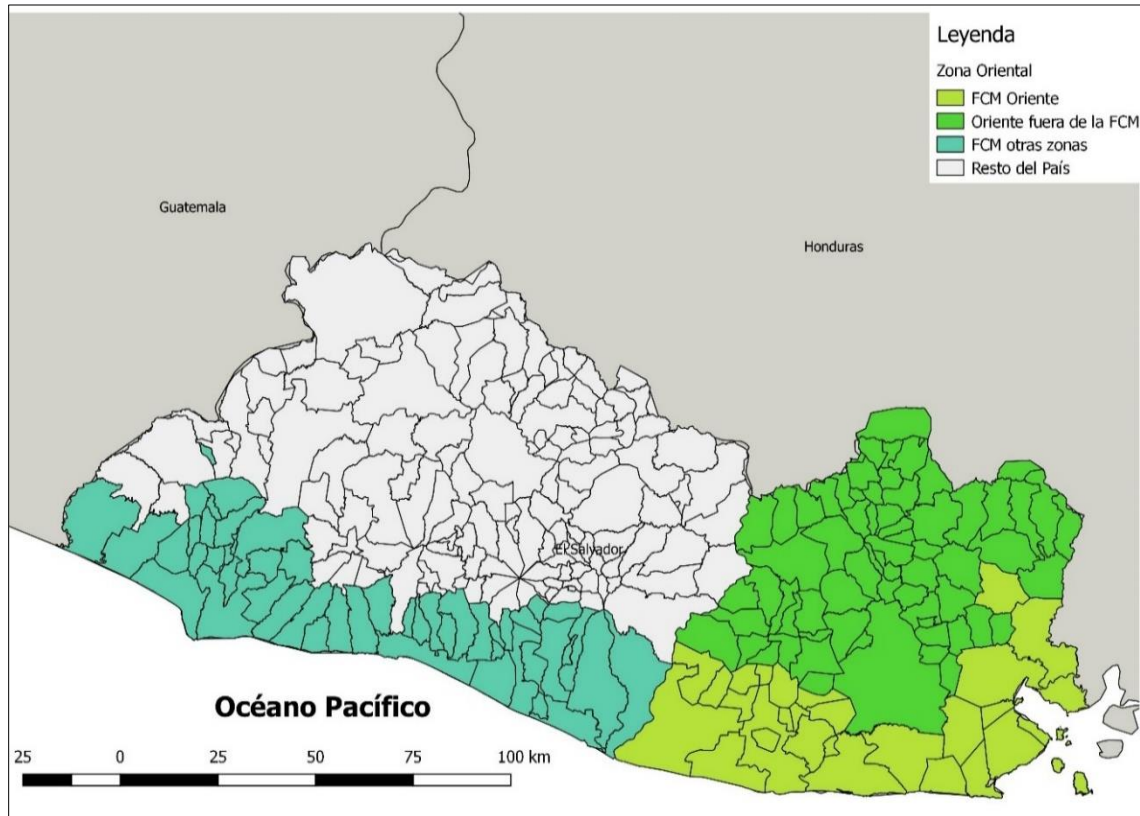
Fuente: Fomilenio II

### **Plan Integral de Desarrollo para la Zona Oriental (2017)**

El Plan Maestro de Desarrollo para la Zona Oriental (figura 12), fue elaborado en 2017 por parte de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República. Este plan es una actualización del realizado en 2004 también por el gobierno y que tenía un horizonte de 15 años. Para la Directora de Territorialización del Estado, Isabel Villatoro, el plan de 2004 se había pensado dando mucha centralidad a las operaciones del Puerto de La Unión, por lo que su éxito dependía en buena medida de que este cumpliera las expectativas, algo que no ocurrió.



Figura 12. Mapa de la Zona Oriental y su área específica en la FCM



Fuente: Elaboración propia

Consultada sobre el cambio de enfoque, la funcionaria explicó que:

*“Ahora el Plan Maestro lo estamos viendo en diferentes dimensiones: la dimensión económica, la dimensión ambiental, lo estamos viendo en la dimensión social, donde ya ves todo el tema de educación, salud y ambiental. En Morazán, pesa mucho el tema ambiental y uno podría decir "si ni agua tienen, no son costa", precisamente eso, allá están las grandes cabezas de cuenca que están siendo deforestadas.”* Entrevista realizada en febrero del 2017.

De esta manera, el plan trabaja alrededor de 8 dimensiones como ejes de acción:

- Dimensión económico-productiva;
- Dimensión social;
- Dimensión ambiental y gestión del riesgo;
- Dimensión logística e infraestructura vial;
- Dimensión seguridad y convivencia ciudadana;
- Dimensión de tejido social e institucional.

De

nuestro particular interés es la dimensión del inciso d, la cual establece 5 acciones para mejorar la logística en la zona:

- I. Fomentar e incrementar la producción de transables de alto valor agregado
- II. Estructurar un sistema para la movilidad humana moderno y sustentable
- III. Estimular el transporte de carga de bienes y servicios públicos y privados bajo una perspectiva sistémico con articulación multimodal.
- IV. Dotar a la región con una red de carreteras, puentes y otras obras de paso.
- V. Optimizar pasos fronterizos y aduanas.

El Plan, además, en sintonía con el enfoque territorial formulado en el PQQD 2014-2019, plantea la necesidad de fomentar la cultura e identidad territorial. Al hablar de cultura e identidad cultural, lo define de la siguiente manera:

*“Cada territorio tiene su propia identidad cultural forjada de generación en generación, que influye en la forma como se relaciona con el ambiente, la economía y las diferentes redes sociales. Es un patrimonio intangible que se puede manifestar en conocimientos, símbolos, habilidades y valores aplicados a las diferentes actividades. Es considerada como la semilla de la cohesión social y territorial, y por tanto debe tenerse en cuenta y respetarse al momento de diseñar políticas, programas y proyectos”* (GOES, 2017: 19)

La definición planteada en el Plan Maestro representa un avance en relación con otros documentos consultados, tanto en el periodo como en gobiernos previos, en el sentido que por primera vez la identidad territorial constituye un eje transversal. Esta mirada contrasta por la planteada en la política de logística y que parte de la teoría de competitividad sistémica, la cual plantea lo cultural en cuanto elemento para garantizar la competitividad de las empresas y no como factor territorial.

En lo que refiere a la logística e infraestructura el plan define una serie de proyectos que enumeramos a continuación:

- Puesta en operación del Ferry en el Golfo de Fonseca
- Modernización de aduana (infraestructura y trámites)

- Diseño y construcción de By Pass en la Ciudad de San Miguel
- Operación del Puerto de La Unión.
- Reparación del astillero del Puerto CORSAIN
- Puesta en marcha de la escuela de marinos
- Habilitación y mejoras del aeropuerto el Jagüey

### **La Política Nacional de Logística y Movilidad (PNLM)**

La Política Integrada de Movilidad y Logística fue presentada en 2017 por el gobierno, la misma es el resultado de un amplio proceso de consulta entre distintos sectores, principalmente de la academia y empresariales, pero también con organismos internacionales. Con su presentación, El Salvador se convirtió en el primer país centroamericano en contar con una política de este tipo. Este documento define las principales políticas que orientan los programas y proyectos de trabajo, con una perspectiva a 20 años (2017-2037). El objetivo final, señala el documento, es generar las condiciones para un salto logístico (MOP, 2017). En su génesis, la política busca atacar dos aspectos que las autoridades entienden como una limitante al crecimiento económico, esos son: la baja productividad del sector exportador de bienes y servicios y los altos costos de transporte y logística. Así mismo, la posibilidad de competir a nivel internacional estaría condicionada por el potencial limitado de un incremento de las exportaciones, debido al tamaño del país.

El documento presentado está estructurado alrededor de dos grandes tipos de políticas: las generales y las específicas. Entre las políticas generales se encuentra la Política para el Desarrollo Productivo y Comercio; Política para la Movilidad de la Población; Política para el Desarrollo del Transporte y la Cadena Logística. Por su parte, las políticas específicas, con una perspectiva más sectorial, son la Política para el Desarrollo Aeronáutico; Política para el Desarrollo Marítimo Portuario; Política hacia el Desarrollo Ferroviario; la Política para el Desarrollo de la Infraestructura Vial; y la Política de Optimización de pasos de frontera y aduanas. Analizando cada uno de estos, observamos que está establecida una relación fundamental entre el desarrollo productivo y agrícola y el desarrollo logístico.

Además, la misma traza una línea causal entre la mejora en la conectividad y la mejora de la calidad de vida de la población. Esto queda manifiesto en el objetivo general:

*“Alcanzar altos estándares internacionales de calidad, eficiencia, eficacia y seguridad en la movilidad de las personas y en el transporte de bienes y servicios que contribuyan a la generación de una red de alto valor agregado en las actividades económicas y sociales, a la facilitación del comercio, la mejora de la competitividad, la integración territorial y regional, la aceleración del desarrollo económico y la formación intensiva del talento humano y empleo digno, a fin de elevar la calidad de vida de la población salvadoreña”.*  
(MOP; 2017: 31).

El enunciado de este objetivo nos permite identificar la apuesta alrededor de tres ejes: desarrollo económico, integración territorial para el comercio y generación de empleos en servicios especializados. Respecto a su perspectiva sobre el territorio, la política incorpora el concepto de territorio funcional, entendido como un espacio que contiene una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus organizaciones y sus empresas (Amaya y Cabrera en MOP, 2017) y economías territoriales, que refiere a las potencialidades expresadas para cada territorio en la política nacional de desarrollo.

Una de las premisas sobre las que descansa la política es que el seguimiento basado en un marco institucional, legal y financiero es fundamental para garantizar los resultados. En el ANEXO 2, se muestran las principales leyes y tratados aprobados en el periodo. En lo que refiere al marco institucional, este es quizás lo más novedoso que incorpora el paradigma actual: creación de instituciones específicas para dar seguimiento al desarrollo logístico, como la Autoridad Integrada para la Movilidad y Logística (AIML) y el Comité Consultivo para la Movilidad y la

Logística (CCML)<sup>6</sup>. Ambas instancias se articulan la Conferencia Nacional para el Desarrollo de Movilidad y Logística (Cndml), de carácter evaluativo. La figura 13 muestra el esquema que define la forma en que se articularían estas instancias.

Figura 13. Articulación institucional y multisectorial



Fuente: MOP, 2017

Las funciones atribuidas a la AIML, de carácter público e interinstitucional, son, entre otras, la de aprobar el Plan Maestro de Movilidad y Logística, la evaluación, aprobación e impulso de las estrategias, la coordinación de los esfuerzos interinstitucionales, promover la articulación de los diferentes modos de transporte y de estos con un sistema de plataformas logísticas, promover la estrategia a

<sup>6</sup> A la fecha de redacción de esta investigación, estas instituciones no estaban todavía creadas. Queda pendiente el seguimiento con las nuevas autoridades gubernamentales si estas surgen o si son reemplazadas por otras. Cabe resaltar que a partir del 2019 la Secretaría Técnica y de Planificación fue suprimida.

distintas escalas, mesoamericana y del Caribe, centroamericana, del Triángulo Norte y binacional, también sería la encargada de promover la investigación y evaluación en el tema (MOP, 2017).

Por su parte, el comité consultivo para la Movilidad y la Logística es una instancia consultiva y de apoyo a la AIML y tiene un carácter ciudadano. Sus miembros provendrían del sector empresarial, organizaciones de la sociedad civil (principalmente las fundaciones), la academia, entre otros (MOP, 2017). No se habla de la presencia de cooperativas, las mancomunidades o ADESCOS en este espacio de diálogo y concertación. La instancia de articulación entre estas entidades es la Conferencia Nacional para el Desarrollo y Movilidad y Logística, como espacio para la unificación de esfuerzos entre privados y públicos. La creación de un marco institucional y una autoridad para dar seguimiento a la política, en su formato público- privado, destaca como uno de los principales aspectos de este periodo y que lo diferencia de los anteriores. Respecto a las principales acciones en materia de logística, encontramos las siguientes:

- Desarrollar el Transporte Marítimo de Corta Distancia
- Creación de zonas extraportuarias
- Terminales especializadas en barcos de pasajeros
- Ampliación y modernización de la infraestructura del Aeropuerto Internacional
- Mejorar la infraestructura y equipamiento del Aeropuerto Internacional Ilopango
- Articular el transporte por carreteras con el transporte ferroviario y marítimo
- Crear bases de datos y plataformas de información integradas
- Mejorar la conectividad urbano-rural, intra-rural e intra-urbana con enfoque multimodal
- Complejo logístico integrado en la frontera El Amatillo.
- Construcción de ferrocarril mesoamericano

Las rupturas entre distintos planes dan cuenta del carácter contradictorio de la política pública. Uno de los aspectos que expresan esta contradicción tiene que ver

con las distintas visiones de quienes diseñan y planifican la política, qué objetivos persigue cada una o a qué aspectos le da mayor centralidad. Por ejemplo, en la Estrategia de la Franja Costero Marina hay principalmente una orientación hacia generar y atraer inversiones extranjeras que se complementan con proyectos como el FOMILENIO II, bastante más focalizado en determinados sectores o infraestructuras. Por otro lado, el Plan Regional Maestro para la Zona Oriental, contempla una visión más enfocada en fortalecer las iniciativas productivas ya existentes en los actores locales. Al analizar un periodo que abarca dos gobiernos, pese a ser del mismo partido, también se observan cambios en las visiones.

Un segundo aspecto de esta ruptura entre planes y políticas tiene que ver con el hecho de que hay un movimiento que se da entre distintos actores intentando insertar su agenda como parte de las problemáticas nacionales, y, muchas veces distintas políticas son el resultado de éstas. La creación de instancias de participación ciudadana, como el Comité Consultivo para la Movilidad y la Logística, fue característica en muchas las políticas diseñadas por el gobierno durante el periodo analizado. De estos espacios podemos plantear que desde la inclusión de unos u otros actores ya hay una decisión alrededor de quienes tienen incidencia en la red. Esto, sumado a la elaboración de planes a través de metodologías participativas lleva muchas veces a que intereses que no siempre pueden incorporarse de forma complementaria se manifiesten de manera conflictiva en la política.

En el ANEXO 3, se presenta un cuadro que detalla los montos y recursos públicos con los que cuentan diferentes proyectos y programas. Como ejemplo, el programa de conectividad rural impulsado por el Viceministerio de Obras Públicas contaba con un presupuesto de 30 millones de dólares, y estuvo en discusión durante dos años, en contraste con los 125 millones que FOMILENIO invertirá en infraestructura.

Por otra parte, el ANEXO 4 muestra un cuadro resumen y comparativo de diferentes proyectos y programas orientados a la logística. Estas políticas abordan desde perspectivas distintas, en algunos casos sectorial, como es el caso de la política de logística, y otras enfocadas en una región específica, como la FCM y la zona de oriente. Así pues, podemos concluir que no hay una mirada unificada en la política respecto a qué visión se tiene del territorio. El análisis cronológico, no obstante, nos permite observar que en los últimos años del periodo de estudio la mirada territorial se consolida en el plano de la planificación. Esto se observa por ejemplo en el caso del Plan Quinquenal de Desarrollo 2015-2019, analizado en donde el territorio ya no solo se observa como un activo para las inversiones y desde una mirada geométrica, sino como ámbito fundamental de la reproducción social y cultural de una comunidad. Esto, por supuesto, no necesariamente se plasma en la ejecución, pero al aparecer en los niveles de diseño y planificación, nos permite sostener que es a partir del segundo gobierno del FMLN donde la agenda territorial se consolida como prioridad, y en menor medida desde 2009.

Para que estos cambios en la visión se trasladen a la ejecución, se requiere de más tiempo y habla de la necesidad de pensar planes territoriales a largo plazo. A nivel sectorial, la política de logística sí establece un periodo suficientemente amplio. Una mirada territorial desde el Estado en su conjunto implicaría proyectar planes a más largo plazo y que trasciendan a un gobierno. De la política de logística además podemos identificar que las prioridades dentro de la red pasan en buena medida por algunos de sus nodos claves, las aduanas, las carreteras y los puertos y aeropuerto. También se observan apuestas hacia avanzar a formas de transporte multimodal como el ferrocarril y el transporte marítimo a corta distancia. Menor peso tiene el desarrollo de los núcleos urbanos y de las áreas de influencia de los nodos. En términos generales, predomina el énfasis en el nodo más que en su entorno. En el capítulo 4, analizaremos cómo la política pública interviene en las dinámicas territoriales.



### **3.4 La red de actores de las políticas territoriales y logísticas en la FCM**

Como señalamos en el capítulo 1, el territorio se construye a partir de relaciones sociales, las cuales son también relaciones de poder. De esta interacción entre actores en un territorio dado también surge una red cuyas relaciones pueden ser conflictivas o de cooperación. Es alrededor de esta dinámica en que aparecen las prioridades y los objetivos planteados en la política pública. Entendemos a esta última, entonces, como el resultado de estas interacciones y un reflejo de las relaciones de fuerza dentro de una sociedad.

Llegados a este punto, nos proponemos hacer una caracterización de la red de actores de la FCM, tomando como base el modelo propuesto por Inmaculada Caravaca (2003) para el análisis de sistemas socioprodutivos locales. Para el caso de nuestra red, quizás podríamos hablar de un sistema sociológico, en la medida de que analizaremos las relaciones que definen cómo determinados actores se posicionan como agentes de la red logística nacional.

Para construir la red de actores, se proponen tres criterios para identificar relaciones. El primer de ellos refiere a actores con capacidad de incidencia en la definición de los objetivos de la política. A estos lo podemos definir como agentes o autoridades de la red logística, quienes planifican el crecimiento, las prioridades, los recursos y la modernización de ésta. El segundo criterio refiere a actores con incidencia en los flujos, es decir, que hacen uso de los dispositivos de circulación o que pueden fomentar la fluidez. En este grupo encontramos a empresas, cooperativas, operadores logísticos, transportistas, intermediarios, autoridades aduanales y portuarias, entre otros. El tercer tipo de relación se refiere a aquellos actores que, sin ser autoridades de la red o tener mayor control sobre los flujos, son parte del área de influencia de un nodo. Como hemos planteado, no se puede entender a los nodos como meros puntos puestos en el espacio, sino como territorios con usos determinados, historia, cultura y condiciones espaciales específicas.

La construcción de redes de gestión de las dinámicas territoriales es clave para los gobiernos en su objetivo de avanzar en estas políticas. Como señala Cummings *“la innovación en el tejido empresarial y los demás actores involucrados en la gestión de las dinámicas económicas territoriales, implica fortalecer una combinación de capacidades complementarias de organización interna, aprendizaje y vinculación externa”* (2013: 6).

Entre los actores internacionales que tienen incidencia en la política de logística destacan el Banco Interamericano de Desarrollo, por su rol en el financiamiento de infraestructuras, y la CEPAL, que ocupa un lugar central en dotar de un marco teórico para el desarrollo de las estrategias que se ejecutan en los países de la región. Con otro tipo de agenda y características, encontramos actores de la cooperación internacional, como la cooperación japonesa, JICA, la alemana, GTIZ, y la estadounidense, representada en la Cooperación Reto del Milenio, encargada de financiar el FOMILENIO II. Todas estas instituciones participan de la red a través de interacciones con el gobierno por lo que el tipo de relación que ejercen es de influencia en la política, más que en los flujos.

El rol de planificación lo cumple la Secretaría Técnica y de Planificación de la presidencia, institución encargada del diseño de políticas y elaboración de planes<sup>7</sup>. En lo que respecta a instituciones con incidencia en los flujos, encontramos al Ministerio de Hacienda, encargado de asignar el presupuesto y los fondos y a la Dirección General de Aduanas, como encargada de las fronteras terrestres, aéreas y marítimas. Dentro de los actores gubernamentales destacamos a la Comisión Ejecutiva Portuaria (CEPA) y al Ministerio de Obras Públicas (MOP), por su rol en la gestión y en la ejecución de obras de mejora en los activos logísticos respectivamente.

---

<sup>7</sup> A partir de 2019, mientras se redactaba este informe, y con el cambio de gobierno la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia fue desintegrada para dar lugar a oficinas de comisionados de innovación y de proyectos estratégicos

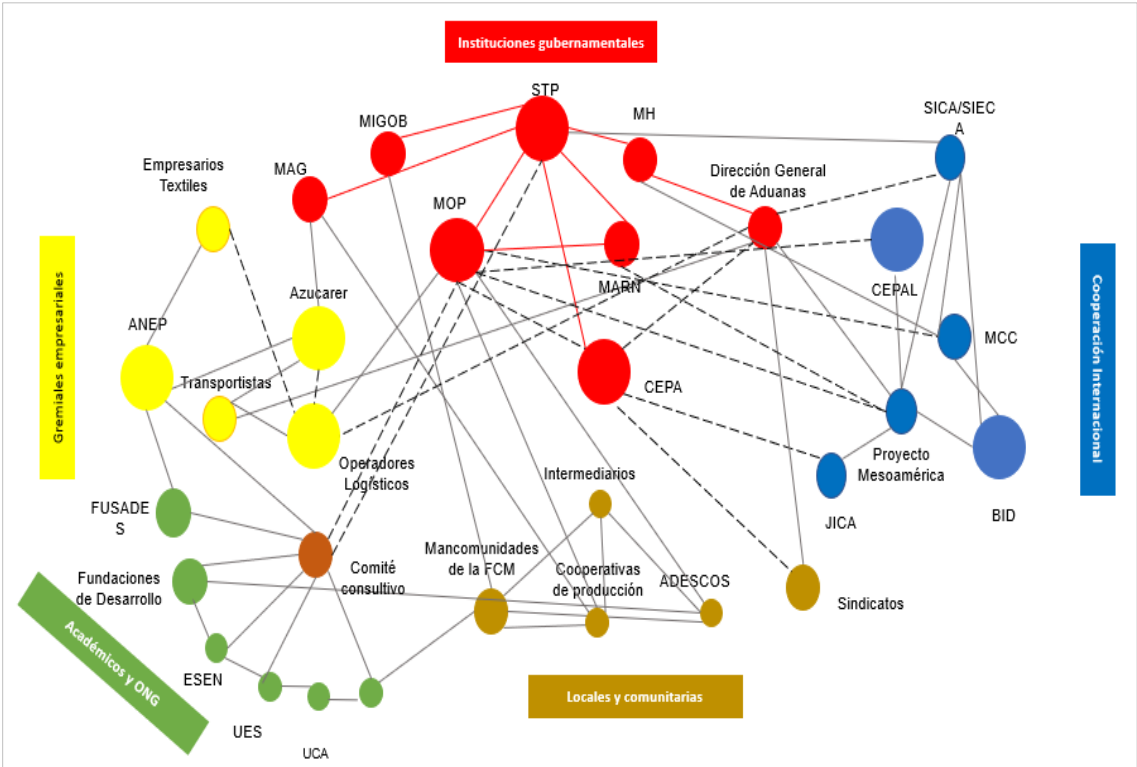
En cuanto a instituciones privadas, encontramos a la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) que es el principal gremial empresarial del país y que aglutina a cámaras como la textil, la azucarera, la asociación de transportistas y de operadores logísticos. También están las universidades y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Empresarial (FUSADES) la cual ha sido un tanque de pensamiento clave desde la firma de los Acuerdos de Paz. De las universidades destacamos a cuatro con participación frecuente en este tipo de espacios, y que cuentan con carreras de formación y departamentos que de una u otra manera tienen campos de investigación en el transporte, la logística, el territorio y el comercio. Se trata de la Universidad de El Salvador (UES), la Universidad Centroamericana (UCA), la Escuela Superior de Negocios (ESEN) y la Universidad Don Bosco (UDB). Si bien estas no son las únicas universidades que podrían llegar a participar de un comité consultivo, por trayectoria y representatividad, las tomamos como parte de nuestra red.

Finalmente, encontramos a los actores más vinculados a las dinámicas locales e intercambios en el plano de la contigüidad. Para construir nuestra red hemos tomado a algunos representativos, pues al estar enfocados en la política de logística, se pretende identificar aquellos cuyas propuestas o dinámicas deberían articularse con la política nacional. Entre estos actores encontramos a las Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADESCO), Sindicatos, Cooperativas de Producción, y mancomunidades dentro de la FCM. Estas mancomunidades aparecen definidas en la figura 2 y aglutinan a la mayor parte de municipios que componen la FCM.

De esta identificación de actores se desprende la red de la figura 14, la cual identifica las relaciones alrededor de los flujos de mercaderías y de la política. Si bien, en la realidad todos los actores se vinculan entre sí, no todas las relaciones son condicionantes de cómo se configura la política y tampoco todos los actores tienen la fuerza de incidir de la misma forma. De esta manera, el esquema propone tres niveles de nodos, representados en el tamaño de éstos. Aquellos más grandes son actores con gran capacidad de incidir en la red; los círculos medianos, representan

a actores con algún nivel de incidencia; y los más pequeños, actores con bajo nivel de incidencia pero que de cuya aceptación o rechazo dependen en buena medida las posibilidades de que la política avance. El esquema de la red también presenta dos tipos de líneas, unas continuas y otras cortadas. Para efectos de este estudio, consideramos las relaciones como un ida y vuelta, aunque esto no necesariamente ocurra de forma simétrica.

Figura 14. Red de actores del entramado logístico en la FCM



Fuente: Elaboración propia.

La construcción de la red de actores fue parte de un proceso de revisión de documentos, opiniones públicas, de estudios realizados por universidades y tanques de pensamiento. Pero también de la experiencia personal de conocer el territorio y a los actores que sobre él intervienen. La red no pretende ser una revisión o una enumeración exhaustiva de los actores, sino ofrecer al lector y la lectora, una mirada de cómo se configura la política y qué actores son claves o ejercen un rol de

gestores de la red logística y alrededor de los cuales se pueden identificar los proyectos y visiones predominantes. Como señalamos en el capítulo 1, las redes en el territorio son resultado de miradas históricas y de la materialización de determinados proyectos. Construir las y dotarlas de sentidos es un ejercicio de disputa y político. Estas relaciones principales, se presentan en detalle en la tabla 3.

Tabla 3. Principales relaciones dentro de la red.

<b>Actor</b>	<b>Tipo de relación</b>
Comité consultivo - MOP	Con incidencia en la política
Comité consultivo - MOP	Con incidencia en la política
CEPAL - MOP	Con incidencia en la política
Proyecto Mesoamérica - MOP	Con incidencia en la política. El MOP ejecuta los proyectos asignados por el BID
Operadores Logísticos - MOP	Con incidencia en la política
MOP - CEPA	Con incidencia en la política y en los flujos
CEPA - Sindicatos	Con la incidencia en los flujos.
CEPA - JICA	Con incidencia en la política. El JICA es la institución que financió el Puerto de la Unión
Dirección General de Aduanas - SICA	Con incidencia en la política
Dirección General de Aduanas – Operadores Logísticos	Con incidencia en los flujos.
Dirección General de Aduanas – CEPA	Con incidencia en los flujos. Autoridades que administran los principales nodos.

STP – Operadores Logísticos	Con incidencia en la política
MOP – Operadores Logísticos	Con incidencia en los flujos y en la política

Fuente: Elaboración propia

## **CAPITULO 4**

### **Territorio y Logística en la Franja Costero y Marina**

## **Capítulo 4. Territorio y Logística en la Franja Costero Marina**

Los proyectos de desarrollo en la FCM deben ser entendidos como parte de una formación socioespacial y un proceso de inserción de la Franja dentro de la división internacional del trabajo, que se acelera a partir de la década de 1950. Esta idea es clave porque nos permite pensar que El Salvador, pese a ser un país de superficies pequeñas, muestra una multiplicidad de trayectorias a la hora de pensar el territorio.

En este capítulo veremos cómo en el periodo actual la política busca intervenir en las dinámicas territoriales que parten de una especificidad respecto a otras zonas del país. En el capítulo 1, planteamos, a partir de la propuesta de Raffestin retomada por Blanco y Rodríguez (2011), que la logística articula usos del territorio, que se expresan en las configuraciones de áreas, nodos y corredores. Recorreremos brevemente en este apartado las dinámicas productivas y el sistema de ciudades de la FCM, considerados como elementos constitutivos del territorio, para luego analizar el circuito logístico y los usos que la logística hace para el caso salvadoreño.

### **4.1. Producción y sistemas de ciudades en la FCM**

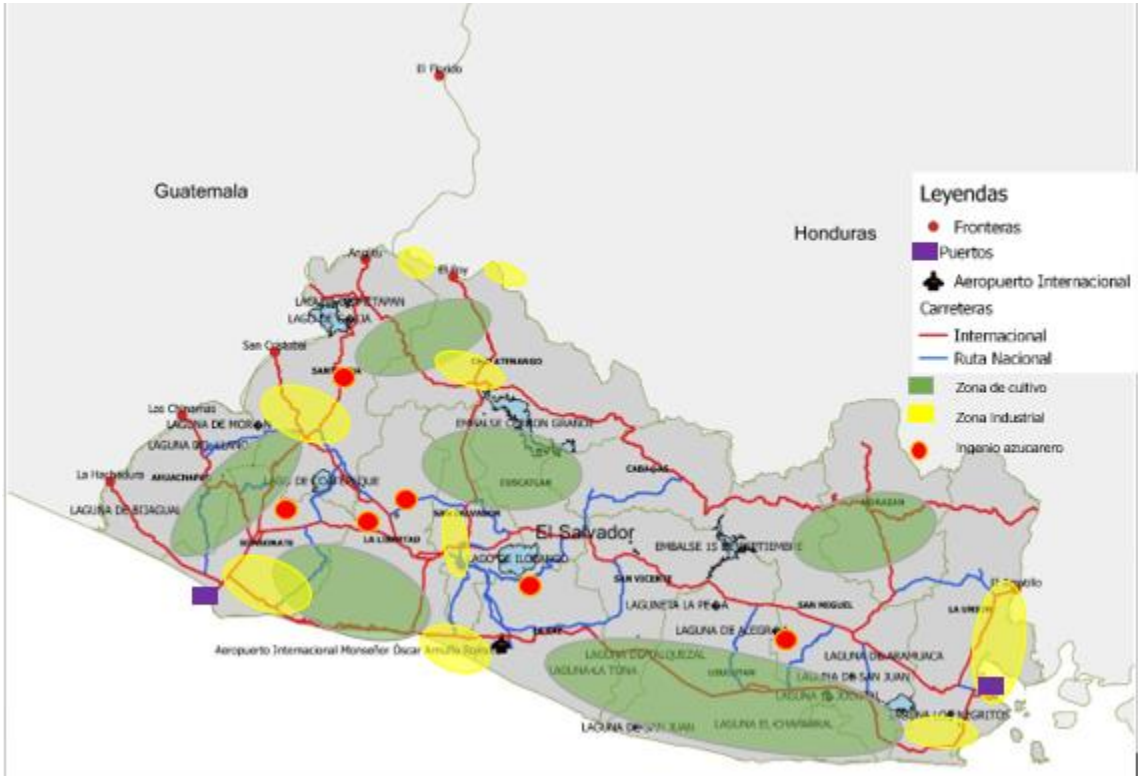
La Franja Costero Marina tiene entre sus características el contar con los principales activos logísticos que operan como nodos dentro de la red nacional y centroamericana. Algunas de las actividades que allí se localizan y forman parte del circuito tradicional de acumulación y reproducción del capital son la agroindustria, principalmente relacionada a la industria azucarera, el café, y el sector de corte y confección, o industria de maquila, y de calzado. También encontramos a la pesca como una actividad propia de la zona. Todas estas actividades tienen articulación logística en la franja y vinculación internacional.

Por otra parte, tanto la logística como el turismo representan nuevos ejes de acumulación y son sectores con potencial de crecimiento. Lo mismo podemos decir de los servicios aeronáuticos, asociados principalmente a un grupo pequeño de empresas que hacen uso de la zona aeroportuaria como hub y a la principal



empresa de mantenimiento de la región norte de Latinoamérica. Finalmente, encontramos a la pesca como una actividad propia de la zona. En este apartado analizaremos las principales áreas de generación de carga y de articulación nodal que aparecen en el circuito logístico de la FCM.

Figura 15. Mapa de áreas productivas y del Sistema logístico de El Salvador



Fuente: BID (2019). Plan Nacional de Logísticas de Cargas El Salvador 2018 – 2032. Informe final.

**La producción por áreas: el caso del azúcar**

La industria azucarera es una de las más dinámicas en la actualidad en El Salvador y, en términos territoriales, se presenta como una de las que viene generando más cambios en los usos del suelo. Su crecimiento en el territorio se inserta en una matriz productiva de monocultivo, la apertura comercial a mercados asiáticos y un proceso de reconcentración de la tierra a través de prácticas de arrendamiento a mediano y largo plazo. Según datos del Banco Central de Reserva, en 2017, el sector tuvo niveles de exportación de US\$248,56 millones, siendo uno de los sectores más

dinámicos. El crecimiento de las exportaciones en los últimos años ha venido mediado por el aumento de la comercialización hacia los países de Asia, principalmente Taiwán, Corea del Sur, China, Malasia e Indonesia. Además de los países asiáticos, otros mercados claves son el de Estados Unidos, principal socio comercial del país, Canadá y Centroamérica. La tabla número 4 muestra las exportaciones en dólares para los principales socios, en base a su aporte a las exportaciones desde 2013 a 2017.

Tabla 4. Exportaciones de azúcar a los principales socios (en dólares) 2013 -2017.

<b>PAIS</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Taiwán	\$ 38.964.830	\$ 10.241.239	\$ 24.934.652	\$ 29.484.696	\$ 46.103.313
Estados Unidos (U.S.A.)	\$ 70.342.485	\$ 83.740.262	\$ 76.642.118	\$ 72.999.239	\$ 40.589.353
República Popular de China	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 37.098.493	\$ 38.050,00	\$ 40.568.307
Indonesia	\$ 42.914.169	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 22.817.574	\$ 32.609.275
Centroamérica	\$ 28.441.556	\$ 30.117.184,66	\$ 29.225.885,00	\$ 29.662.835	\$ 31.563.921
Canadá	\$ 36.354.957	\$ 36.424.210	\$ 21.618.764	\$ 2.703	\$ 20.472.121

Fuente: Elaboración propia con datos del BCR

La actividad industrial asociada al azúcar está destinada principalmente a la producción de azúcar no refinada, melaza, alcohol y etanol. Esta actividad se limita a la presencia de 6 ingenios azucareros, que suelen trabajar con mayor intensidad durante el periodo de corta del azúcar, conocido como zafra. De estos, únicamente el Ingenio Central Izalco, que cuenta con el 31% de participación en el mercado interno (MIRA, 2019), se ubica en el área de la FCM, a unos pocos kilómetros del Puerto de Acajutla y sobre el corredor logístico Acajutla- Sonsonate -San Salvador. La figura 16 muestra el tramo del corredor en el que está ubicado el ingenio,

intervenido durante el periodo. En la imagen, es posible observar un paisaje en que las plantaciones de caña de azúcar rodean la carretera que conduce a Acajutla.

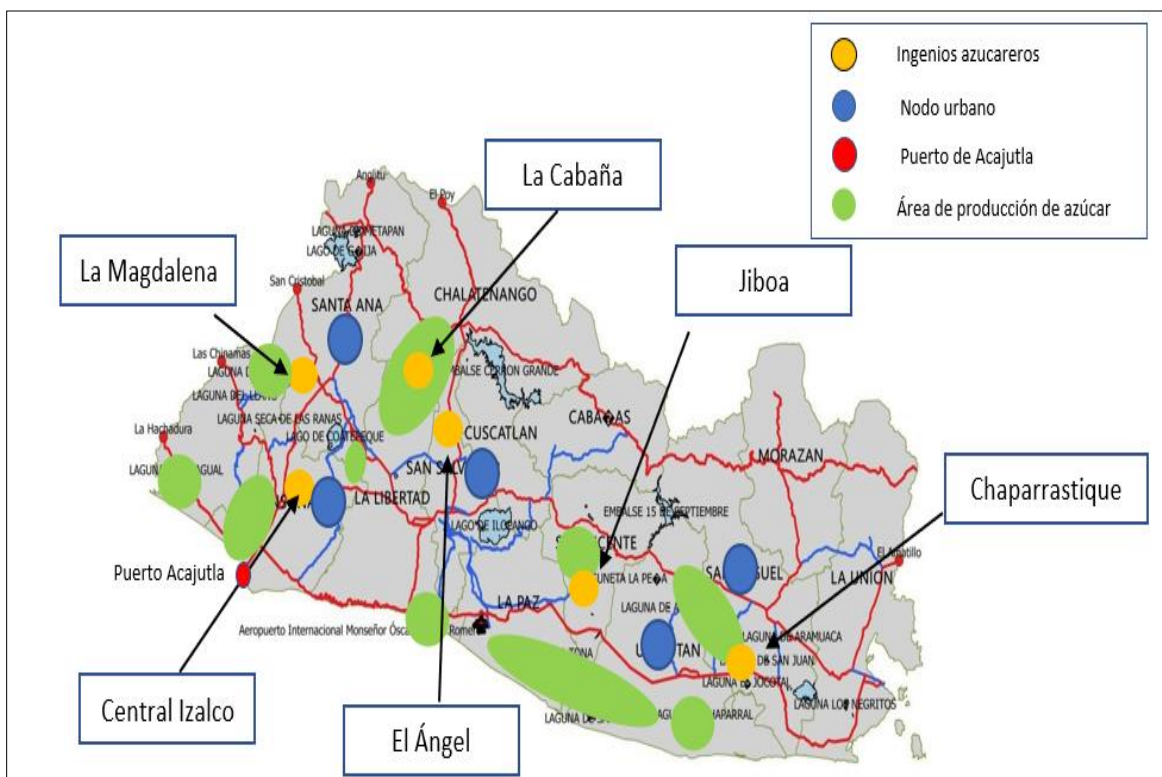
Figura 16. Corredor Logístico Sonsonate – Acajutla. En la imagen se observa la Central de Izalco, ubicada a un costado de la carretera.



Fuente: FOVIAL, publicada en sus cuentas oficiales en 2016

La FCM aparece como una zona de producción primaria en la cadena de valor del azúcar y sus movimientos se dan principalmente de sur a norte y de oriente a occidente, finalizando su ciclo al ser exportada a través del transporte marítimo o vendida en los principales núcleos urbanos o como insumo para otras industrias. En el periodo 2014 – 2015 el 34,2% de la producción azucarera estuvo destinado al consumo nacional, mientras el 65,73% restante fue exportada (Mira, 2019). La figura 17 muestra cómo se despliegan las áreas azucareras en el territorio nacional. Datos del MARN estiman que el 55% del cultivo se da en la región oriental (2012).

Figura 17. Áreas de producción azucarera



Fuente: Elaboración propia

Los puntos amarillos dan cuenta de la ubicación de los ingenios, cercanos a los principales núcleos urbanos, en azul. Cerca de cada ingenio hay un área de cultivo y la producción se encuentra distribuida a lo largo del país. El azúcar utiliza como principal medio de transporte para la exportación al marítimo, de ahí que su articulación sea modal, combinando el transporte terrestre, con fuerte densidad en la carretera litoral, ubicada en la FCM. En ese sentido, el sector demanda políticas que modernicen el transporte a granel. En lo que respecta a los corredores, el principal desplazamiento se da por la ruta costera y tiene como destino a la producción destinada a los ingenios La Cabaña y el Ángel en San Salvador. Se estima que más de mil camiones con caña de azúcar recorren el país durante el periodo de cultivo (La Prensa Gráfica, 2019). Esto genera un deterioro de las carreteras debido al peso de estos vehículos, generando que de manera indirecta los fondos orientados al mantenimiento de la red vial beneficien fuertemente a este sector.

Algunas de las principales políticas orientadas a este sector tienen que ver con el fomento a la agroindustria y las mejoras en los puertos. De hecho, el sector cuenta con una Ley específica que le da un marco legal para fomentar su crecimiento. En el periodo actual, destacamos las siguientes como las principales políticas que benefician directamente al sector:

- Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva
- La política para el desarrollo marítimo portuario.
- Planes de transporte para la Zafra

### **La producción en nodos: las zonas francas y el caso de la industria textil**

Las zonas francas son nodos generadores de carga que representan configuraciones territoriales diferencialmente normadas. La principal normativa que rige su funcionamiento es la plasmada en la Ley de Zona Francas Industriales y Comercialización, vigente desde 1998 y modificada en 2017:

*“como parte de los esfuerzos que realiza el presente Gobierno, tendientes a que nuestra economía se inserte en el proceso de globalización mundial, es necesaria la modernización y actualización del marco legal y regulatorio que promueve el establecimiento y desarrollo de zonas francas en nuestro país”*  
(Ley de Zonas Francas, 1998).

Se trata de territorios que tienen como función principal promover la actividad industrial y el comercio (Ver figura 18). El enunciado de esta Ley muestra además que su principal foco está orientado a los mercados internacionales. Son lugares claves en la generación de carga y como nodos que reciben productos no terminados dentro de una cadena de producción amplia.

Figura 18. Vista aérea de Zona Franca Internacional, ubicada en el tramo que conecta San Salvador con el Aeropuerto Internacional

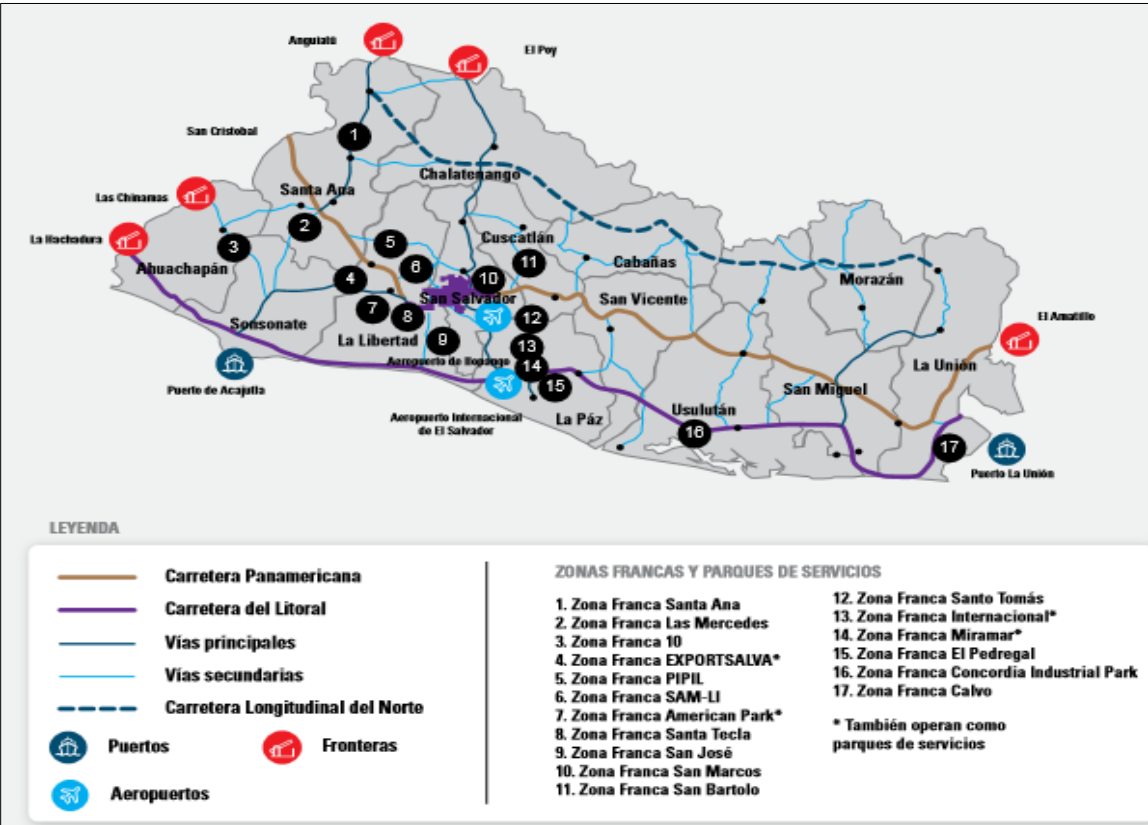


Fuente: Zona Franca Internacional

Los principales beneficios que la Ley otorga a estos nodos son la libre introducción de equipos, herramientas y maquinarias necesarios para la actividad autorizada; lo mismo en lo que refiere a materias primas, productos semi elaborados o intermedios, envases, etiquetas, entre otros, así como una exención total del impuesto sobre la renta durante 15 años, el cual irá aumentándose progresivamente durante los años posteriores (Ley de Zonas Francas, 1998). Si bien la Ley no se restringe al sector textil, lo cierto es que ha sido este el que más se ha beneficiado. Un mapa de las zonas francas dentro de la FCM puede ser visto en la figura 19. El gráfico de la figura 20, por su parte, da cuenta de las exportaciones de este sector durante el periodo de estudio. Dichas exportaciones en El Salvador se realizan principalmente por vía terrestre. Los productos relacionados al sector textil representaron más del 50% de los que fueron exportados por la Aduana Terrestre

Anguiatú, en la Frontera con Guatemala, durante el periodo 2011 – 2015. Esta frontera cuenta con un corredor directo a la carretera litoral y al Puerto Acajutla, en El Salvador, así como una salida directa al Puerto Barrios, en el caribe guatemalteco.

Figura 19. Mapa de Zonas Francas en El Salvador



Fuente: BID (2019). Plan Nacional de Logísticas de Cargas El Salvador 2018 – 2032. Informe final

Figura 20. Exportaciones del sector textil en dólares



Fuente: Elaboración propia con datos del BCR

### Los nodos urbanos y el sistema de ciudad en la FCM

Las ciudades aparecen como nodos claves dentro de la red logística nacional, no solo por ser los principales centros de consumo, sino también por su rol de centros de distribución de mercaderías a localidades más pequeñas. Otro aspecto que les da relevancia en el periodo es su densidad en cuanto a redes inmateriales. Como hemos señalado en el capítulo 1, es desde las ciudades donde las decisiones políticas, los flujos financieros y la información es centralizada y direccionada al resto de los territorios, pues es en la red urbana donde el resto de las redes en el territorio convergen.



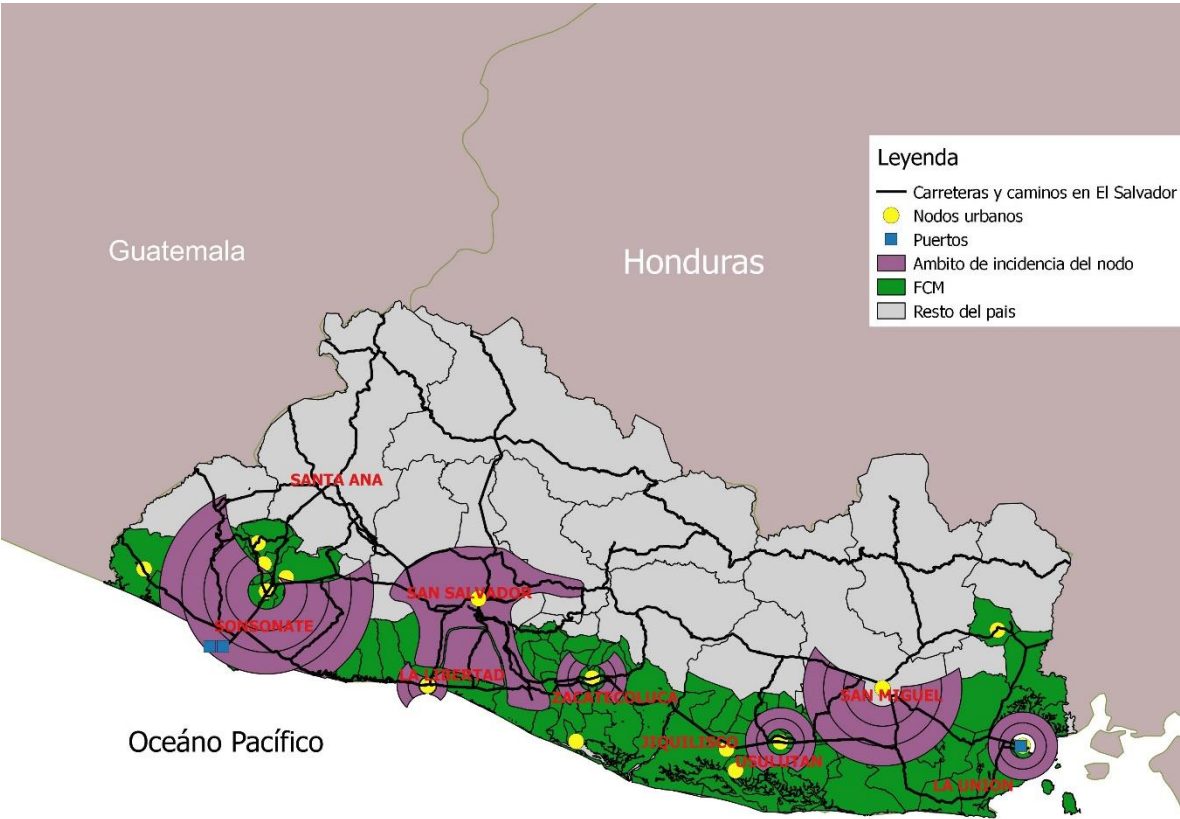
Dentro del territorio salvadoreño podemos dividir a las ciudades alrededor de cinco niveles, según su tamaño, flujos y presencia de actividades económicas, tomando como base el estudio del Viceministerio de Vivienda (2014). En el primer nivel encontramos a los nodos principales que corresponde a ciudades interiores más grandes como el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), conformada por 14 municipios de los departamentos de San Salvador y La Libertad (**Ver ANEXO 5**). El AMSS es el principal núcleo urbano, centro político, económico y financiero del país y se estima que su población es de 2 177.432 personas para 2016 (EHPM, 2016). En este primer nivel también encontramos a Santa Ana, principal ciudad del occidente del país, y a San Miguel, en el oriente, y de la cual se espera el mayor crecimiento poblacional en los próximos años. Estas tres ciudades actúan como nodos de incidencia nacional, pues concentran la mayor parte de las interacciones que se dan entre las tres zonas del país: occidente, centro y oriente.

En un segundo nivel, encontramos a los nodos con influencia subregional, que corresponde a ciudades como Sonsonate, principal núcleo urbano de la FCM, y Usulután, segunda ciudad con mayor actividad económica del oriente. En el tercer lugar se encuentran los nodos locales de primer nivel. Se trata de ciudades como La Unión y Zacatecoluca. Un cuarto nivel de jerarquía lo podemos encontrar en ciudades como Acajutla y Puerto de La Libertad, nodos locales de segundo nivel. El quinto nivel lo podemos definir alrededor de aglomeraciones de asentamientos con bajo desarrollo urbano, semirurales, y aquellos que se dan cerca de las carreteras internacionales y departamentales.

Tomando como base el estudio realizado de parte del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, sobre el sistema de ciudades en la FCM, identificamos éstos cinco principales nodos urbanos dentro de la red: Sonsonate, Puerto de La Libertad, Aeropuerto – Ciudad Lineal, Usulután, y La Unión. El mapa de la figura 21 muestra los nodos dentro de la FCM, las conexiones entre ellos y con las principales ciudades y activos logísticos, puertos y aeropuerto, así como los corredores por los que se conectan. El área en morado refleja las áreas de influencia que cada nodo tiene dentro de la FCM. Se puede observar que San Salvador y San Miguel alcanzan

a abarcar parte de la Franja dentro de su territorio de incidencia y en el caso de Santa Ana, su incidencia es poca en la zona costera occidental debido a la presencia de Sonsonate, al que podemos definir como el núcleo urbano más relevante en la FCM.

Figura 21. Mapa Sistema de ciudades en la FCM



Fuente: Elaboración propia con datos de la STP

Es alrededor de las conexiones planteadas en la figura 21 que se configura la red logística de El Salvador y su relación con los sistemas urbanos de la Franja. Sin embargo, hacia dentro de la FCM, también se establecen jerarquías y flujos, por lo que cada uno de estos nodos articula un área de influencia propia, con características particulares que le dan un carácter heterogéneo a éste territorio. En los siguientes párrafos, recorreremos brevemente las características de cada uno de estos nodos y señalaremos cómo la política de logística busca integrarlos dentro de la red nacional.

De occidente a oriente, encontramos al nodo de Sonsonate, alrededor del cual se establece un enclave logístico que conecta al Puerto de Acajutla y la frontera de La Hachadura, y que cuenta con un empalme vial directo a Ciudad de Guatemala y el corredor logístico Sonsonate – Acajutla. Este nodo es clave para el área de producción azucarera que incluye al ingenio Central de Izalco. Su integración con el resto de la red logística nacional se da a través de un corredor que une a la ciudad de Sonsonate con San Salvador y otro que va de Sonsonate a Santa Ana. La política de los últimos años ha apuntado principalmente a mejorar la fluidez en estos corredores y dar salida directa hacia el puerto a las Zonas Francas ubicadas al norte del departamento de La Libertad.

Por su parte, el nodo del Puerto de La Libertad aparece como el principal destino turístico para los habitantes del AMSS. Como parte de su infraestructura, cuenta con un muelle destinado a la pesca artesanal y al turismo. Las intervenciones en este nodo se han centrado principalmente en dos aspectos: El primero, la conectividad desde la capital, a través de la ampliación del corredor Santa Tecla – Puerto de la Libertad (Ver figura 22) y la construcción de un bypass que conecte a este corredor con la carretera litoral, cercano al circuito turístico de surf. El segundo aspecto refiere a la integración al circuito turístico del surf, de playas como El Zonte y El Palmarcito, en el municipio de Tamanique, como parte de la expansión de éste. Un elemento importante para resaltar alrededor de este “mirar al mar” que se plantea en las estrategias para la Franja se observa en que a lo largo del corredor hacia al Puerto de la Libertad se desarrollan una serie de proyectos inmobiliarios de residenciales privadas. Esto como parte de un lento pero continuo proceso de urbanización hacia la costa.

Figura 22. Tramo de la carretera Santa Tecla – Puerto de La Libertad



Fuente: Diario Colatino

En el caso del nodo Aeropuerto – Ciudad Lineal, se pueden observar tres corredores claves que parten del AMSS y que conectan con los siguientes nodos: el Aeropuerto Internacional, San Luis la Herradura, zona turística, y el nodo urbano Zacatecoluca, cabecera departamental del Departamento de La Paz. De ahí que los esfuerzos en materia de política pública pasan por integrar a estos tres nodos. Entre los proyectos formulados para este fin, se encuentra el FOMILENIO II, así como la modernización del Aeropuerto Internacional, orientado a vuelos de pasajeros, servicios de mantenimiento aeronáutico y en menor medida a vuelos de carga. La poca presencia de carreteras troncales que permitan acceder a estos nodos desde localidades más pequeñas es una de las principales dificultades para mejorar el entorno contiguo a ellos.

En la parte oriente de la FCM está el nodo de Usulután, que conecta principalmente con la Bahía de Jiquilisco (figura 23), zona de pesca en agua dulce y de producción de lácteos. También se encuentra Puerto El Triunfo, dedicado a la pesca artesanal y el turismo. La expansión del cultivo de caña de azúcar pone en riesgo al principal ecosistema productivo de esta área, como lo es el bosque de manglar. Finalmente, encontramos a el nodo urbano de La Unión, que conecta el enclave Amatillo- Puerto de La Unión y se integra a la red nacional a través de un corredor hacia la ciudad de San Miguel. Uno de los proyectos que, a la fecha de realización de este estudio, estaba pendiente de iniciar era el del Bypass de San Miguel, que busca liberar el tráfico vehicular en el centro de esta ciudad para aquellas cargas que tengan como destino otros lugares del país.

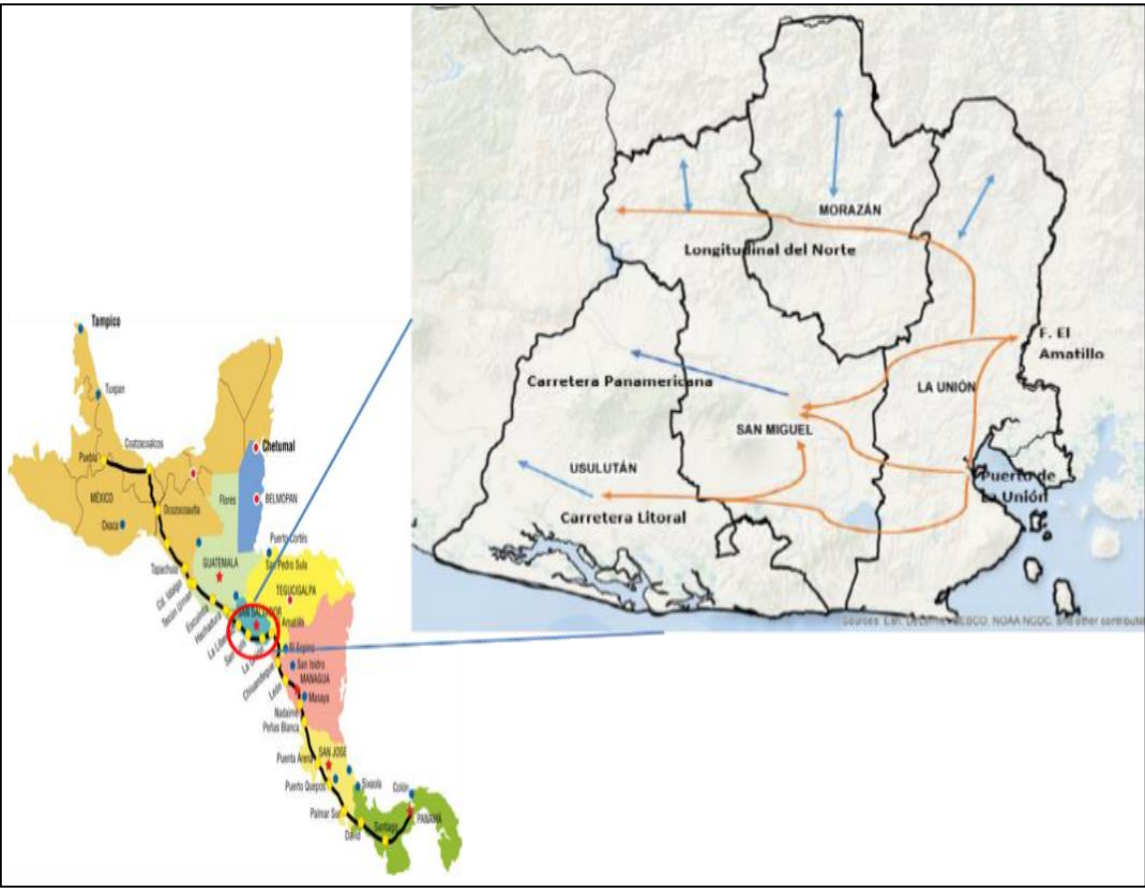
Figura 23. Bosque salado y manglares en la Bahía de Jiquilisco, considerado sitio Ramsar por su importancia internacional como humedal.



Fuente: MARN

La figura 24 muestra el enclave logístico Amatillo – La Unión. Las líneas amarillas expresan las conexiones entre los nodos de la zona oriente y las azules expresan continuidad. Se trata de un esquema que no pretende dar cuenta de las carreteras, sino de las relaciones entre nodos, graficada como flechas. Tal y como se observa, la ciudad de San Miguel representa un nodo central en la región oriental del país. De ahí que el Bypass de San Miguel sea un proyecto clave para acelerar los flujos que vienen desde la frontera con Honduras.

Figura 24. Enclave logístico Amatillo – La Unión No se entiende a qué se debe la diferencia de color de las flechas y líneas



Fuente: Plan Maestro de Desarrollo para la Región Oriental de El Salvador 2015-2025, GOES; 2017

Para tener un mayor detalle del entorno productivo y socioterritorial de cada uno de estos nodos se presenta en la tabla 5, un resumen de algunas características de sus áreas de influencia y las principales actividades económicas y el número de asentamientos que, alrededor de cada nodo, conforman sistemas de ciudades y asentamientos. A estos sistemas, el gobierno los define “conjuntos de localidades cuyas poblaciones establecen en sí relaciones más o menos definidas, ya sean de naturaleza política, administrativa, social, económica o cultural” (GOES, 12:2013). La tabla del ANEXO 6 muestra con mayor detalle y profundidad las características de estos sistemas de ciudades.

Tabla 5. Sistemas de ciudades y principales actividades productivas

<b>Área Funcional</b>	<b>Sonsonate – La Hachadura</b>	<b>La Libertad – El Balsamo</b>	<b>Aeropuerto – Ciudad Lineal</b>	<b>Usulután – Bahía de Jiquilisco</b>	<b>La Unión – El Amatillo</b>
Superficie	1.667,2 Km2	1.091,8 Km2	1.279,3 Km2	1.954,5 Km2	1.193,2 Km2
Densidad de población	300 hab/Km2	231 hab/Km2	209 hab /Km2	152 hab/Km2	130 hab/Km2
Población (A 2007)	500.206 habitantes	253.076 habitantes	267.350 habitantes	297.637 habitantes	155.362 habitantes
# de asentamientos	102	63	68	80	66
Sectores productivos	Industria portuaria Cultivo de café de altura Turismo interior Turismo de playa Azúcar y otros cultivos de planicie.	Pesca industrial y artesanal. Turismo de playa, café de altura, explotación del bálsamo.	Industria aeronáutica Aeropuerto internacional Industria Aeronáutica Pesca de tipo artesanal Recolección de moluscos, Cultivo de café y frutales.	Cultivo de planicie costera Cultivo de café de altura Recolección de moluscos Balnearios de playa	Actividades portuarias Pesca artesanal Turismo de playa y ecológico

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2013

Pese a que el sistema de ciudades y asentamientos de la FCM aparece en un segundo y tercer nivel, en la jerarquía territorial nacional, ocupa un lugar clave dentro de la red logística salvadoreña, pues provee de servicios financieros, comerciales (gasolineras, restaurantes, hoteles) y urbanos. Es por ello que la Estrategia de Desarrollo para la FCM reconoce la necesidad de fortalecer los principales núcleos urbanos. La política de logística, por su parte, no retoma directamente el concepto de sistema ciudades, pero sí entiende a éstas como nodos centrales.

De este recorrido por las características de cada nodo podemos concluir que las políticas orientadas a la conectividad y la logística persiguen al menos tres objetivos: El primero es fortalecer la integración de los nodos de la FCM con el resto del país, priorizando la conexión con los principales activos logísticos y ciudades. Un segundo objetivo sería el de reducir la carga vehicular en corredores claves, como el del Puerto de la Libertad, la carretera AMSS - Aeropuerto y el paso San Miguel – La Unión. Finalmente, el tercer objetivo radicaría en reducir el tiempo y acelerar el flujo entre la zona oriental y el área metropolitana de San Salvador, particularmente con las cargas que entran desde Honduras por la frontera el Amatillo.

En lo que se refiere a la accesibilidad entre nodos, si bien se ve favorecida, no es el foco de la política. Menos sólidas aparecen las acciones de fortalecer el entorno de cada nodo. Desde la Asociación de Municipio los Nonualcos, por ejemplo, han señalado que el énfasis en las conexiones nacionales más que en fortalecer la integración entre nodos locales y sistemas de asentamientos, es una de las principales debilidades de la política. Sobre este punto, profundizaremos en el capítulo 5.



## 4.2. La infraestructura de circulación

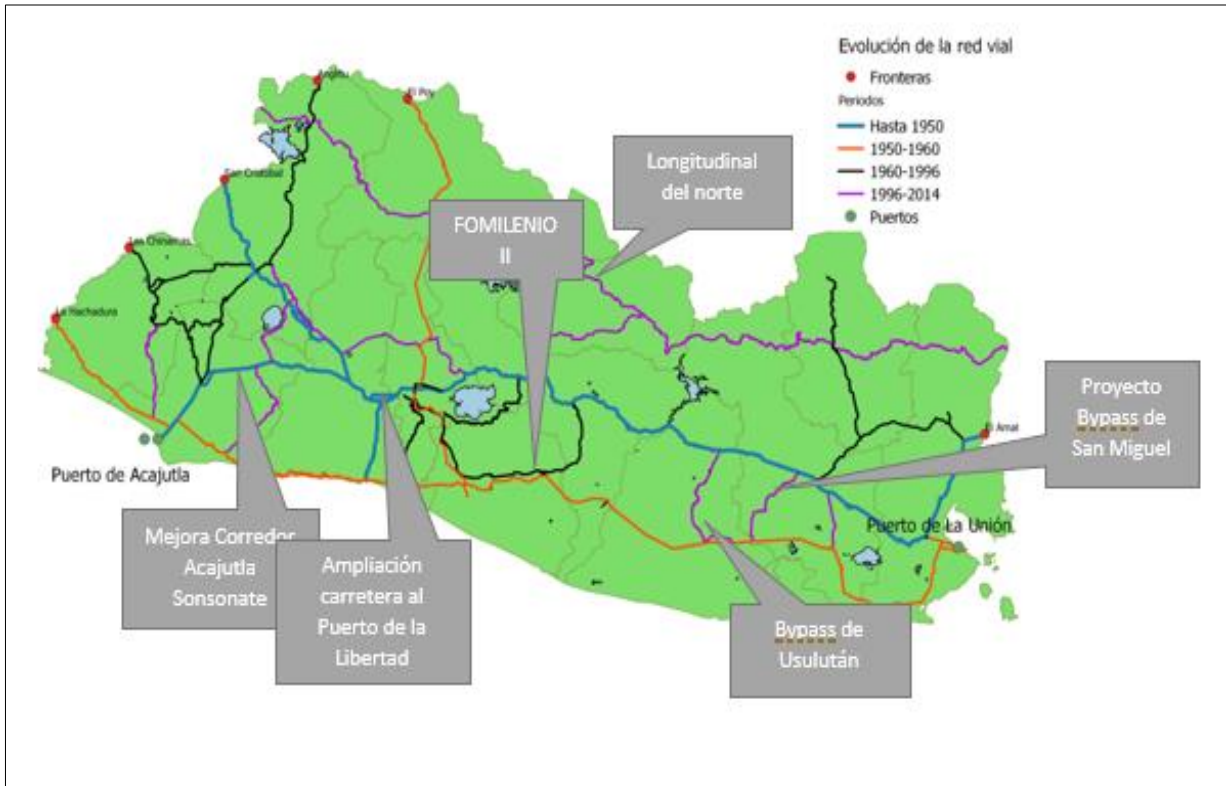
### La red vial

Llegados a este punto nos proponemos adentrarnos en un aspecto central de esta investigación y en cualquier estudio sobre la logística, como lo es la circulación de las mercaderías y por supuesto la conectividad entre distintos nodos dentro de la red. Hemos planteado ya que la configuración de redes en el territorio no está mediada únicamente por un soporte material, sino también por las acciones sociales de actores hegemónicos en un periodo dado, como se observa en la red de actores del capítulo 3.

La red vial en El Salvador se compone por carreteras (internacionales, nacionales), caminos vecinales o municipales y calles (*Ley de Carreteras y Caminos Vecinales, 1969*). A nivel nacional, y hasta 2017, la red vial contaba con una longitud de 6428 kilómetros, con un 63% pavimentada. Las carreteras internacionales son tres y atraviesan el país en el norte (Longitudinal del norte), centro (carretera panamericana) y sur (corredor pacífico o carretera litoral).

Hasta el año 1950, el país contaba únicamente con una carretera que lo atravesaba de occidente a oriente, dando cuenta del predominio que tuvo el tren a inicios del siglo XX. En la década de 1950, durante el periodo de modernización, se construyó la carretera litoral y la “Troncal del Norte” de tipo nacional, y que atraviesa el país de norte a sur, desde la costa hasta la frontera El Poy. A partir de la década del 60, las obras se centran en carreteras nacionales que funcionan como vías colectoras hacia las internacionales, en la medida que se consolidan los principales núcleos urbanos. La carretera a Zacatecoluca y el aeropuerto de San Salvador son algunas de las principales obras durante este periodo. Finalmente, de 1996 a 2014, tiene como su principal hito la construcción de la carretera longitudinal del norte, zona hasta entonces con poca conectividad. Esta evolución puede ser vista en la figura 25, en donde además se muestran los principales proyectos en materia de red vial realizados durante el periodo de estudio.

Figura 25. Evolución de la red de carreteras de El Salvador hasta 2014



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lungo, 1995

Centrados específicamente en el sistema vial de la FCM, encontramos que el mismo está compuesto por una carretera internacional, la CA2 o carretera litoral. En la mayoría de sus tramos, esta carretera cuenta con dos carriles, uno en cada dirección, pero en otros cuenta con cuatro, dos a cada lado. La carretera empalma con seis corredores logísticos claves: Amatillo- La Unión, AMSS – Zacatecoluca, Sonsonate – Acajutla; Las Chinamas – Acajutla; AMSS – Aeropuerto Internacional; y San Miguel - Usulután. También conecta con los principales centros turísticos, desde San Salvador, a través de la carretera al Puerto de La Libertad y, próximamente, a través de un Bypass, así como con un desvío a la Costa del Sol y Bahía de Jiquilisco. En su mayoría, estos corredores troncales, tienen de dos a tres carriles en cada dirección. En el caso del corredor AMSS – Aeropuerto Internacional, se trata una autopista de tres carriles a cada lado que facilita el desvío hacia otros nodos.

Las carreteras son quizás la principal fortaleza del sistema logístico de El Salvador, visto en los términos del paradigma de competitividad. En 2016, el índice de competitividad global calificó al país como el segundo con la mejor red vial en Centroamérica, solo por detrás de Panamá, y el quinto a nivel Latinoamericano (Schwab, 2017). De esto se desprende que el principal esfuerzo pase por resolver los cuellos de botella que se generan en determinados puntos, principalmente en el entronque de corredores, entradas a las principales ciudades y las fronteras. Por otra parte, las lluvias en el invierno, así como el tránsito de camiones pesados, se lleva la mayor parte de los costos de mantenimiento. En la tabla número 9, se pueden apreciar los aspectos de la política pública en relación con la conectividad vial, dentro del corpus de documentos analizados en el capítulo 3.

Tabla 6. Políticas orientadas a la conectividad vial

<b>Documento</b>	<b>Aspectos orientados a la conectividad</b>
Estrategia de Desarrollo de la FCM	Ampliación del tramo entre la frontera La Hachadura y enlace "Kilo 5" en Acajutla; La ampliación del tramo Zacatecoluca Comalapa; construcción del by-pass El Delirio-El Carmen; La mejora del tramo de la carretera entre la ciudad-puerto La Unión y la frontera El Amatillo
Política Nacional de Logística	Cuenta con una política específica para el desarrollo de la infraestructura vial que contempla 10 ejes estratégicos que incluye aspectos normativos, ambientales, de infraestructura y conectividad.
Planes Quinquenales de Desarrollo	Establece el programa 4. Ciudad aeroportuaria y conectividad estratégica regional
Plan Regional Maestro de la Zona Oriental	Mejora y mantenimiento de caminos rurales; Fortalecimiento de conectividad interdepartamental
FOMILENIO II	Construcción para la apertura, mejora o rehabilitación de dos tramos de la CA-2: el tramo de Comalapa a La Herradura y de La Herradura a Zacatecoluca

Fuente: Elaboración propia con documentos oficiales

## **El sistema de puertos**

Al hablar del sistema portuario salvadoreño podemos caracterizarlo como una red con baja articulación que está constituida por puertos privados y públicos, por un lado, e internacionales, nacionales y locales, por otro. En estos últimos, encontramos la presencia de puertos artesanales distribuidos a lo largo de la costa y en zonas de estero, por lo general con un doble uso relacionado a la pesca artesanal y el turismo. Por su mayor actividad pesquera y de turismo, destacan los puertos de La Libertad y de El Triunfo como puertos de alcance nacional. Otras categorizaciones posibles al hablar de puertos son la de hub regional y global. No obstante, por su poca actividad de transbordo y bajo manejo de cargas, clasificar a los puertos salvadoreños dentro de estos hub no sería lo más certero. Sin embargo, Acajutla recibe mercaderías que van dirigidas a países limítrofes y grandes economías, por lo que su área de influencia no solo es nacional, sino también regional centroamericana.

De esta forma, para efectos analíticos proponemos clasificar los puertos en internacionales, nacionales (con salida a aguas continentales) y locales (dedicados a pesca artesanal en pequeña escala). En algunos casos, estos últimos son puertos de facto, sin un muelle, por lo que bien podrían definirse como zonas pesqueras. La tabla 7 muestra la presencia de puertos en el área de influencia de cada uno de los sistemas de ciudades.

Tabla 7. Puertos dentro del área de influencia de cada sistema de ciudad

<b>Sistema de Ciudad</b>	<b>Puertos Internacionales</b>	<b>Puertos nacionales</b>	<b>Puertos locales</b>
Sonsonate – La Hachadura	Puerto de Acajutla	-	8 puertos locales o zonas pesqueiras
La Libertad – El Balsamo	-	Puerto de La Libertad	4 puertos locales o zonas pesqueiras
Aeropuerto – Ciudad Lineal	-	-	5 puertos locales o zonas pesqueiras
Usulután – Bahía de Jiquilisco	-	Puerto el Triunfo Puerto Parada	4 puertos locales o zonas pesqueiras
La Unión – El Amatillo	Puerto de La Unión	Puerto Corsain	11 puertos locales o zonas pesqueiras

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Agricultura y CEPA

Las intervenciones en los puertos desde la política pública están asociadas a su clasificación y usos económicos. Los puertos locales y nacionales, al tener una orientación más de pesca y turística, son considerados dentro de las políticas de estos sectores. El Salvador cuenta con dos puertos de vocación internacional, Acajutla y La Unión, algo que representa un desafío por la poca generación de cargas, si partimos de que la apuesta es que ambos puertos funcionen a una alta capacidad.

El puerto Acajutla (figura 26) es el principal puerto en la actualidad en el país, al concentrar 70% de la actividad portuaria para 2012 (Gamarra, 2013). Su mayor ventaja es que se encuentra a pocos kilómetros del AMSS y de los principales polos industriales, a través de un corredor. Esto le da una ubicación estratégica para la salida y entrada de mercaderías. Este puerto, tiene un diseño orientado a la carga de granel, siendo el azúcar, el trigo y el combustible refinado sus especialidades. No obstante, frente al crecimiento de la carga en contenedores a nivel mundial, el puerto tuvo que adecuar sus operaciones para recibir una carga de contenedores que corresponde al 75% del total. De ahí que en el país se abriera la necesidad de construir un puerto especializado en contenedores (Saravia, 2018).

Figura 26. Puerto de Acajutla. En la imagen se observan dos barcos en descarga



Fuente: Fotografía propia

En el caso del Puerto de La Unión, su construcción fue finalizada en 2009, tras comenzarse a planificar en la década de los 90. Los aspectos relacionados al dragado han sido uno de los principales obstáculos técnicos para la puesta en marcha de las operaciones del puerto. Pese a ello, el puerto ha mantenido esporádicas operaciones. Hasta 2012, momento pico de sus operaciones, logró movilizar 118,4 mil toneladas, carga principalmente destinada a Honduras y Nicaragua (Gamarra, 2013). Visto desde el muelle municipal de La Unión, el puerto parece una pequeña isla de cemento, sin barcos ni contenedores. Al momento del estudio, el proyecto no ha logrado cumplir ninguna de las expectativas que se establecieron alrededor de su construcción y en la actualidad únicamente emplea un personal que ronda a las 100 personas, encargadas de actividades de mantenimiento y seguridad.

La tabla 8, muestra las políticas implementadas en materia portuaria dentro del corpus analizado en el capítulo 3. Primero encontramos el caso de la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina que establece como prioridad rehabilitar el Puerto de Acajutla como puerto especializado en granel y con servicios complementarios de contenedores para La Unión. Respecto al Puerto La Unión establece la necesidad de concesionarlo en un plazo breve. Para ambos puertos la Estrategia propone la creación de zonas de actividades logísticas y zonas francas, en las áreas internas y externas de los puertos, para el desarrollo local. Por su parte la Política Nacional de Movilidad y Logística centra su atención en la mejora y modernización de la infraestructura y la normativa. Los planes nacionales de desarrollo plantean líneas generales de acción, donde nuevamente aparece la concesión del Puerto de La Unión como prioridad. Finalmente, el Plan Maestro Regional para la Zona Oriental arroja elementos más concretos para el enclave La Unión – El Amatillo, como la activación del transporte marítimo a corta distancia, la reparación de un astillero en CORSAIN y la operación del Puerto de La Unión, que aparece en todos los documentos.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> No se incluye a FOMILENIO II ya que no contempla ningún proyecto con relación al puerto.

Tabla 8. Políticas en materia portuaria realizadas durante el periodo

Política/Puerto	Puerto Acajutla	Puerto La Unión
Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina	Rehabilitación del puerto de Acajutla, y administrarlo con servicios especializados de carga a granel complementarios a los servicios especializados para manejo de contenedores del puerto La Unión.	Ejecución del concesionamiento del puerto La Unión en el más breve plazo, y esforzarse para que el concesionario ejecute las inversiones complementarias de superestructura y ponga el puerto en operación.
Política de Logística	Fortalecimiento y modernización del puerto de Acajutla; Especializar y optimizar los puertos existentes; Mejorar la capacidad operativa de los puertos; Creación de zonas extraportuarias; Actualización y modernización normativa	
Planes Quinquenales de Desarrollo	Desarrollar la movilidad, logística, transporte, puertos y aeropuertos; Ciudad aeroportuaria y conectividad estratégica regional; concesión del Puerto de La Unión Centroamericana	
Plan Regional de Oriente	Puesta en operación del ferry en el Golfo de Fonseca; Operación del puerto de La Unión Centroamericana; Reparación del astillero del puerto CORSAIN; Puesta en marcha de la escuela de marinos	

Fuente: Elaboración propia

Existe un consenso en la necesidad de concesionar el Puerto de La Unión para que inicie sus operaciones. Una de las preguntas principales que nos hicimos de cara a esta investigación es si era viable que ambos puertos funcionaran de forma complementaria. En 2017, como parte del trabajo de campo, entrevistamos al ingeniero René Mendoza, gerente del Puerto de Acajutla, a quien consultamos respecto a sus impresiones con relación a cómo visualiza un escenario en que tanto Acajutla como Unión operen al mismo nivel de capacidad, estas fueron algunas de sus reflexiones:

*“(..) El mercado de El Salvador tiene el puerto de Acajutla como su puerto de batalla. El mercado de El Salvador no da para dos puertos, y las premisas en cuanto al mercado regional que se crearon para el puerto de La Unión se vuelven bien complicadas porque el Puerto de Acajutla ha desarrollado más su proceso de facilitación y al estar cerca de todos los sitios de producción hace a Acajutla el puerto idóneo (...) nuestra conexión ahora con los puertos*



*del Atlántico, tanto del lado de Guatemala como del lado de Honduras, es prácticamente el óptimo.” (Entrevista realizada en febrero de 2017).*

Para Amilton Orellana, Jefe de Operaciones del Puerto de La Unión, en 2017, el manejo de contenedores en Acajutla no es el ideal y el puerto estaría llegando a un punto de saturación. La hipótesis principal para que ambos puertos funcionen sería que uno se dedique a cargas a granel y otra a contenedores. Para ello, desde que se finalizó la construcción del Puerto de La Unión, se ha buscado realizar la concesión a un privado. Sin embargo, a la fecha, la concesión no ha sido posible. Entre las razones para explicar la falta de acuerdo con administradores portuarios se encuentran: altos costos en el proceso de dragado; falta de un marco legal adecuado para llevar a cabo la concesión; Acajutla es visto por los inversionistas como competencia, por lo que han solicitado incluirle en la concesión, algo no aceptado por el gobierno. En 2015, la licitación quedó desierta y a la fecha de redacción de este estudio estaba pendiente la aprobación de la cooperación japonesa de una nueva licitación.

La apuesta por generar un sistema de puertos ha sido el foco de las políticas en el periodo de estudio. Los principales proyectos implementados son los siguientes:

- Finalización de la construcción del Puerto de La Unión
- Mejoras en el Puerto de Acajutla, zonas de carga y descarga
- Aprobación de la Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores
- Construcción del malecón del Puerto de Acajutla
- Lanzamiento y cierre de licitación entre 2013 y 2015
- Mejoras en Puerto el Triunfo
- Construcción de muelles de uso dual en La Unión
- Proyecto de transporte marítimo de corta distancia: Ferry El Salvador – Costa Rica

En las condiciones actuales la posibilidad de que ambos puertos operen al mismo tiempo a un nivel de capacidad óptimo es limitada. En realidad, nunca en la historia

fue así y el auge de uno desencadenó necesariamente en una pérdida de influencia del otro. Esto se debe principalmente a que en la actualidad la carga del sistema portuario salvadoreño se limita casi en su totalidad a la carga nacional y por lo tanto lejos de poder funcionar como infraestructuras complementarias de carga, los puertos compiten entre sí. La propuesta de concesionar ambos puertos no garantiza que ambos puedan funcionar de manera complementaria, de hecho, puede desencadenar más en una estrategia de “anular” la competencia de Acajutla, un escenario en que los puertos quedarían anclados al interés corporativo de una empresa naviera y no de los territorios locales, constituyéndose en territorios corporativos (Silveira, 2007). Por su parte, la apuesta por trasladar los contenedores de Acajutla a La Unión, formulada inicialmente por el JICA, encuentra su límite en una organización sindical bastante consolidada en Acajutla.

Como cierre a este análisis del sistema portuario podemos concluir, tomando como base a Dias, que la inclusión y exclusión de los lugares dentro de una red pasa por las decisiones de los organismos gestores de ésta, sea una gestión de tipo técnica, económica o jurídica, afirmando que “no son neutros, ellos colocan en juego relaciones sociales entre los elementos solidarios con aquellos que permanecen marginalizados” (En Humantínco, 2016). En este sentido, cualquier proyecto o plan que busque la habilitación del Puerto de La Unión como puerto de cargas de contenedores debe contemplar una acción que mitigue los efectos negativos que esto pueda tener sobre el territorio de influencia de Acajutla, o bien, repensar los usos de ambos puertos hacia otras actividades complementarias.

#### **4.3. Los servicios logísticos: Actividades y operaciones logísticas**

Además de las ya analizadas zonas francas, encontramos la presencia de zonas de actividades logísticas que cumplen una función de articulación con fuerte influencia en las políticas, en el marco de una especialización de las infraestructuras. Estas zonas son básicamente tres, ubicadas en terrenos a los costados del Puerto de Acajutla (45 hectáreas), el Puerto de la Unión (84 hectáreas) y el centro logístico aeroportuario en el Aeropuerto Internacional (4 hectáreas). Estas configuraciones

son claves porque es en ellas donde puedan realizarse distintas actividades de valor agregado como el embalaje, transbordo, palletizado, almacenamiento, consolidación y desconsolidación de cargas, despacho, sistemas de información, entre otras. Estos terrenos, además, pueden servir para la construcción de configuraciones territoriales complementarias, como la planta de generación de energía eléctrica a base de gas licuado, ubicada en el Puerto de Acajutla, que representa un nodo de la red de energía eléctrica nacional.

Uno de los elementos claves de las ZALs es el carácter de su gestión. Para el caso de El Salvador, la administración de estas zonas está a cargo de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) institución de carácter estatal. No obstante, existen otras modalidades en la gestión de las ZALs que pueden ser privadas, mixtas o dadas en concesión. Debido a las necesidades de los distintos usuarios, las ZALs han ido generando niveles cada vez más definidos de especialización (Pérez, 2009). A esto podemos agregar que las condiciones territoriales, las características de la red, tanto de sus flujos como de sus nodos de transporte (puertos, aeropuertos, terminales ferroviarias, etc), son factores que influyen en la especialización de la ZALs.

### **Las aduanas**

Entendidas como lugares de porosidad (Arroyo, 2015), las aduanas permiten a los Estados imponer determinadas normativas comerciales. La existencia de sistemas aduaneros nos permite en la actualidad seguir hablando de normativas nacionales, pero que, con iniciativas como la unión aduanera, buscan desnacionalizarse. Las aduanas tienen características distintas según el tipo de transporte con el que articulan (terrestre, marítima o área). En el caso de El Salvador, podemos encontrar aduanas externas, en las fronteras o puntos marítimos, y también internas, que funcionan en espacios como las mencionadas Zonas Francas. En este estudio nos enfocaremos en las externas o aduanas de frontera, las cuales aparecen en la tabla 9. De estas, únicamente la frontera de La Hachadura y Amatillo (Figura 27) son parte de la FCM, con lo cual, ambas aduanas son punto de ingreso a la red logística.

Tabla 9. Fronteras terrestres en El Salvador

Frontera	Tipo	País limítrofe
Anguiatú	Terrestre	Guatemala
Amatillo	Terrestre	Honduras/FCM
Poy	Terrestre	Honduras
Hachadura	Terrestre	Guatemala/FCM
Chinamas	Terrestre	Guatemala
San Cristóbal	Terrestre	Guatemala

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Aduanas

Figura 27. Frontera el Amatillo



Fuente: Diario el Mundo

Entre las principales problemáticas asociadas a las fronteras de La Hachadura y el Amatillo están: inexistencia de zona primaria segregada (zona aduanera) lo cual genera congestión, inexistencia de doble carril para tránsito de cargas de mercadería, excesivo tiempo de controles, entre otros. En ese sentido, se impulsan iniciativas como la Unión Aduanera del Triángulo Norte, que busca minimizar los tiempos de las mercaderías y gestión conjunta de pasos fronterizos. Cabe destacar que alrededor de las fronteras se configuran una serie de actividades comerciales que van desde el cambio de monedas hasta la venta de productos alimenticios. Paradójicamente, lo que para las grandes empresas es un problema en términos de “tiempos de espera”, para los actores locales es una oportunidad de ingresos. La frontera se convierte así en un lugar de paso para las grandes empresas y en un lugar de permanencia para quien ahí desarrolla sus actividades económicas.

Algunas estimaciones señalan que el costo de transportar una tonelada en Centroamérica es de \$0,17 por kilómetro, mientras que en los países desarrollados este costo rondaría los \$0,10. Con la liberación comercial de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, los costos arancelarios son menores que los costos logísticos (GOES, 2017). Esto genera que la facilitación comercial sea una demanda todavía muy vigente, enmarcada en el paradigma de la competitividad sistémica. Por ello, desde la política nacional de logística se impulsa la política específica de “optimización de pasos fronterizos y aduanas”, que contempla los siguientes aspectos que nos parece relevante destacar:

- Mejoras en la infraestructura para agilizar los pasos fronterizos
- Especialización de fronteras según carga
- Creación de un plan nacional de facilitación del comercio <sup>9</sup>
- Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (PDC) para la integración de información

---

<sup>9</sup> Mientras se redactaba este estudio, el plan de facilitación comercial entró en vigor y es coordinado por el Comité de Nacional de Facilitación del Comercio.

Un elemento clave para agilizar los flujos en las aduanas pasa por un proceso de informatización de trámites, arancelarios y no arancelarios. Las redes informáticas son elementos claves en acelerar la circulación del territorio. Su impacto en las dinámicas territoriales se presenta como una posible línea de investigación sobre el papel de las aduanas y las fronteras en El Salvador. Algunos de los aspectos en que se contempla este proceso de informatización, y en donde se evidencia la centralidad de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) son: 1) implementación de una ventanilla única de comercio; 2) armonización e informatización de los procesos aduaneros; 3) arancel informatizado centroamericano; 4) integración de sistema informáticos de países; 5) firma electrónica.

La CEPAL (2020) señala a las ventanillas únicas de comercio (VUCEs) como uno de los principales esfuerzos para la digitalización de los procesos aduaneros y facilitación de comercio. A estas las define como *“plataformas tecnológicas que buscan integrar en un único portal o punto de acceso todos los trámites vinculados a las operaciones de importación, exportación y tránsito de mercancías”* (2020:3). Respecto a los avances de El Salvador en esta materia, la CEPAL señala como logro la creación de Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones CIEX de El Salvador, que permite que actualmente el 100% de las exportaciones sean gestionadas en línea.

#### **- Los Operadores Logísticos**

El nacimiento del concepto de Operador Logístico es posible con el surgimiento de empresas “outsourcing”, tercerizadas, que asumen principalmente las tareas de transporte y almacenamiento y que con el tiempo van incorporando otros servicios periféricos, como, el trámite aduanero, reembalaje, etiquetado, envasado, labores de cobro de entrega, entre otros, para los llamados “Third Party Logistic (3P)” (Figuerola y Granados, 2011).

En El Salvador, existen diversos niveles de estos operadores y a distintas escalas, muchos de los más grandes están aglutinados en la Asociación de Operadores

Logísticos y Almacenadoras (ASOLA), que cuenta con 39 miembros. Sus actividades se realizan principalmente en los centros de abastecimiento, aduanas y en las Zona Francas.

La normativa más relevante a la hora de hablar de estas empresas es la Ley de Servicios Internacionales, la cual define al menos dos espacios a los que denomina: extraterritorialidades aduaneras, parques de servicios y centros de servicios. El primero, hace referencia a actividades desarrolladas por empresas exportadoras y los servicios necesarios para la circulación de las mercaderías, como el que otorgan los operadores logísticos. Por su parte, el segundo refiere a servicios de información como el que brindan los call centers o de soporte, que realizan empresas informáticas a clientes fuera del territorio nacional. Algunos sectores económicos de la logística que se benefician de esta Ley son los operadores logísticos, bajo la definición que hemos establecido, los servicios informáticos, como aquellos de inventarios y geolocalización, y la reparación y mantenimiento de aeronaves y de embarcaciones. Algunos operadores que se han visto beneficiados por esta Ley y que trabajan en Zonas Francas se presentan en la tabla 10.

Tabla 10. Operadores Logísticos en la FCM

Zona Franca	Municipio	Empresa	Actividad
ZF San José	San José Villanueva	DHL Zona Franca (El Salvador)	Logística, acopio, reexportación de mercancías, desconsolidación y consolidación de carga
ZF Internacional	Olocuilta	Centro Logístico Integral S.A. de C.V	Distribución Internacional
		Logística Internacional S.A. de C.V	Distribución de Materias Primas
		OCS Logística S.A. de C.V.	Servicios de Logística, importación y exportación de bienes
		Total Logistics Center S.A. de C.V.	Distribuidora Internacional
Zona Franca Miramar	Olocuilta	Intralogistix S.A de C.V	Operador internacional de logística
		Sistemas Aéreos de El Salvador S.A de C.V	Servicios de operaciones internacionales de logística

Fuente: BID (2019). Plan Nacional de Logísticas de Cargas El Salvador 2018 – 2032. Informe final

La política logística impacta directamente en los Operadores Logísticos. Quizás dentro de su especificidad, la digitalización de los procesos aduanales y burocráticos, y la capacitación son algunas de las necesidades más latentes, así como la creación y fortalecimiento de las Zonas de Operación Logística en las zonas aledañas a puertos y aeropuertos. La integración aduanera es también una necesidad prioritaria para este sector.

La integración de las telecomunicaciones es clave para acelerar los flujos en la región y dentro del paradigma de competitividad es un factor determinante, ya que la adopción de TICs es algo que se evalúa para considerar a un país como competitivo. En dicho apartado, para 2016, El Salvador aparecía únicamente por



delante de Honduras y Nicaragua dentro de la región centroamericana. De ahí que existan esfuerzos regionales como la “red regional de fibra óptica centroamericana”, que se impulsa desde finales de la década de los 90. Es por esto que los países llevan a cabo importantes inversiones para mejorar la conexión a internet que permita incorporar un mayor uso de la tecnología. El desarrollo de este aspecto puede ser clave para mejorar la infraestructura y las condiciones de las actividades logísticas.

A lo largo de este capítulo hemos planteado y caracterizado los distintos elementos que componen la red logística salvadoreña y en particular la de la FCM. Durante la descripción de esta se ha podido observar la presencia de distintas formas de hacer uso del territorio por parte de la logística, su relación con el sistema de ciudades, los principales nodos que la componen, los corredores y las áreas. Todo lo anterior cruzado con los elementos normativos, evidenciando la densidad de leyes y marcos jurídicos que la logística demanda. También se hizo un énfasis en los distintos aspectos de la política que buscan intervenir en cada uno de los elementos de la red, identificando aquellos que son prioritarios para los gestores de ésta.

El despliegue de nuevos dispositivos de circulación y la modernización de los ya existentes, son apropiados diferencialmente por los actores en función de su escala, capacidad de generar carga e incidencia en los flujos y la política. En el capítulo 5, nos centraremos en la categoría de apropiación diferencial del espacio, como medio para pensar formas en que la política pública favorece algunas conexiones por sobre otras, y que pone sobre la mesa la necesidad de pensar no solo formas de producción desde lo local, sino también formas de circulación que respondan a éstas.

## **CAPITULO 5**

### **Apropiación diferencial del territorio en la FCM**

## **5.1 Apropiación diferencial del territorio. Las necesidades de circulación diferenciadas.**

Al hablar de las redes en el territorio hemos señalado cómo éstas se configuran alrededor de un proceso de articulación y tensión, en el sentido que logran unir unos lugares, mientras excluyen otros y desplazan determinados usos. Esta diferenciación puede ser pensada a la luz de la teoría de los circuitos urbanos, propuesta por Milton Santos (1970), que, como señalamos en el capítulo 1, contiene elementos muy útiles para pensar las distintas necesidades de circulación en el territorio. Son los flujos que se dan en las ciudades y las principales firmas empresariales, las que organizan el territorio. El mayor grado de tecnificación genera nuevas divisiones territoriales del trabajo, en las que tanto empresas como Estado buscan facilitar la unificación de procesos y lugares. De esta necesidad por articular, aunque sea de manera jerarquizada, se constituyen verdaderos enclaves de circulación (Silveira, 2018).

El capital financiero permite generar determinadas capacidades de consumo en algunos territorios, a partir de la bancarización, a través de microcréditos y creando sedes bancarias que centralizan los flujos de remesas familiares provenientes del exterior. Así pues, encontramos que, tanto en la constitución de un circuito superior como de uno inferior, aparecen necesidades diferenciadas de circulación. Esta diferenciación radica principalmente en las distintas escalas de reproducción y la capacidad de aprovechar la infraestructura y servicios logísticos. Proponemos un marco para pensar estas necesidades diferenciadas. El análisis lo hemos realizado para actores dentro del circuito superior, con capacidad de generar grandes cantidades de cargas, sobre la base de documentos de CEPAL, y para actores dentro del circuito inferior, sobre la base de la entrevista realizada a FECORACEN y CRIPDES, así como documentos elaborados por organizaciones territoriales.

El circuito inferior es expoliado por el superior a partir del consumo, pero también se ve condicionado por la dinámica de la organización macro del territorio que lleva a cabo el circuito superior. El grado artesanal de su producción, con menor

capacidad tecnológica, escala y grado de circulación, hacen que en muchos casos los productores locales puedan cooperar de manera coyuntural con el circuito superior (Silveira, 2018). Esto es visible en los programas de encadenamiento productivo y de desarrollo de proveedores que impulsan ONG y empresas, en los que grandes generadores de carga insertan a pequeños productores en su cadena de abastecimiento como proveedores o accediendo a mercados internacionales a través de consumos alternativos. Ejemplo de ello es el caso de la Asociación de Productores Agroindustriales Orgánicos de El Salvador (APRAINORES), en que pequeños productores y productoras lograron constituir un esfuerzo cooperativo para exportar a mercados internacionales, específicamente a países europeos. Otro ejemplo son los programas que mantienen las grandes cadenas de supermercados para facilitar la comercialización de productores en sus salas. En este sentido, observamos cómo determinadas intervenciones territoriales pueden articular ambos circuitos.

El caso de APRAINORES, resulta un buen ejemplo para sostener esta idea. Se trata de una cooperativa que se sitúa en el territorio del Bajo Lempa, en el municipio de Tecoluca, San Vicente. La asociación surge en 2002, como una iniciativa para fomentar el desarrollo social y económico de las comunidades de la zona. Está integrado por 80 asociados y asociadas, con un 40% de participación de mujeres. Su énfasis es el comercio justo y la producción orgánica, de forma que su inserción en mercados internacionales se da a través de una red alternativa de consumo. Parte de las normativas necesarias para su inserción a mercados en el exterior son la certificación FLO, de Comercio Justo, y la certificación como producto orgánico. Pese a que se trata de mercados alternativos, para el circuito inferior el acceso al mercado internacional también representa la necesidad de cumplir una regulación supranacional.

Los principales clientes de APRAINORES son Equal Exchange (USA), Etiquable (Francia), Food coops – Intersol (Austria). El mecanismo de exportación es marítimo y en contenedores y se hace a través de los servicios de una empresa logística. El 90% de su producción se comercializa afuera y su capacidad no es

suficiente para cubrir la demanda efectiva que tiene. Una característica común en actores que operan en el circuito inferior es que sus necesidades prioritarias pasan más por fortalecer la producción y acceder a los dispositivos de circulación ya existentes, a través de acceso a tecnologías, medios de transporte y créditos.

Un actor clave para garantizar la circulación de las mercaderías que se producen en el circuito inferior son los intermediarios, conocidos en el lenguaje popular como “coyotes”. La presencia de intermediarios en la etapa de distribución permite que la producción local llegue a los mercados nacionales y centroamericanos. Estos, según su escala, pueden cumplir una función de circuito superior marginal (Santos, 1995), pues se presentan como el vínculo entre uno y otro circuito. Sin el intermediario, los pequeños productores comercializan sus productos en áreas más contiguas. Esta dependencia que se genera del circuito superior ha llevado a algunas organizaciones, como FECORACEN, a plantear la necesidad de crear mercados locales y reservas desde el Estado, ya que el principal problema del campesinado es el de producir barato para el mercado<sup>10</sup>.

El acceso a los lugares de comercialización del circuito inferior se da principalmente a través de caminos municipales o rurales. La carretera litoral solo es utilizada en tramos para trasladar de un municipio a otro en los casos que ésta conecte la entrada a pueblos y comunidades, pero también es utilizada como espacio para la comercialización. Quien recorre la carretera tiene la posibilidad de acceder a una amplia red de pequeños comercios, como parte de una configuración lineal urbana.

El análisis comparativo planteado en la tabla 11 nos permite formular una serie de características para pensar cómo se genera una apropiación diferencial en el surgimiento de nuevas infraestructuras en el territorio. Mientras en el circuito superior el transporte se caracteriza por una articulación modal, compuesta principalmente por transporte marítimo, a larga y corta distancia, y terrestre, en el circuito inferior es exclusivamente terrestre. Se observa, además, que la escala de

---

<sup>10</sup> A partir de entrevista realizada en 2018

circulación plantea una brecha importante entre quienes tienen la capacidad técnica de separar las etapas de producción y comercialización en distintos territorios, y quienes distribuyen sus mercaderías en un territorio más zonal. Los obstáculos son también diferenciados, pues mientras para el circuito superior la frontera y la aduana aparecen como datos relevantes, no lo es así en el circuito inferior donde la problemática se centra en caminos no pavimentados o muy vulnerables ambientalmente, sujetos a deslaves o inundaciones. Esto, por supuesto, exceptuando los territorios fronterizos, donde la frontera sí es un aspecto relevante, pero siempre bajo lógicas zonales.

Tabla 11. Cuadro comparativo entre necesidad de circulación en el circuito superior e inferior

<b>Elementos de circulación</b>	<b>Circuito Superior</b>	<b>Circuito Inferior</b>
<b>Transporte</b>	Multimodal: Marítimo y terrestre	Terrestre
<b>Tipo de rutas</b>	Internacionales, nacionales y municipales	Municipales/Caminos Rurales
<b>Escala de circulación</b>	Mercado internacional y nacional	Mercados locales
<b>Tipo de financiamiento</b>	Banca privada y estatal	Cooperativas de crédito, banca estatal, cooperación internacional
<b>Obstáculos</b>	Altos costos de transporte terrestre Tiempo en trámites aduaneros Costos de seguridad física Infraestructura: mantenimiento de redes viales, asimetrías técnicas entre nodos y países,	Difícil acceso a crédito Falta de mecanismos que organicen la comercialización (acopio, distribución) Caminos rurales vulnerables, dañados o no pavimentados
<b>Organización logística</b>	Cuentan con departamentos de logística	No cuentan con los medios de transporte, por lo que suelen depender de intermediarios o insertarse a la red como proveedores de grandes empresas

<b>Telecomunicaciones</b>	Acceso a banda ancha, almacenamiento digital y sistemas de información	Principalmente servicios móviles, almacenamiento en papel, internet domiciliar o de mensajería
---------------------------	------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia, a partir de los aportes de la teoría de circuitos urbanos y entrevistas de campo

La política pública, pues, no siempre apunta a resolver todos los problemas de conectividad y circulación por igual. Cuando se prioriza un elemento dentro de la red, se está también priorizando a aquellos actores que se benefician de éste. No obstante, existen una serie de programas cuyo impacto se observa principalmente en el circuito inferior y en necesidades de circulación a escala local. También las empresas han sido capaces de desarrollar estrategias para que sus operaciones generen externalidades positivas para la comunidad y territorios donde se ubican, a través de fundaciones privadas. En este estudio, no obstante, nos limitaremos a aquellas iniciativas que son impulsadas por el Estado, aunque cada vez más la relación pública – privada se complejiza al intervenir el territorio y se presenta como una línea de investigación posible.

En la tabla 12, presentamos cuatro programas que reflejan los esfuerzos por impactar en la circulación a nivel local. Se trata del Programa de Caminos Rurales, el Programa Puentes Hacia el Futuro, el Programa de Corredores Productivos y el Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo. De este cuadro se puede analizar la capacidad que tienen los actores locales de incidir en la política pública, a través de empujar por programas que permitan su integración en los mercados nacionales e internacionales.

Tabla 12. Políticas orientadas a la circulación del circuito inferior de la economía

Programa	Descripción	Año de inicio
Puentes Hacia el Futuro	Construcción de puentes y obras de paso que comprenden nuevas construcciones, rehabilitaciones, restituciones de estructuras.	2009
Encadenamiento Productivo	Orientado a familias que producen alimentos y que ya comercializan o tienen potencial de hacerlo. En este caso, la infraestructura no es el foco, sino el acceso a créditos y determinados conocimientos técnicos y administrativos orientados a mejorar la productividad	2011
Caminos Rurales	Financiamiento de USD 30 millones provenientes de la cooperación española y USD 4.1 de la Unión Europea para la construcción de caminos rurales.	2017
Corredores Productivos	Con énfasis en la FCM, el programa va a orientado a 30 municipios y es financiado con fondos del BID por USD\$ 40 millones. Entre los grandes beneficiados está el sector de pesca artesanal, que también demanda ciertas infraestructuras	2017

Fuente: Elaboración propia con información de los sitios del MARN, MAG, MOP y MINEC

### 5.3 Conflictos y propuestas de los actores locales

Un análisis de las propuestas de los actores locales nos permite además identificar los conflictos que se dan entre las lógicas nacionales y las lógicas locales por la apropiación diferencial del territorio y de la infraestructura y los servicios logísticos. Pero también aquellos que tienen como centro de la disputa del acceso a los bienes comunes como el agua, el bosque de manglar, la producción de alimentos y los dispositivos de circulación, como es el caso del acceso a carreteras y pavimentación



de caminos. En este apartado, recorreremos dos de las propuestas locales que consideramos representativas de la agenda local.

### **Estrategia para el Desarrollo Económico Local de la Región de Los Nonualcos**

La Estrategia para el Desarrollo Económico Local de la Región de Los Nonualcos (Estrategia DEL) comenzó a gestarse en el año 2003, surge como esfuerzo por crear una línea de acciones concertadas que busca favorecer las oportunidades de negocios y generación de empleos. Esta estrategia es relevante porque es la primera que se da en un marco de inserción de la agenda territorial a la política pública. Permite además pensar cómo han ido evolucionando los paradigmas con relación al desarrollo en los territorios. Y es que la estrategia considera dentro de sus marcos conceptuales la noción de desarrollo local, que es definida en el documento como:

*“un proceso ampliamente participativo de todos los sectores, basado en alianzas público-privadas en un territorio con el fin de estimular la actividad económica y la generación de inversiones y empleo. Este proceso de transformación exige la construcción de una visión común e implementación continua y concertada de una estrategia de desarrollo, utilizando los recursos locales (desarrollo endógeno) y el desarrollo de ventajas competitivas en un contexto global” (CONEDOL, 2007).*

Tal y como hemos señalado, una de las limitantes de las teorías de desarrollo endógeno es que no consideran las condiciones iniciales de acumulación de capital entre diferentes lugares. En este sentido, los territorios aparecen condicionados por las necesidades de inversión de capitales extranjeros. En el plano económico, la estrategia se centra en desarrollar las capacidades que vuelvan competitivo a los municipios de la asociación, de ahí que la idea de competitividad territorial es entendida como “la diferenciación y posicionamiento ventajoso del conjunto del territorio (espacios más actores), relativo a otros territorios en el país y el escenario global” (CONEDOL, 2007). Dicha definición se enmarca en el paradigma de la competitividad sistémica, por lo que esta estrategia se desarrolla en el nivel micro

del enfoque multiniveles (ver apartado marco teórico y el capítulo 3, en que se profundizó alrededor de esta noción).

La estrategia destaca los siguientes rubros económicos como prioritarios: servicios turísticos, servicios de logística y transporte, industria manufacturera y de artesanías, agropecuario y agroindustrial, acuicultura y pesca marina (CONEDOL, 2007). Respecto a la plataforma logística, la baja articulación con las actividades productivas en el territorio es uno de los principales desafíos. La fundación PRISMA, tomando como base los registros del Ministerio de Hacienda, señala que en el departamento de La Paz existen 106 empresas, de las cuales el 36% se consideran grandes o medianas. Estas empresas tienen sus vínculos económicos por fuera del territorio, y sus operaciones en el lugar responden a factores de localización, principalmente por la cercanía al Aeropuerto y su conectividad, a través de la carretera litoral, con las principales ciudades del país (PRISMA, 2016).

En materia de comercialización de productos, los grandes esfuerzos en el territorio han sido la creación de instrumentos como los centros de acopio<sup>11</sup>, para la comercialización en conjunto de producción local. Uno de los grandes problemas que enfrentan los productores es la venta a bajo precio a intermediarios, ante la falta de disponibilidad de medios de transporte. La zona es rica en la producción de frutas y hortalizas, como por ejemplo la naranja y la piña, en San Pedro Nonualco y Santa María Ostumas, respectivamente, y el dulce artesanal de azúcar, en San Rafael Obrajuelo.

De este caso podemos destacar, por un lado, que la presencia de activos logísticos, como el aeropuerto, o el corredor que une a este con AMSS, no necesariamente se integran al entorno donde están ubicados. Esto plantea José Torres, de la Asociación Los Nonualcos:

---

<sup>11</sup> Los centros de acopio cumplen la función de consolidar la producción de pequeños productores para generar escala y que esta pueda ser comercializada

*“el aeropuerto está ahí, como una burbuja, que no ha tenido como política interna de tratar de vincularlo a las dinámicas del territorio, ya sea encadenamiento productivo, ya sea en la cuestión del medio ambiente y también en otras situaciones”.* (Entrevista realizada en febrero de 2017).

Por otro lado, la baja integración de los municipios de los Nonualcos entre sí, y con los nodos principales, es una problemática que también afecta a lugares del norte del país. Para trasladarse de un punto a otro, de norte a sur, es necesario acceder primero al corredor principal que conecta San Salvador con los tres nodos principales de Los Nonualcos, Zacatecoluca, Aeropuerto y La Herradura. Así lo plantea don José:

*“Nosotros esperamos que los entramados de conectividad interna de los diferentes municipios se enganchen a la propuesta de la conectividad de FOMILENIO, ya sea por bypass o porque hay mejores caminos. Por ejemplo, (el departamento) de La Paz yo lo veo como una espina de pescado, que está en la carretera, la autopista que nosotros conocemos y la calle vieja. Pero todos los ramales que van hacia el norte tienen tope, entonces no puedes pasar de San Pedro Masahuat a San Antonio Masahuat, ni de Santa María Ostuma a Jerusalén<sup>12</sup>, ya sea porque falta un puente de 100 metros o porque la calle se partió en una tormenta. La gente que quiere ir al aeropuerto desde Cabañas, por ejemplo, tiene que ir a San Salvador y dar la vuelta. Y cuando ves por la parte Sur, todas las calles llegan al mar. No se une La Herradura con San Pedro, por ejemplo, es decir, no hay una interconectividad que permita ese flujo, tienen todos que dar un gran rodeo para poder llegar a San Salvador”.* (Entrevista realizada en febrero de 2017).

Sobre la articulación y tensión, entre la política nacional y la local, desde la Asociación los Nonualcos identifican que proyectos como FOMILENIO II y la

---

<sup>12</sup> En esta cita, José se refiere a municipios ubicados dentro del departamento de La Paz, no todos son parte de la FCM.

ampliación del Aeropuerto tienen intereses más centrados en conectar los principales nodos nacionales, mientras que su propuesta se centra en la integración local.

*“el FOMILENIO II forma parte de los intereses nacionales, y nosotros representamos los intereses más locales, entonces no encontramos cómo ese activo nacional va a dinamizar la economía territorial, no encontramos esa vinculación. Probablemente, están pensando más en las transacciones de bienes y servicios México-Panamá, que a potenciales locales o territoriales”.* (Entrevista realizada en febrero de 2017).

De esta charla con José Torres podemos reforzar la conclusión de que la política de logística se centra más en el tránsito de productos que ya atraviesan El Salvador, desde y hacia el exterior, que en reforzar los enclaves productivos y comerciales locales. Como hemos señalado, la demanda de mayor fluidez es, en el periodo, una necesidad principalmente de las grandes empresas. Mientras que, a nivel de actores locales de menor escala de comercialización, la principal demanda es el fortalecimiento de la conectividad con su territorio contiguo. Es decir, predomina una lógica areal del territorio.

### **La gestión territorial en el Bajo Lempa**

La experiencia de las comunidades del Bajo Lempa constituye una de las más interesantes en materia de construcción territorial. A inicios de la década de los 90, la región vivió un proceso de reasentamiento de comunidades desplazadas por el conflicto armado y por desmovilizados del ejército y la guerrilla. Del lado occidente predominó la presencia de desmovilizados de la guerrilla, mientras que del lado oriente el proceso fue más heterogéneo, con presencia de los tres grupos. El territorio del Bajo Lempa ha desarrollado a lo largo de los años una amplia red de organización a distintos niveles. El primer nivel son las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), que se enfocan en soluciones dentro del territorio comunitario. Otras instancias como la coordinadora del Bajo Lempa sirven de mesa de articulación entre los actores locales (Gomez y Rodríguez, 2003).

En el plano productivo y de comercialización, destaca la experiencia del Grupo Bajo Lempa, que aglutina una serie de iniciativas productivas y de servicios, en formato de microempresas, que permite fortalecer la vinculación con el mercado nacional e internacional. Aquiles Montoya (2007) define el modelo económico planteado por el Grupo Lempa como una combinación de varias formas de propiedad, destaca el carácter comunitario y asociativo de esta forma de organización. Dentro de la zona también hay empresas grandes, por ejemplo, la empresa Lactosa, que se dedica a la producción de lácteos, y que tienen entre sus programas de desarrollo de proveedores iniciativas para mejorar las condiciones de producción, sobre todo en los procesos, avanzando a ciertos niveles de tecnificación. Esto implica una limitante para los productores, pues la inversión necesaria para alcanzar estos procesos es alta y demanda el acceso a crédito, que es una de las grandes dificultades que enfrentan los pequeños productores. En la Bahía de Jiquilisco hay esfuerzos por articularse para comercializar en conjunto, como forma de generar escala y poder explorar otros mercados.

Una de las principales demandas en los últimos años responde a la necesidad de la restauración del bosque de manglar. De ahí que la Mesa de Actores del Bajo Lempa, desarrolló un plan estratégico para este fin en 2013. En una entrevista realizada en diciembre de 2018 a Bernardo Belloso, de la Asociación para el Desarrollo CRIPDES, señaló que dentro de los principales problemas respecto a los proyectos logísticos que se llevan en la región está el daño a la infraestructura vial que provocan los camiones de carga y también la deforestación del bosque de Manglar. Belloso señaló que con un monto similar al del FOMILENIO se podría restaurar el bosque, algo que beneficiaría a familias dedicadas a la pesca artesanal de moluscos y también a los ecosistemas de la zona.

La estrategia establece seis líneas de acción para llevarse a cabo. Estas son: restauración ecológica de manglares; valoración de servicios ecosistémicos; aprovechamiento sostenible; fortalecimiento de la capacidad productiva y encadenamientos; infraestructura y servicios básicos; gestión y protección de humedales. La restauración del bosque pasa en buena medida por garantizar y

aumentar la productividad de las comunidades, y no únicamente como una acción de conservación. En lo que refiere a infraestructura y servicios, el tratamiento de aguas residuales y desechos orgánicos e inorgánicos son prioridad. La deficiencia de estos servicios es un denominador común en toda la FCM y se presenta como un tema de urgencia para el desarrollo comunitario, pero también como factor necesario para atraer inversiones. El nivel de centralidad que se le da a cada una de estas variables está en el centro de la disputa a la hora de priorizar recursos en la política pública.

De este caso podemos observar que para los actores del Bajo Lempa las demandas pasan más por el entorno productivo y de servicios esenciales que por una aceleración de la fluidez. En términos de infraestructura logística, reforzamos la idea de que el principal interés es el acceso a los dispositivos de conectividad y de transporte ya existentes, más que a la demanda de nuevas infraestructuras. Al pensar los usos del territorio de la logística, la principal tensión aparece debido al crecimiento de la producción de azúcar, que como hemos señalado. es la producción en área más importante dentro de la FCM.

### **Conflictos asociados a la circulación**

Tal y como hemos señalado a lo largo de esta investigación, el territorio es un complejo entramado de usos en conflicto o complementarios. En la tabla 13, se muestra el resumen de los principales conflictos asociados a la circulación, en donde destacamos cuatro. El primero de ellos es el conflicto por el acceso al agua, y es que la forma principal en que este se expresa en el país es a través del constante cierre de calles, realizado por comunidades cuando pasan días sin acceso a agua potable. Un segundo conflicto refiere al acceso a los mercados, tanto locales como nacionales, y es que para ello es necesario potenciar el acceso al crédito y mejorar la conectividad rural. El tercer conflicto, identificado en el periodo de estudio, fue el que se dio en el poder Legislativo cuando el principal partido de oposición negó sus votos para la ratificación del presupuesto de Caminos Rurales, y lo utilizó para presionar por una Ley de austeridad fiscal. Finalmente, la posibilidad

de concesionar el puerto de Acajutla, como lo han planteado algunos inversionistas, y de trasladar los contenedores a La Unión, como plantea el diseño original del proyecto, generó conflicto y fuerte oposición de parte del sindicato en Acajutla.

Tabla 13. Principales conflictos asociados a la circulación

<b>Conflicto</b>	<b>Escala territorial</b>	<b>Descripción</b>
Corte de calles por falta de acceso al agua potable	Nacional	El Salvador vive desde hace años un creciente nivel de conflictividad asociado a la falta de acceso al agua. Las causas que provocan esta dificultad en el acceso refieren principalmente a la deforestación de zonas de recarga, uso de pesticidas, industria de embotellado y construcción. Un aspecto de este conflicto que nos interesa resaltar es que el corte de calles es la principal herramienta de protesta que utilizan las comunidades cuando no tienen servicio. Esto le da una dimensión directa en la circulación.
Acceso a los mercados	Nacional	La falta de conectividad rural, mecanismos que potencien la comercialización y acceso a créditos son algunas de las dificultades que enfrentan actores con necesidades de circulación más locales.
Préstamo Caminos Rurales	Nacional	La ratificación del préstamo para el financiamiento de los Caminos Rurales estuvo parada durante tres años, ya que, para dar sus votos, la oposición exigía la firma de un acuerdo de austeridad fiscal.
Concesión de Puerto Acajutla y traslado de contenedores a La Unión	Local	Los sindicatos del Puerto de Acajutla se oponen a trasladar operaciones de éste a La Unión, por miedo a perder sus empleos, así como a la concesión a privados. La organización sindical en Acajutla es fuerte y tiene capacidad de presión.

Fuente: Elaboración propia

### 5.3 Dinámicas de inclusión y exclusión

El análisis de la formación de redes en el territorio nos permite pensar en las dinámicas de inclusión y exclusión que se generan. Estas dinámicas se pueden entender tanto en lo que implican respecto a territorios que quedan por fuera de la red, como en lo que refiere al aprovechamiento desigual de los nuevos objetos y

normas en el territorio. A lo largo de la investigación hemos señalado varias de estas dinámicas, que podemos resumir en al menos cinco puntos.

El primer punto, es que se observa durante el periodo una prioridad de la política pública en las necesidades del circuito superior de la economía, al que podemos entender como los grandes generadores de carga, tanto nacionales como empresas globales, con capacidad de fragmentar su producción. Esto lo podemos observar en la densidad de iniciativas y los montos destinados a ellas. Consideremos, por ejemplo, que el monto destinado al eje logístico del proyecto FOMILENIO II, con énfasis en la carretera del Litoral y el paso fronterizo Honduras – El Salvador, es de USD\$125 millones, en contraste con los USD\$30 millones invertidos para el programa Caminos Rurales.

Un segundo punto es cómo las mejoras en infraestructuras claves como puertos, aeropuertos y aduanas tienen un impacto mucho mayor en aquellos grupos con capacidad de generar amplias cargas. Si bien algunos actores del circuito superior complementario y el circuito inferior pueden, en determinado momento, a través de colaboración con el superior o ayuda estatal, acceder a los mercados internacionales, como en el caso de APRAINORES, las estadísticas de exportación para el caso de El Salvador muestran una participación marginal. Como hemos mencionado, la logística es una prioridad del circuito superior y la forma de circulación de la división territorial del trabajo hegemónica. La logística es pues una forma de circulación corporativa (Castillo, 2011).

El tercer elemento es cómo el acceso a medios de transporte y comunicación es también un factor de inmovilidad e hipermovilidad. Como hemos señalado, para los pequeños productores locales, el acceso a los principales mercados nacionales, e incluso locales, se ve limitado por la falta de medios de transporte y crédito.

El cuarto, los programas expresados en la tabla 11 dan cuenta de cómo las necesidades de los actores locales pueden incorporarse en la agenda pública. De los programas seleccionados podemos observar el énfasis en sectores claves como la agricultura familiar, la pesca artesanal y demandas históricas como la



conectividad de los territorios, que permita mayor integración. Cabe destacar el hecho de que estos actores se insertan dentro de las dinámicas que el circuito superior estructura. Así pues, las conexiones se orientan más hacia los principales nodos que a fortalecer los intercambios intercomunitarios. También las posibilidades de algunos de estos sectores quedan limitadas en la medida que se priorizan los usos del territorio para la caña de azúcar, el desarrollo urbano, y las actividades portuarias y turísticas.

Quinto, la política en el periodo tiene una serie de acciones orientadas a reducir la brecha entre, por un lado, la zona central/occidental, caracterizada por actividades más especializadas, en sentido de sus requerimientos tecnológicos, y un mayor desarrollo relativo, y por otro, el oriente del país, más orientado a actividades primarias. Aparece como dato relevante del periodo la entrega del Puerto de La Unión, la construcción del by pass de Usulután y las obras planificadas y en ejecución del corredor San Miguel- La Unión – Amatillo. Todas estas obras forman parte de la necesidad de integrar al Oriente dentro de la plataforma logística nacional.

Finalmente, como sexto punto, la complejidad de actores en el territorio puede permitirnos pensar a la política también como el resultado de una red, como la que se analizó en el apartado 3.4 de este documento. Esta red puede generar dinámicas colaborativas, pero también conflictivas. Encontramos que es posible pensar conflictos sociales y territoriales que tienen una dimensión en la circulación y que también es posible pensar a la circulación con usos concretos y puntuales en el territorio.

Estos seis elementos nos parecen claves, a manera de resumen, para evidenciar las lógicas de inclusión/exclusión y cómo la política pública interviene en este proceso dual. Ya sea para minimizar y fomentar la equidad territorial, o profundizar las desigualdades existentes.

## **Conclusiones y recomendaciones**

## 6.0 Conclusiones y recomendaciones

Los proyectos de desarrollo en la FCM deben ser entendidos como parte de una formación socioespacial y un proceso histórico de inserción de la Franja dentro de la división internacional del trabajo capitalista, que inicia en la década de 1950. Este punto es relevante porque permite pensar al territorio salvadoreño, pese a ser un país pequeño, dentro de distintas temporalidades y dentro de una multiplicidad de espacialidades. La inserción en el capitalismo, entonces, no se da como un todo, sino de manera fragmentada y desigual. Así, desde mediados del siglo XX, vemos esta apuesta por renovar los sistemas de ingeniería, crear nuevos, y adaptarlos a las nuevas demandas tecnológicas. La construcción del Puerto de La Unión como puerto especializado en contenedores y con capacidad para barcos Postpanamax es un reflejo de esta apuesta.

Este proceso histórico de inserción ha ido evolucionando en cuanto a paradigmas respecto a la relación entre logística, política pública y territorio. En esta investigación, definimos tres paradigmas predominantes tomando en cuenta características propias de la época y las discusiones que en ella se dan. Estos paradigmas son: el paradigma de la industrialización (1948 – 1980), el paradigma de la liberación y facilitación comercial (1980 – 2005) y, finalmente, el paradigma de la competitividad sistémica (2005 en adelante). A pesar de que proponemos un recorte cronológico, esto solo tiene fines analíticos, pues más que etapas deben ser entendidos como acumulados, en donde se insertan nuevas miradas y problemáticas. En esencia, las necesidades son las mismas: integrar las infraestructuras mesoamericanas, insertar a los territorios de la FCM en la dinámica de los mercados globales, y satisfacer las necesidades de circulación de grandes empresas.

En el periodo actual, la logística, el turismo, la industria manufacturera y la agroindustria, principalmente la producción azucarera, son los grandes motores de esta inserción. Lo que observamos es que la política pública prioriza las demandas

de circulación de los grandes grupos empresariales. En este contexto de búsqueda de aceleración de los flujos en el territorio, no solo es necesaria una movilización de recursos financieros y desarrollo tecnológico informacional, sino también la participación del Estado y de la política como instrumento para lograr generar las condiciones de circulación. Estas condiciones son, por ejemplo, reducción de los tiempos de espera, trámites, digitalización, mantenimiento y modernización de infraestructuras y normativas que no aumenten los costos en los generadores de carga ni operadores.

La logística demanda del Estado acciones en el plano normativo e institucional. De ahí que es correcto decir que el Estado es uno de los principales productores de fluidez. La principal propuesta en este periodo sea la creación de un marco institucional específico para la logística, así como normativas y marcos regulatorios que faciliten la mayor fluidez, como las Leyes de Servicios Internacionales y la integración aduanera. En esta dinámica, no obstante, el Estado va perdiendo soberanía y desnacionaliza las regulaciones, como condición necesaria para mayor porosidad territorial. Este trabajo de investigación nos permite sostener la conclusión de que aquello que en el lenguaje público aparece como “competitividad nacional” es, en verdad, la “competitividad de determinadas empresas”, por lo que la logística es una forma de circulación propia del circuito superior.

La llegada del FMLN al gobierno permitió la participación de nuevos actores, hasta entonces excluidos de las decisiones en materia de política pública. En este periodo se recuperaron instrumentos como el de la planificación del desarrollo y la política social. De igual forma, se fueron consolidando visiones relacionadas al enfoque territorial y ambientales pero que coexisten de manera conflictiva y en algunos casos complementaria con perspectivas más sectorial, como la logística. Al hacer una mirada cronológica de políticas y planes, podemos observar cómo la dimensión territorial y ambiental se va consolidando, tal y como se puede observar en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019, que enuncia que todas las políticas que se diseñen en el periodo deben tener una perspectiva territorial. Por eso

caracterizamos a este periodo como de consolidación de la cuestión territorial dentro de la agenda de políticas públicas.

Durante este periodo se desarrollaron y planificaron una serie de proyectos orientados a mejorar la conectividad en el territorio con fuerte énfasis en el corredor Pacífico o carretera litoral. Destaca de esto la construcción del corredor Sonsonate – Acajutla, el puente la Amistad, en la frontera el Amatillo, la entrega del Puerto de La Unión, la ampliación de la carretera litoral en el tramo Comalapa – Herradura y Comalapa – Zacatecoluca, como parte del FOMILENIO II, y la ampliación y modernización del aeropuerto internacional.

Los principales programas públicos que dan pie a estos proyectos son la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina, el Plan Maestro Regional para la Zona Oriental y la Política Nacional de Logística y Movilidad. Este enfoque de planeación estratégica del desarrollo, con fuerte énfasis en la logística nos permite hablar de una “planificación de la circulación”, en que las infraestructuras son construidas o ejecutadas para satisfacer una necesidad existente, como la de reducir tiempos en la frontera, acelerar la velocidad de circulación, generar nuevas conexiones, pero también para satisfacer necesidades futuras, a modo de “apuesta”. Es decir, la circulación como problema desde la política pública se puede entender como algo que resuelve una necesidad concreta pero también una necesidad potencial, una circulación futura.

Existe una fragmentación territorial en El Salvador que se da entre la zona occidental/centro, con mayor concentración de actividades industriales y de servicios especializados, así como mayor densidad de infraestructura vial y conectividad, y la zona oriental, con actividades más orientadas al comercio y producción primaria. Esta inequidad territorial que se genera entre ambas regiones ha llevado a que la política centre fuertemente sus prioridades en generar inversiones de infraestructura que conecten al oriente con el resto del territorio. Dentro de esto se observa el tramo del corredor Pacífico Usulután – San Miguel – La Unión– Amatillo. En el periodo se ha destinado una importante cantidad de

financiamiento en conectividad para la región, a fin de solventar este “déficit” logístico que permita la llegada de más y nuevas inversiones. También destaca la actualización del Plan para la Zona Oriental que tiene un importante componente territorial. No obstante, la mayor presencia de actividades especializadas y concentración de turismo en el centro/occidente refuerza la inequidad territorial. Uno de los grandes desafíos para los próximos años será la superación de estos desequilibrios territoriales.

Uno de los sectores económicos dominantes dentro del FCM es la industria azucarera. Al analizar, observamos que hay una división territorial del trabajo que da a la Franja un rol primario dentro de la producción, respecto al rol industrial de la franja central del país. Así mismo, el circuito se completa una vez que los productos asociados al azúcar salen vía transporte marítimo. Podemos caracterizar la inserción de la FCM en la red regional centroamericana y global, dentro una matriz exportadora de productos agrícolas y “productora” de fluidez territorial, es decir, un territorio de tránsito dentro de la división internacional del trabajo.

Las principales transformaciones territoriales en la FCM están asociadas a dos principales factores: primero, el crecimiento de la urbanización, el comercio y la industria hotelera, y segundo, el crecimiento del monocultivo basado en la caña de azúcar. De ahí que la red vial aparezca como un factor de la circulación tanto para el turismo como para las exportaciones y la cadena de producción del azúcar.

La política de logística ha permitido una transformación de la conectividad que tiene entre sus principales hitos la finalización del Puerto de la Unión, el corredor Sonsonate Acajutla, el by pass de Usulután, la ampliación del aeropuerto internacional, la ampliación de la carretera Comalapa – Hachadura, mediante FOMILENIO y las transformaciones en los puntos fronterizos terrestres. Alrededor de toda la FCM, y en paralelo a la modernización de la carretera del Litoral, se observa además la constitución de un sistema asentamientos informales y semirurales que buscan la cercanía a la carretera como un factor de localización importante. De ahí que podemos hablar de que hay una relación de flujo y fijación,

que se da para aprovechar esos flujos. Este ejemplo también puede observarse en las fronteras, en donde se desarrollan una serie de actividades económicas que van desde cambio de moneda, hasta la venta de alimentos. Lo que para las grandes empresas representa un problema en tiempos de espera, para los actores locales y del circuito inferior, se convierte en un espacio de comercialización y de contigüidad.

En este estudio hemos planteado que la logística se articula con determinados usos del territorio, que podemos clasificar en tres grandes formas: áreas, nodos y corredores. También podemos hablar de configuraciones complementarias como la red de telecomunicaciones y eléctrica, cuyo desarrollo y vinculación con la competitividad podría ser parte de una línea de investigación.

La idea de dos puertos funcionando a una alta capacidad de cargas en El Salvador parece, cuando menos, muy lejana. Esto porque ambos puertos se presentan más como competencia que como infraestructuras que puedan complementar cargas, debido a que la carga portuaria en El Salvador es baja y la fuerte competencia a nivel regional plantea enormes desafíos para convertirse en hub. No obstante, sí se pueden pensar alternativas que permitan pensar usos múltiples para los puertos. De esto podemos extraer la recomendación de que la estrategia para la habilitación del Puerto de La Unión debe pensarse de manera integral con Acajutla, y si llegado el caso, los gestores de la red generan las condiciones para trasladar la carga de contenedores a La Unión, esta acción debe venir acompañada de iniciativas que mitiguen los efectos negativos que esto pueda tener sobre el territorio de influencia de Acajutla. La misma consideración debe hacer en caso se busque reconvertir hacia otras funciones al Puerto de La Unión, como turismo, reparación de embarcaciones, pesca o transporte marítimo de corta distancia.

### **A modo de reflexión final**

La competitividad se ha convertido en el motor de la mayor parte de los procesos del capitalismo contemporáneo. Las empresas compiten entre sí por mayor innovación y velocidad, que se observa en la reducción de tiempos de procesos,

flujos de información y dinero, y la circulación de mercaderías y de pasajeros, en el caso de las empresas de transporte.

Desde hace años los Estados, impulsados por las necesidades de las corporaciones y direccionados por los organismos internacionales, se encuentran en una búsqueda por reducir “colas”, “tiempos de espera”, y por volver la instantaneidad la regla. De esta manera, la competitividad se ha convertido en un atributo de los territorios, demandando de los países pobres inversiones millonarias en infraestructura, en una carrera cuyo punto de llegada no siempre es del todo claro.

Pero ¿qué implica para un país ser más competitivo? Algunos aspectos que hemos señalado de parte del paradigma de la competitividad sistémica es que los criterios van desde lo macroeconómico, la política social y de salud, la calidad institucional, y la infraestructura para garantizar la fluidez. Al convertirse en una prioridad, para países con recursos públicos limitados, es necesario que se construya un consenso social amplio por un país competitivo. De ahí que el rol del Estado no es solo pasivo pues las políticas de compensación para actores que no se ven directamente beneficiados con estas inversiones son claves para que las mismas puedan avanzar y ser aceptadas. El caso de El Salvador ejemplifica esta tensión entre intereses de actores locales y empresariales. Y es que la demanda de mayor fluidez territorial no es tanto una prioridad para los actores locales, quienes por lo general demandan resolver problemáticas del ámbito de la producción y facilitar el acceso a los dispositivos de fluidez ya existentes.

De este estudio se desprenden posibles líneas de investigación para el futuro. Por un lado, una cuestión es cómo abordar la fragmentación del territorio en los países pobres, en los que la incorporación a la red global se da por porciones muchas veces desarticuladas con el resto del territorio. Si la carrera es por integrar los territorios a la división territorial del trabajo hegemónica, ¿en qué medida esto desintegra al territorio nacional? ¿De qué formas los Estados responden ante la desnacionalización de la regulación? ¿Cuál es el punto de soberanía que estos conservan? Si bien durante los gobiernos del FMLN se observa un rol más activo



del Estado en la planificación y diseño de políticas, así como una consolidación de la agenda territorial más hacia el segundo gobierno. Este estudio se propuso realizar una reflexión teórica y empírica de las dinámicas territoriales en la FCM y articularlas con un conjunto de políticas públicas. Un ejercicio más que necesario, frente a la compleja y cada vez más cambiante realidad territorial de los países centroamericanos.

## Bibliografía

- AREVALO, Mario. (2019). Lanzas plan de seguridad para zafra 2019-2020. 20/05/2020, de La Prensa Gráfica Sitio web:  
<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Lanzas-plan-de-seguridad-para-zafra-2019-2020-20191206-0842.html>
- ARROYO, Mónica (2015). Redes e circulação no uso e controle do território. En: Território e Circulação: a dinâmica contraditória da globalização. ARROYO MÓNICA e ARIZA da CRUZ RITA de CÁSSIA (Orgs). FAPESP/PPGH/CAPES/Annablume ; pp. 37 – 50
- BANCO MUNDIAL (2014). Centroamérica/BM: Elevados costos de transporte terrestre de carga, un freno a la competitividad. En: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2014/03/06/centroamerica-elevados-costos-transporte-terrestre-carga-freno-competitividad> (Consultado el 17/11/2019).
- BLANCO, Jorge (2007). “Espacio y territorio: elementos teóricos-conceptuales implicados en el análisis geográfico”, en Fernández Caso, M.V. – Guerevich, R. (coord). La geografía y sus discursos. Un temario para la enseñanza. Buenos Aires, Biblos
- BLANCO, Jorge (2007). La Geografía de las Redes. En Geografía y territorios en transformación (39-66). Argentina: NOVEDUC.
- Blanco, J. (2009). Redes y territorios: articulaciones y tensiones. En: Schmite, Stella Maris (comp). La geografía ante la diversidad socio-espacial contemporánea. Santa Rosa, Universidad Nacional de La Pampa, 1283-1294
- BLANCO, Jorge; RODRIGUEZ, D . (2011). “Territory, Transportation and Logistic Integration: An Approach to Argentinian Case”. Terrae Geosciences Geography Environment, 8, 5-12.
- BENAVIDES VINDAS, S., Muñoz López, J. J., & Parada Gómez, A. M. (2004). El enfoque de competitividad sistémica como estrategia para el mejoramiento del entorno empresarial. Economía y Sociedad, 9(24). Recuperado a partir de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/1097>
- BID; GOES (2012). “Formulación de los planes de ordenamiento urbano de los municipios de la cuenca de la Bahía de Jiquilisco”.

CEPA (2018). GUÍA DEL ARCHIVO PERIFÉRICO DEL PUERTO DE LA UNIÓN, San Salvador.

BRENES, Christian; CORRALES, Lenin; CIFUENTES, Miguel (2016). Análisis de cambio de uso, y desarrollo de los niveles de referencia de emisiones. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

BROWNING, David. (1975). El Salvador, la tierra y el hombre. San Salvador: DPI.

CEPAL (2015). Una mirada a los países del Proyecto Mesoamérica. En: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38426-mirada-paises-proyecto-mesoamerica>

CEPAL (2015). Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago, Chile.

CEPAL (2020). Transformación digital en la logística de América Latina y el Caribe. Boletín 381. Número 5 / 2020.

CONTRAPUNTO (2013). Franja Costero-Marina una apuesta del gobierno. 09/12/2019, de Contrapunto Sitio web: <https://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/coyuntura/franja-costero-marina-una-apuesta-del-gobierno>

CONAPLAN (1970). Informe Económico y Social de El Salvador.

CORDERO, Martha. (2016). Integración Económica Centroamericana. Ciudad de México: CEPAL.

CUMMINGS, Andrew (2013). INNOVACIÓN para el desarrollo económico inclusivo y sostenible en la Franja Costero Marina. Economía Hoy ,4, pag: 4-6.

DE MATTOS, Carlos (1990). “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación regional”. Revista Latinoamericana de Planificación N°89. Guatemala, SIAP,

DE MATTOS, Carlos (2000). “Nuevas teorías del crecimiento económico: Lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia”. En Territorios virtual. Revista de Estudios Regionales y Urbanos, N° 3, Universidad de los Andes, [http://territorios.uniandes.edu.co/pdf/t03\\_a3.pdf](http://territorios.uniandes.edu.co/pdf/t03_a3.pdf)

DELGADO, Jaime. (2003). El Plan Puebla Panamá y la Globalización Neoliberal. En Lectura Crítica del Plan Puebla Panamá (167- 185). México DF: Libros en RED

ESCOLAR, Cora; BESSE, Juan, LOURIDO, Clara. (1994). Redes para Pescar "lo Real" (un abordaje metodológico). Realidad Económica: Neoliberalismo, MiniEstado y SúperMercado, 124, 135-144.

GOES (2010). Plan Quinquenal de Desarrollo 2009 - 2014. San Salvador: Documento oficial.

GOES (2013). Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina de El Salvador. Documento oficial.

GOES. (2015). Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 - 2019. San Salvador: Documento oficial

GARCÍA DE LEON, Guadalupe. (2009). El concepto de competitividad sistémica. Universidad de Sonora, 25, 29-31

GOMEZ, Ileana; RODRIGUEZ, Eduardo. (2003). Del reasentamiento y los desastres a la gestión territorial. En Gestión territorial rural: enfoque, experiencias y lecciones de Centroamérica (21-36). San Salvador: Prisma.

GOMEZ, Ileana; CUELLAR, Nelson; TOBAR, Mónica; KANDEL, Susana; DIAZ, Oscar. (2015). Presentación del Estudio de Caso del Territorio Los Nonualcos. Dinámicas Territoriales, Políticas Públicas y Cambio Climático. San Salvador: PRISMA.

GRAMSCI, Antonio. (2018). Los intelectuales y la organización de la cultura. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EDICOL

FIGUEROA, Elmer; GRANADOS, Erick (2011). La gestión de las cadenas logísticas en El Salvador bajo la perspectiva de la ley de servicios internacionales, Universidad de El Salvador, San Salvador.

HAESBAERT, Rogélio. (2011). El mito de la desterritorialización: del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad. México: Siglo XX

HIERNAUX, Daniel; LINDON, Alicia. (1993). El concepto de espacio y el análisis regional. Secuencia, 0i25, 89-110.

HIERNAUX, Daniel. (2003). El Plan Puebla Panamá, ¿una nueva visión del desarrollo regional? En Lectura Crítica del Plan Puebla Panamá (167- 185). México DF: Libros en RE

HUGHES, THOMAS. y ACOSTA, JOSÉ. (2016). Producción a Gran Escala de Caña de Azúcar en El Salvador. San Salvador, El Salvador: Voces.

HUMANTICO, Alicia (2016). Redes y estructura espacial, su papel en el desarrollo. Investigaciones sociales \*Vol.20 N°37, pp.241-248 [2016]\*UNMSM-IIHS. LIMA, PERÚ.

INFANTE, Irasema (2012). Corredor mesoamericano de integración integrando mesoamerica por el pacífico. En Revista Integración & Comercio: Año 16: No. 34: Enero – Junio 2012; pag 69 – 78.

JICA (2015). DIAGNÓSTICO, MAPEO Y DISEÑO DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL DE LA MOVILIDAD Y LOGÍSTICA EN CENTROAMÉRICA del JICA.

LUNGO, Mario; BAIRES, Sonia (1981). San Salvador (1880-1930): La lenta Consolidación de la capital salvadoreña. ANUARIO DE ESTUDIOS CENTROAMERICANOS, VOL. 7 (1981).

LUNGO, Mario; OPORTO Francisco; CHINCHILLA Roberto. (1996). Proceso de Urbanización y Sostenibilidad en El Salvador. San Salvador: PRISMA

MADOERY, Oscar. (2008). Otro Desarrollo. General San Martín, Argentina: UNSAM edita.

MARTNER, Carlos (2010) “Puertos, espacio y globalización: el desarrollo de los hubs en México. Convergencia, Vol.17, Núm 52, enero – abril 2010, pp 319-360. Universidad Autónoma del Estado de México.

MASSEY, Doreen (2009). “Concepts of space and power in theory and in political practice”. Em Doc.Anal. Geogr.55, p. 15-26

MENJIVAR, Ricardo (1975). Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador. San Salvador: Universidad Centroamericana.

MIRA, Edgardo (2019). Agroindustria del azúcar: Un análisis de sus efectos económicos, sociales y ambientales en El Salvador. Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio. Fundación Heinrich Boll.

MITUR (2015). Introducción a lineamientos de gobernanza y gestión turística en la Franja Costero Marina de El Salvador, CORSATUR.

MOP (2017). El Salvador Logístico. El desempeño logístico: marco actual. Documento oficial.

MOP (2017). Política Integrada de Movilidad y Logística para el Desarrollo Productivo y Facilitación del Comercio. Documento oficial.

PÉREZ, Gabriel [PROESA El Salvador] (9 de julio del 2013). La visión de la CEPAL sobre las políticas de logística para el desarrollo integral. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=EUobjr\\_3azU](https://www.youtube.com/watch?v=EUobjr_3azU)

PÉREZ, J. E. (2009) Oportunidades para el desarrollo de las infraestructuras logísticas en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo.

PLEITEZ, William. (2012). 20 años de paz y reformas económicas neoliberales. 27/02/2016, de El Faro Sitio web: <http://www.especiales.elfaro.net/es/lapaz/ensayos/7502/20-a%C3%B1os-de-paz-y-reformas-econ%C3%B3micas-liberales.htm>

PORTER, Michael (2007). La ventaja competitiva de las naciones. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business Review

KRUGMAN, Paul (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsession

RIFFO, Luis (2013). “50 años del ILPES: Evolución marcos conceptuales sobre desarrollo territorial”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

ROIG, Alexandre (2008). “El desarrollo como conflicto institucionalizado”. En: realidad económica; Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, vol I, pag. 80-96.

ROMERO, Juan Hernández; Dada, Hut (1997). El Programa de Transferencia de Tierras. San Salvador, El Salvador. FUNDE.

SANTOS, Milton (1996). La naturaleza del Espacio. Técnicas y tiempo. Razón y emoción. Barcelona: Ariel.

SANTOS, Milton. (1996). De la totalidad al lugar. Barcelona, España: oikos-tau

SANTOS, Milton. (2004). O espacio dividido. Sao Paulo, Brasil: Edusp

SANTOS, Milton (2005). O retorno do territorio. En: OSAL : Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16. Buenos Aires: CLACSO

SALAZAR, Daniel. (2003). El vínculo militar del Plan Colombia y el Plan Puebla Panamá. En Lectura Crítica del Plan Puebla Panamá(167- 185). México DF: Libros en RED

SARAVIA, César (2018). El sistema de puertos de El Salvador dentro de la Red Centroamericana. Revista Transporte Y Territorio, (19), 115-132. <https://doi.org/10.34096/rtt.i19.5328>

SEGOVIA, Alexander (1997). Cambio Estructural, Políticas Macroeconómicas y Pobreza en El Salvador. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. San Salvador, El Salvador.

SILVEIRA, María Laura. (2007). Los territorios corporativos de la globalización. geograficando, 3, 13-26

SILVEIRA, María Laura (2008). Globalización y territorio usado: imperativos y solidaridades. Cuaderno del CENDES. Año 25; N. 69

SILVEIRA, María Laura. (2009). Región y división territorial del trabajo: desafíos en el período de la globalización. Investigación y Desarrollo, 2, 434-455.

SILVEIRA, Márcio Rogeiro (2015). Circulação, transportes, logísticas e a dinâmica capitalista: Alguns apontamentos sobre as recentes reestruturações no Brasil. En En: Território e Circulação: a dinâmica contraditória da globalização. ARROYO MÓNICA e ARIZA da CRUZ RITA de CÁSSIA (Orgs). FAPESP/PPGH/CAPE/Annablume ; pp. 37 – 50

SCHWAB, Klaus. (2017). Reporte de competitividad global 2016-2017. Foro Económico Mundial

STP. (2013). Estrategia de Desarrollo para la Franja Costero Marina. San Salvador: Documento oficial.

TOUSSAINT, Mónica; GARZÓN, Marisol. (enero-junio 2017). El Proyecto Mesoamérica: ¿éxito o fracaso? Límites de la cooperación de México hacia Centroamérica. Entre Diversidades, 8, 15-52

TURCIOS, Roberto. (1993). Autoritarismo y Modernización. San Salvador: Universidad Evangélica de El Salvador, San Salvador.

VMDVU (2014). Estructuración del sistema de ciudades y asentamientos humanos para la Franja Costero Marina de El Salvador. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

## **ANEXOS**



## Anexo 1 – Cuadros resumen de los elementos de los planes quinquenales de desarrollo

Cuadro 1. Matriz de análisis de los planes quinquenales de desarrollo

Plan	Año	Perfil Político de Desarrollo	Visión de desarrollo y territorio	Políticas/Ejes Territoriales o con implicancias territoriales
Plan Quinquenal de Desarrollo 2009 – 2014	2010	<p>Recuperación del rol planificador del Estado.</p> <p>Se incorpora con fuerza la apuesta por el desarrollo y la gobernaza territorial, así como la descentralización.</p> <p>Plantea la necesidad de transformación del modelo económico productivo, con inclusión, incorporando la dimensión de género y sustentabilidad.</p> <p>Plan de protección social y programa de restauración de ecosistemas.</p>	<p>“Tener vigente, en el marco del régimen de libertades que la Constitución de la República establece, un modelo de crecimiento y de desarrollo integral, sostenible, eficiente, equitativo e incluyente, basado en el ordenamiento y la integración territorial y productiva interna (...) en la integración con el resto de Centroamérica, y la profundización y diversificación de las relaciones comerciales, fomentando el dinamismo de un sector exportador diversificado, consolidado y competitivo” (PQQD; 2010:49)</p>	<p>Política de turismo</p> <p><i>(Destaca. Programa de desarrollo turístico de la FCM)</i></p> <p>Política de desarrollo territorial y descentralización</p> <p><i>(Destaca. Eje estratégico 11.3 del PQD 2014 – 2019. Dinamización del desarrollo local y territorialización del Estado)</i></p>
Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019	2015	<p>Incorpora el concepto del Buen Vivir como una interpretación del desarrollo que pone en el centro a las personas, las comunidades y el territorio.</p> <p>Esta concepción teórica se sostiene en tres enfoques: Derechos humanos; Género; Ciclo de vida</p> <p>Propone pasar de un Estado centralizador y concentrador a uno planificador y articulador. Así mismo, propone la territorialización de las políticas y la descentralización</p>	<p>“el desarrollo es integral y plural y, en consecuencia, debe incorporar las dimensiones cultural, social, política, económica y ambiental del bienestar” (PPQD: 2015:23).</p> <p>Respecto al territorio señala que es: “espacio de creación, reproducción, producción y convivencia comunitaria”. (PPQD: 2015:24).</p> <p>El plan indica que todas las políticas e instrumentos públicos deben diseñarse con una perspectiva territorial y tener una proyección territorial concreta.</p>	<p>Política agropecuaria</p> <p>Política Integrada de Movilidad,</p> <p>Logística, Transporte, Puertos y Aeropuertos</p> <p>Política de vivienda y hábitat</p> <p><i>(Diagnóstico del sistema de ciudades de la FCM)</i></p>

Cuadro 2. Matriz de análisis de los planes quinquenales de desarrollo

Plan	¿Qué dice sobre la logística?	¿Qué dice en relación a la FCM?	¿Cómo fue construido?
2009 - 2014	<p>Entre las principales apuestas estratégicas señala la importancia de “Convertir a El Salvador en el líder de la integración centroamericana y en un importante centro logístico y de servicios regionales” (PQD 2009-2014; 2010: 49). Aparece la figura de acuerdos <b>público- privados</b> como estrategia para modernizar la infraestructura portuaria y vial.</p>	<p>No hay un enunciado específico que haga referencia a la Franja como unidad de intervención.</p> <p>La estrategia de la FCM se diseñó posterior al Plan, por lo que es probable que no se haya contemplado.</p>	<p>La elaboración del plan se dio con la participación de funcionarios y funcionarias, sectores empresariales y sociales, la participación de consultores y la revisión de las políticas de la última década.</p>
2014 - 2019	<p>Define en el programa 4 la necesidad de desarrollar una Ciudad aeroportuaria y una conectividad estratégica regional</p> <p>Establece como lineamiento el desarrollo de la movilidad, logística, transporte, puertos y aeropuertos. La figura de socios <b>públicos – privados</b> sigue apareciendo.</p>	<p>Se destaca el diseño de la Estrategia de la FCM como un logro del primer gobierno.</p> <p>Se plantea la necesidad de desarrollar la FCM de manera sustentable para aprovechar los recursos en el mar territorial</p> <p>En el marco de la política de turismo establece el Programa de Desarrollo Turístico de la Franja Costero-Marina</p>	<p>Su elaboración constó de tres etapas:</p> <p>La primera fue un diálogo intergubernamental</p> <p>La segunda fue un diálogo participativo, sectorial, territorial y especializado, que incluyó a la comunidad en el exterior y niños, niñas y adolescentes</p> <p>La tercera fue la aprobación del consejo de ministros.</p>

## **Anexo 2 – Principales Leyes y tratados aprobados en el periodo**

2010. Reforma a la Ley de Turismo

2011. Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

2011. Ley de Fomento a la Producción Empresarial

2011. Reforma a la Ley de Ordenación y Promoción de Pesca y Acuicultura

2012. Reformas a la Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales

2012. Ley del Sistema Financiero para el Fomento al Desarrollo

2013. Reformas a la ley de concesión de la terminal portuaria multipropósito especializada en contenedores, fase i, del puerto de la unión centroamericana

2013. Ley Especial de Asocio Públicos y Privados

2013: Ley especial de agilización de trámites para el fomento de proyectos de construcción

2013. Reformas a la Ley de Zonas Francas.

2014. Reformas a la Ley Especial de Asocio Público y Privado

2015. Ley Especial de Defensa Comercial

2017. Ley de Simplificación Aduanera

### **Tratados de Libre Comercio Internacionales Vigentes**

Tratado de Libre Comercio México - Centroamérica

Tratado de Libre Comercio Centroamérica - República Dominicana

Tratado de Libre Comercio Centroamérica - República de Chile

Tratado de Libre Comercio Centroamérica - República Dominicana - Estados Unidos

Tratado de Libre Comercio El Salvador - Honduras - Taiwán

Tratado de Libre Comercio Colombia - El Salvador, Guatemala y Honduras

Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica (AdA UE-CA)

Acuerdo de Alcance Parcial entre la República de El Salvador y la República de Venezuela

Acuerdo de Alcance Parcial entre la República de El Salvador y la República de Cuba

Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre la República de El Salvador y la República de Ecuador

Triángulo Norte de Centroamérica - G-3 (Guatemala, El Salvador y Honduras)

Tratado General de Integración Económica y Centroamericana

### Anexo 3 – Montos y recursos por cada proyecto y policía

Acuerdo político administrativo	Responsable de ejecución	Recursos/Monto Asignado	Estado actual
Política Nacional de Logística	Autoridad Integrada para la Movilidad y Logística (AIML):  Conferencia nacional para el Desarrollo de Movilidad y Logística (Cndml)  Comité consultivo para la Movilidad y la Logística	No establece montos pero define 8 fuentes de financiamiento que incluye los socios públicos privados, la cooperación para el desarrollo, bonos de deudas y la inversión privada, entre otros.	La política fue presentada en 2017
Estrategia para la Franja Costero Marina	Gabinete Económico y Social Ampliado  Secretaría Técnica de la Presidencia  Comité Técnico Interinstitucional  Comités territoriales	US\$186 371. 095, provenientes del presupuesto, préstamos y donaciones. Se distribuye el gasto en:  Servicios básicos, 40%; gestión ambiental, 19%, núcleos urbanos, 11%; logística y conectividad, 18%; productividad, 12%	Se espera que para 2019 se hayan implementado todos los fondos asignados al monto total.
FOMILENIO II	Junta Directiva de FOMILENIO II, con representantes de las instituciones de gobierno, empresa privada y sociedad civil.	Financiando con US\$277 millones donados por Estados Unidos y US\$88,2 millones de parte del gobierno salvadoreño, haciendo un total de US\$356, 2 millones. De este monto, el 34,3%	El proyecto inició en septiembre de 2015 y finaliza en septiembre de 2019. Ya se inició la ampliación de la carretera
Programa de Fomento al Turismo	Ministerio de Turismo de El Salvador (MITUR), Corporación Salvadoreña del Turismo (CORSATUR) e Instituto Salvadoreño del Turismo (ISTU)	US\$25 millones financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo	En ejecución para 7 municipios
Programa de Corredores Productivos	Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Economía	US\$40 millones financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo	Aprobado y en ejecución para 30 municipios en los núcleos territoriales de La Unión, Jiquilisco y Acajutla

Programa de Caminos Rurales Progresivos	Ministerio de Obras Públicas	US\$30 millones en préstamo de la cooperación española	Sin aprobación en la Asamblea Legislativa
Programa de Mejoramiento del Corredor Pacífico Mesoamericano	Ministerio de Obras Públicas	US\$155 millones financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo	Sin aprobación en la Asamblea Legislativa
Programa de Restauración de Ecosistemas	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	US\$23,05 millones financiados por la cooperación alemana y noruega	Ejecutado en el periodo 2016 - 2017

Fuente: documentos oficiales del Gobierno de El Salvador de 2009 a 201

## Anexo 4 – Cuadro resumen de programas y proyectos orientados a la logística

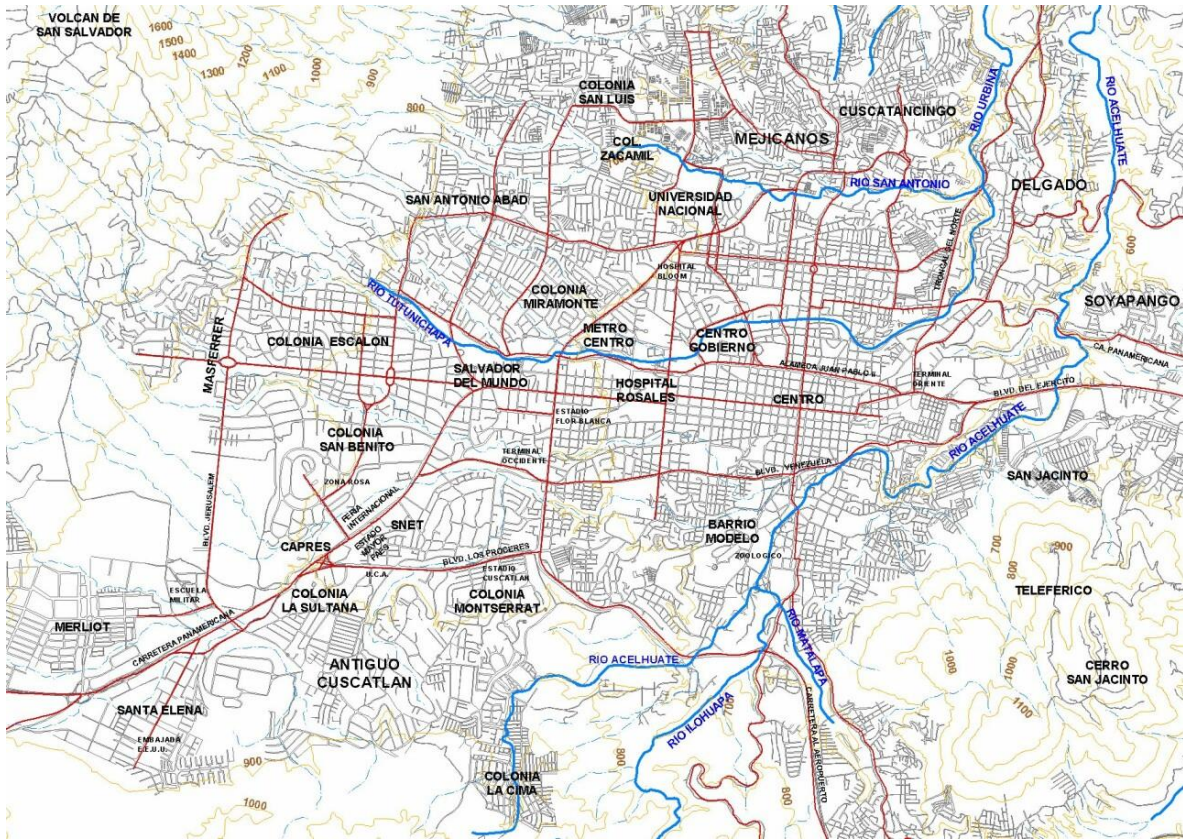
Definiciones de los planes	Estrategia de la FCM	Política de movilidad y logística	FOMILENIO II
Apuesta estratégica	Convertir a El Salvador en un país productor de sus alimentos y generador de excedentes para la exportación y en un centro logístico y de servicios regionales, con industria moderna y especializada, y servicios turísticos de alta calidad.	El Salvador como un país con movilidad de personas y logística de bienes y servicios de calidad, ordenada, accesible y segura, con flujos comerciales diversificados y de alto valor agregado en las redes de valor y un aparato productivo diversificado e integrado regionalmente.	Aumentar sostenidamente la competitividad de la economía nacional mediante el mejoramiento del clima de inversión, el aumento de la productividad laboral y la reducción de los costos de transporte y logística.
Visión de desarrollo	Construye su visión de desarrollo en articulación con lo formulado por el PQQD 2009 – 2014. Apunta al objetivo de construir un nuevo modelo económico y social más equitativo y sostenible y el funcionamiento pleno de la democracia.	Incorpora el concepto de competitividad sistémica para llegar al desarrollo y establece cuatro conceptos claves alrededor de los cuales se construye el marco teórico de la política: logística, movilidad, desarrollo productivo y facilitación del comercio.	Tiene como visión de desarrollo la reducción de la pobreza a través del crecimiento económico. La mayor productividad de la costa y la mayor calificación de la mano de obra permitirá mayor desarrollo.
Perspectivas sobre el territorio	Podemos observar al menos tres planteamientos sobre el territorio, no necesariamente establecidos de manera explícita:  1. La FCM como un territorio de oportunidades de inversión e integración a la división internacional del trabajo, dado los recursos con los que cuenta.	Incorpora el concepto de territorio funcional  Establece una relación entre conectividad y pobreza.  Incorpora el concepto economías territoriales  Existe una relación muy fuerte entre la Franja Costero Marina y la Logística en esta política, debido a la presencia de activos e importantes proyectos.	El programa denominado como Capital Humano, se concentra en la FCM, focalizado así por los altos niveles de deserción. En sintonía aparece el programa de Logística e Infraestructura, que se ejecuta principalmente en la FCM.

	<p>2. La FCM como territorio con un acumulado de trabajo en el suelo, expresado en activos logísticos y recursos naturales no explotados.</p> <p>3. La presencia de organización territorial fuerte. Esto es visto como elemento de gobernabilidad democrática del territorio.</p>		<p>Este proyecto complementa la estrategia de la FCM y la política de Logística.</p>
<p>Visión de la Logística</p>	<p>“Se proponen intervenciones de desarrollo y de gestión portuaria y aeroportuaria y de modernización de la red vial del corredor (principal, secundaria, terciaria y de caminos vecinales) bajo un concepto multimodal de transporte y movimiento de carga; y acciones para el desarrollo logístico, industrial y agroindustrial de zonas extra portuarias y de zonas de la Franja con potencial turístico, en especial las del golfo de Fonseca”.</p>	<p>El documento tiene como su eje central a la logística y la movilidad. Define a logística como:</p> <p>la articulación de la provisión de servicios de infraestructura, la producción, la facilitación del movimiento, la distribución de bienes y la regulación de servicios e información a lo largo de la cadena global.</p> <p>Establece el concepto de salto logístico, entendido como un salto cualitativo en los distintos elementos que componen la plataforma.</p>	<p>El programa de infraestructura y logística, uno de los tres que integran este proyecto, tiene como objetivo la reducción de costos de logística y transporte e incrementar la inversión de bienes comercializados <b>internacionalmente</b>. Es decir, busca potenciar aquellos productos que son exportables o que pasan en tránsito.</p>
<p>Ejes de intervención en logística</p>	<p>1. Modernización y desarrollo industrial, logístico y de servicios del sistema portuario</p> <p>2. Modernización y ampliación del Aeropuerto Internacional de El Salvador e impulso de la ciudad aeroportuaria</p> <p>3. Desarrollo de la infraestructura y conectividad territorial</p> <p>4. Mejoramiento de las infraestructuras y el equipamiento en las fronteras terrestres</p>	<p>Establece tres niveles de políticas para intervenir.</p> <p><u>Generales:</u></p> <p>Desarrollo productivo y comercio</p> <p>Movilidad de la población</p> <p>Desarrollo del transporte de la cadena logística</p> <p><u>Específicas:</u></p> <p>Desarrollo Aeronáutico</p>	<p>Cerca de 24 kilómetros en la ampliación de carretera del litoral entre el Aeropuerto Internacional</p> <p>Monseñor Óscar Arnulfo Romero y Zacatecoluca, en La Paz.</p> <p>Rehabilitando y mejorando una carretera de 5.74 kilómetros de Agua Salada a la</p>



	<p>5. Fortalecimiento de la capacidad de suministro de energía eléctrica.</p>	<p>Desarrollo Marítimo Portuario</p> <p>Política hacia el desarrollo ferroviario</p> <p>Desarrollo de la infraestructura vial</p> <p>Optimización de pasos de fronteras y aduanas</p>	<p>Frontera El Amatillo.</p> <p>Mejora y modernización de las instalaciones del paso fronterizo en el lado salvadoreño del puente La Amistad.</p>
<p>Qué actores en el territorio son identificados</p>	<p>Define como expresiones organizativas en el territorio a:</p> <p>Asociaciones intermunicipales</p> <p>Agrupaciones ciudadanas</p> <p>Actores económicos territoriales</p> <p>Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADESCO)</p> <p>Organizaciones de jóvenes, mujeres, pescadores, productores agropecuarios y mesas para la gestión del riesgo ambiental.</p>	<p>Establece la participación de las comunidades como parte de los actores que deben contribuir a la formulación del plan maestro.</p> <p>La política dedica apartados específicos para hablar del rol de la empresa privada y la academia.</p> <p>Establece la prioridad de jóvenes y mujeres en la generación de empleos.</p>	

## Anexo 5 – MAPA DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR



## Anexo 6 – CUADRO DEL SISTEMA DE CIUDADES DE LA FCM

Área Funcional	Sonsonate-La Hachadura	La Libertad-El Bálsamo	Aeropuerto-Ciudad Lineal	Usulután-Bahía de Jiquilisco	La Unión-El Amatillo
Municipios	Apaneca, Guaymango, Jujutla, San Francisco Menéndez, San Pedro Puxtla, Acajutla, Caluco, Cuisnahuat, Izalco, Juayúa, Nahuizalco, Nahuilingo, Salcoatitán, San Antonio del Monte, San Julián, Santa Catarina Masahuat, Santo Domingo de Guzmán, Sonsonate, Sonzacate	Santa Isabel Ishuatán, Teotepeque, Jicalapa, Chiltiupán, Tamanique, Comasagua, La Libertad, Zaragoza, San José Villanueva, Huizúcar, Rosario de Mora, Panchimalco, Olocuilta, San Francisco Chinameca, San Antonio Masahuat, San Juan Tepezontes, San Miguel Tepezontes	Cuyultitán, San Juan Talpa, San Luis Talpa, Tapalhuaca, San Pedro Masahuat, El Rosario, San Luis la Herradura, Santiago Nonualco, San Pedro Nonualco, San Juan Nonualco, San Rafael Obrajuelo, Zacatecoluca, Tecoluca	Usulután, California, Concepción Batres, Ereguayquín, Jiquilisco, San Jorge, Jucuarán, Ozatlán, Puerto el Triunfo, San Agustín, San Dionisio, Santa Elena, San Francisco Javier, Santa María, Tecapán, Chirilagua, El Tránsito, San Rafael de Oriente	Conchagua, El Carmen, Intipucá, La Unión, Meanguera del Golfo, San Alejo, Pasaquina, Santa Rosa de Lima
Superficie	1,667.27 km <sup>2</sup>	1,091.80 km <sup>2</sup>	1,279.23 km <sup>2</sup>	1,954.50 km <sup>2</sup>	1,193.32 km <sup>2</sup>
Población (2007)	500,206 habitantes	253,076 habitantes	267,350 habitantes	297,637 habitantes	155,362 habitantes
Previsión a 2025	617,303 habitantes	331,252 habitantes	310,059 habitantes	348,311 habitantes	habitantes
Densidad de población	300.0 habitantes / km <sup>2</sup>	231.8 habitantes / km <sup>2</sup>	209.0 habitantes / km <sup>2</sup>	152.3 habitantes / km <sup>2</sup>	130.2 habitantes / km <sup>2</sup>
Población en asentamientos (2007)*	400,343 hab. (80.03%) en 70.66 km <sup>2</sup>	196,797 hab. (77.76%) en 47.31 km <sup>2</sup>	222,950 hab. (83.39%) en 62.74 km <sup>2</sup>	247,079 hab. (83.01%) en 67.00 km <sup>2</sup>	141,097 hab. (90.82%) en 47.18 km <sup>2</sup>
Número de asentamientos	102	63	68	80	66
Sub-regional	1	0	0	1	0
Micro-regional	1	0	1	0	1
Local	8	8	6	6	1
Pequeño Local	38	29	25	21	22
Dispersos	54	26	36	52	42