

Modelo metodológico de Coordinación Interministerial para el desarrollo integral con enfoque territorial-sectorial



El recurso humano, más que cualquier otro recurso, representa el verdadero factor de diferenciación entre una nación y otra. Formarlo, cuidarlo y desarrollarlo es responsabilidad de toda sociedad que aspira a conseguir un nivel de desarrollo humano digno.

Luciano Palmitesta

Experiencia del Gobierno y la FAO de El Salvador
Abril 2015



Elaborado por equipo Agrocadenas Centroamérica- Componente El Salvador:

*Luciano Palmitesta, Asesor Técnico Principal
Walter Murcia e Ingrid Saravia, Especialistas en Gestión del Conocimiento
Xenia De Moran, Coordinadora Técnica Nacional
Lorena Garay, Especialista en Desarrollo Agrícola y Comercialización*

Se agradecen los aportes y contribuciones hechos a este documento a:

Comité Técnico Nacional de la Coordinación Interministerial

Alan González, Representante de FAO en El Salvador

Delmy Linares, Asistente de Programas Representación de FAO-El Salvador

Contenido

Introducción.....	5
Justificación.....	7
1. Contexto.....	8
2. Enfoque metodológico.....	9
2.1. Enfoques previos	9
2.2. Revalorizar la agricultura como impulsora del desarrollo territorial.....	10
2.3. Enfoque metodológico propuesto (territorial/sectorial).....	11
2.4. Características del enfoque metodológico	12
✓ <i>Integral, inclusivo y diferenciado</i>	12
✓ <i>El dialogo multinivel, herramienta para la Coordinación</i>	14
✓ <i>Coordinación Horizontal y Coordinación Vertical</i>	15
3. Lógica de intervención	17
3.1. Así inicia este esfuerzo	17
3.2. Lógica de intervención	17
Elementos de éxito de la propuesta.....	19
4. Etapas de implementación	20
Alcances y resultados esperados.....	25
5. Anexos	26



Siglas y Acrónimos

CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa de El Salvador
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador
MINEC	Ministerio de Economía de El Salvador
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
STPP	Secretaría Técnica de la Presidencia y Planificación de El Salvador

Introducción

Las experiencias desarrolladas con el enfoque de cadenas de valor¹ en El Salvador, a partir de las cuales se ha implementado un modelo de intervención para el desarrollo de encadenamientos productivos en el sector rural, demuestran que es posible vincular exitosamente las unidades productivas de pequeña escala, entre ellas jóvenes y mujeres, con los mercados formales, mejorando su competitividad y al mismo tiempo contribuyen a generar un mayor nivel de desarrollo social/comunitario, económico y ambiental en los territorios.

En este contexto, el papel que se le otorga a la agricultura integra la producción de alimentos con un rol más amplio que enfatiza su valiosa contribución a la generación de oportunidades de ingresos y empleo, a la inclusión de jóvenes y mujeres en los procesos productivos y a la mejora de la calidad de vida de las comunidades. La visión territorial de la agricultura conduce a su reconocimiento como un sistema complejo, con múltiples interacciones entre sectores más allá del ámbito agropecuario; entre lo rural y lo urbano; lo público y lo privado; la producción y los servicios; la producción, la agregación de valor, los mercados y los consumidores; en contextos agroambientales, culturales, institucionales y económicos diferenciados y, a la vez, competitivos entre sí. *Posicionar a la agricultura como un elemento generador de desarrollo económico, social y ambiental en los territorios representa un objetivo estratégico para el desarrollo integral del país.*

Partiendo de estas consideraciones, y de las prioridades del Gobierno de El Salvador en su Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, así como en los planes sectoriales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), del Ministerio de Economía (MINEC), de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAPYME), el nuevo mandato asignado a la Secretaria Técnica de Planificación de la Presidencia (STPP) y al Ministerio de Gobernación, se ha elaborado esta propuesta metodológica que plantea una forma distinta de actuar de las instituciones públicas, bajo una visión territorial y sectorial a la vez.

Esta propuesta contempla una metodología de trabajo, elaborada en el marco de una iniciativa piloto que, con el apoyo de la FAO, abarca inicialmente a cuatro

¹ Como parte de estas experiencias sobresale el proyecto “Fortalecimiento de agrocadenas seleccionadas con un enfoque empresarial en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua” GTFS/RLA/176/ITA (más conocido como “Agrocadenas Centroamérica”-AC), que busca mejorar la seguridad alimentaria mediante el fomento de encadenamientos entre organizaciones de productores de agricultura familiar y compradores (usualmente PYMES) en determinadas agrocadenas, fortaleciendo sus capacidades para producir, procesar y comercializar alimentos inocuos y de calidad. Así como, proyectos del MAG a través del Plan de Agricultura Familiar con el Programa II- Encadenamientos productivos y el Programa IV- Enlace con la Industria y el Comercio. Y el “Programa de Articulación Productiva y Empresarial del Territorio con énfasis a Desarrollo de Cluster de Producción Hortofrutícola” implementado por CONAMYPE.

rubros productivos² y que arranca en el 2014, con acciones combinadas entre el MAG, MINEC y CONAMYPE para facilitar intervenciones, que en base a esta metodología de trabajo, favorezcan una efectiva coordinación interministerial, en ambas directrices (horizontal y vertical) y que posibilite, entre otros efectos, intervenciones integrales para conseguir mayor eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en la solución de los problemas en los territorios. En esta lógica la participación y compromiso de los diferentes actores representa un elemento estratégico para potenciar y fomentar su propio desarrollo.

La propuesta aquí elaborada aspira convertirse en la herramienta metodológica que permita apoyar al Gobierno de El Salvador en la *institucionalización* de la coordinación interministerial para la implementación territorial de políticas públicas que contribuyan con los objetivos del Plan Quinquenal de Desarrollo.

² Lácteos, en el norte de La Unión y Sonsonate; acuícola/camarón, en Jiquilisco; café, en Sierra Tecapa y Volcán Cacahuatique; y hortalizas, en Morazán, Caluco, Atiquizaya.

Justificación

La apuesta impostergable por el desarrollo, y por la transformación económica y social de determinados contextos, requiere de cambios y adecuaciones constantes en las prácticas políticas, así como de un replanteamiento en los enfoques y metodologías con las que se han venido atendiendo los problemas de desarrollo en El Salvador.

Las experiencias pasadas han demostrado que conseguir niveles de desarrollo integral y sostenibles, sin hacer partícipes activamente a todos los estratos sociales, institucionales y económicos de un territorio, no es factible. Si se parte del supuesto ideológico que el bienestar individual se garantiza solo y exclusivamente con un bienestar común generalizado, entonces todos los actores deben tomar conciencia de la necesidad de actuar conjuntamente hacia una misma meta.

En ese sentido, existe consciencia de los enormes retos que enfrentan los territorios rurales, que no será posibles superarlos con las mismas prácticas. La propuesta metodológica expuesta en este documento plantea una forma distinta de concebir el territorio rural, en la cual se concibe a la agricultura como un sector impulsador y estratégico del desarrollo, versus la imagen negativa y estereotipada que comúnmente se le asigna.

Desde esta óptica se hace necesario incorporar otros sectores secundarios en la construcción de encadenamientos que vinculan servicios, industria, comercio, infraestructura e institucionalidad como componentes determinantes de la productividad y competitividad territorial-sectorial. Estas competencias, que escapan del ámbito de gestión y de responsabilidad de un solo ministerio, en este caso el Ministerio de Agricultura y Ganadería, obligan a contemplar acciones coordinadas y sinérgicas con otros ministerios. De allí, el peso estratégico que se le otorga a la coordinación interministerial en esta propuesta, a través de la cual se busca que las instituciones del Gobierno ofrezcan servicios públicos inclusivos con más eficiencia y eficacia para la resolución de problemas en los territorios.

1. Contexto

Durante la última década los países de América Latina, en su conjunto, han mostrado un mayor crecimiento económico pese a la contracción registrada como consecuencia de la crisis financiera internacional (iniciada en el 2008-2009)³. Sin embargo, dicho dinamismo económico no se ha traducido en una mejora en la calidad de vida para la mayoría de la población. La tasa de pobreza de América Latina en 2013 fue de un 28,1% de la población, en tanto que la indigencia, o pobreza extrema, alcanzó el 11,7%⁴.

Ésta es la gran paradoja de América Latina: crecer económicamente pero persistir en la desigualdad de la distribución de los ingresos⁵, situación que contribuye a la exclusión y a la profundización de las brechas entre los estratos sociales. Esto último es más evidente en las áreas rurales, donde su enorme potencial social, económico y productivo (por ejemplo, en materia de agricultura familiar⁶) no ha sido oportunamente aprovechado por los países de la región⁷.

La realidad muestra un sector rural deprimido y poco desarrollado que reacciona con lentitud a los cambios sociales y económicos del mundo. En Centroamérica, este grupo representa el 41% de la población total, y sufre, entre otras cosas, altas tasas de analfabetismo (33,7% de la población rural), situación generalizada de pobreza (65,3% de los hogares) e inseguridad alimentaria (se calcula que 6 de cada 10 hogares padece inseguridad alimentaria nutricional)⁸.

³ Se estima que entre 2003 y 2012 la región de América Latina y el Caribe experimentó un crecimiento promedio anual del 4.0%. Sin embargo, dicho crecimiento decreció a partir de 2013 registrándose un promedio de 2.6% y de 2.9 % en 2014. OCDE/CEPAL/CAF (2013). Perspectivas económicas de América Latina 2014. Logística y competitividad para el Desarrollo, pág. 5 http://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2014_leo-2014-es

⁴ CEPAL (2014). Panorama social de América Latina, pág. 15

⁵ Datos a 2013 indican que el quintil más pobre (es decir, el 20% de los hogares con menores ingresos) capta en promedio un 5% de los ingresos totales, con participaciones que varían entre menos del 4% (en Honduras, el Paraguay y la República Dominicana) y el 10% (en el Uruguay), mientras que la participación en los ingresos totales del quintil más rico alcanza un promedio del 47%, con un rango que va del 35% (en el Uruguay) al 55% (en el Brasil). CEPAL (2013). Panorama social de América Latina. pág. 16 <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2013>

⁶ La Agricultura Familiar (incluyendo todas las actividades agrícolas basadas en la familia) es una forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia. La familia y la granja están vinculados, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales. La agricultura familiar agrupa cerca del 81% de las explotaciones agrícolas en América Latina y el Caribe; provee, a nivel país, entre 27% y 67% del total de la producción alimentaria; ocupa entre el 12% y el 67% de la superficie agropecuaria, y genera entre el 57% y el 77% del empleo agrícola en la Región. FAO (2014). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. págs. 26, 35.

⁷ En este caso el sentido de aprovechamiento oportuno se refiere a la capacidad de utilizar de manera sostenible justo los recursos existentes en un territorio.

⁸ Véase FAO/PRESANCA (2011). Centroamérica en Cifras. Datos de Seguridad Alimentaria Nutricional y Agricultura Familiar.

2. Enfoque metodológico

2.1. Enfoques previos

Ante ese panorama, durante las últimas dos décadas los gobiernos de Centroamérica, con el apoyo de la cooperación internacional, han venido ejecutando decenas de programas y proyectos en la búsqueda de soluciones para la reactivación y desarrollo de las áreas rurales, empleando para esto grandes cantidades de recursos técnicos y financieros. Pese a los elementos positivos, sus resultados han sido limitados y no han incidido significativamente en los factores estructurales o de contexto que impiden el desarrollo del agro (territorios y población) de los países de la región centroamericana.

Paralelamente a la proliferación de iniciativas y proyectos, surgieron diferentes enfoques metodológicos que proponían estrategias para el abordaje y resolución de las problemáticas más comunes del área rural en estos países. Es así como, desde inicios de los noventa hasta los primeros años de la década del dos mil, predominó en América Latina el enfoque de desarrollo local⁹. Dicho enfoque fue en buena medida introducido “como un factor de democracia y desarrollo sustentable”¹⁰; puesto que se trata de un enfoque multidimensional, que no se reduce solo al crecimiento económico, sino que también abarca el ámbito social, ambiental, político e institucional.

Luego de esto, a partir de los años 2003-2005, comienza a cobrar fuerza el enfoque de cadenas de valor (o *agrocadenas* en la agricultura) que, desde entonces, ha tenido gran aceptación y continúa siendo muy utilizado en sus diferentes variantes. Este enfoque, basándose en la lógica de la conveniencia recíproca, busca integrar a las productoras y productores familiares, asociados en organizaciones, junto con otros actores, como los proveedores de insumos y servicios, empresas procesadoras y distribuidoras -de pequeña, mediana y gran escala- y consumidores, en un esquema lineal de producción, transformación/distribución y consumo.

Ambos enfoques históricos, poseen aspectos válidos para sustentar el desarrollo territorial y sectorial de un país. Sin embargo, después de años de implementarse, tanto el primero (años '90) así como el segundo, no han logrado establecerse y elevarse a nivel de políticas nacionales, quedando relegado a iniciativas aisladas cuyos impactos no alcanzan al resto de la población productiva.

⁹ A partir de la década de los 90 se reportan experiencias de desarrollo local en América del Sur (en Chile y Perú fundamentalmente).

¹⁰ Gallicchio E. (2004). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Ponencia presentada en el Seminario Desarrollo con Inclusión y Equidad: sus implicancias desde lo Local, realizado por SEHAS. Córdoba, Argentina. Citado en Enríquez., A. et al. (2011). Bahía de Jiquilisco. Fortalecer capacidades para el desarrollo económico local en territorios impactados por la migración. PNUD/UCA. San Salvador.

En particular, el más reciente enfoque de cadena de valor, que en la región centroamericana abunda de experiencias exitosas documentadas y socializadas (señalada en la parte introductoria), han sido generadas en su mayoría alrededor de las denominadas *empresas anclas* (distribuidoras o agroindustriales), en las que grupos limitados de productores organizados han establecido relaciones comerciales duraderas y de recíproca conveniencia; a pesar de esto, los intentos realizados para que estos esfuerzos aislados se convirtieran en políticas de Estado, escalando a otros niveles, no han funcionado.

Entre las posibles causas que obstaculizan la expansión y el éxito a gran escala de estos enfoques y que con recurrencia viene reconocido por gran parte de la sociedad, es la falta de una efectiva coordinación institucional¹¹. Así como el hecho que no se consideran los territorios como ámbitos sociales heterogéneos y únicos a la vez. Heterogeneidad y unicidad de los contextos territoriales, que obligan a las instituciones realizar intervenciones diferenciadas y complementarias de acuerdo con las capacidades y potencialidades existentes en cada zona.

2.2. Revalorizar la agricultura como impulsora del desarrollo territorial

En este contexto, el papel que se le otorga a la agricultura integra la producción de alimentos con un rol más amplio que enfatiza su valiosa contribución a la generación de oportunidades de ingresos y empleo, a la inclusión de jóvenes y mujeres en los procesos productivos y a la mejora de la calidad de vida de las comunidades. La visión territorial de la agricultura conduce a su reconocimiento como un sistema complejo, con múltiples interacciones entre sectores más allá del ámbito agropecuario; entre lo rural y lo urbano; lo público y lo privado; la producción y los servicios; la producción, la agregación de valor, los mercados y los consumidores; en contextos agroambientales, culturales, institucionales y económicos diferenciados.

Posicionar a la agricultura como un elemento generador de desarrollo económico, social y ambiental en los territorios representa una estrategia básica para el desarrollo del país.

El medio rural, donde vive el 41 por ciento de la población centroamericana, ha demostrado contar con un enorme potencial que, sin embargo, aún está buscando su pleno desarrollo. A pesar de avances significativos en los últimos años, muchos países centroamericanos siguen soportando altas tasas de pobreza, estimándose que seis de cada diez hogares rurales en la región no tienen garantizada su seguridad alimentaria y nutricional.

¹¹ Numerosas iniciativas descoordinadas entre sí, diluyen no solo los recursos, sino también los efectos positivos buscados; generando por ejemplo, la pérdida de interés de productores/as y empresarios/as.

En el caso específico de El Salvador, algunos economistas sostienen que en los procesos de generación de empleo y de riqueza, las empresas de pequeña y mediana escala pueden desarrollar un papel estratégico¹². De aquí la necesidad de considerar a la población productora de pequeña escala como un potencial social, económico y productivo fundamental para estimular y fomentar el desarrollo territorial.

Visualizar la agricultura como generadora de desarrollo económico, social y ambiental en los territorios es estratégico para un país como El Salvador, donde los esfuerzos que se han hecho por reducir la pobreza han sido limitados, tanto por el bajo crecimiento económico¹³ como por la distribución desigual de sus beneficios (STPP, 2014). Solo en el área rural se estima una tasa de pobreza del 43%¹⁴, en este contexto, teniendo en cuenta el peso que tiene la Agricultura Familiar¹⁵, que constituye casi un 40% de la producción agrícola en este país, se hace aún más necesaria la atención de este sector para su inserción a las cadenas de valor.

2.3. Enfoque metodológico propuesto (territorial/sectorial)

Con el propósito de superar las limitaciones anteriormente expuestas, concretando enfoques inclusivos (como el de agrocadenas en los territorios), y como resultado de una reflexión sobre la articulación efectiva de los procesos de decisión territorial (local) con los procesos de decisión institucional (nacional), este modelo metodológico propone en la práctica una **combinación** de elementos tanto del *enfoque de cadenas de valor*, como elementos operativos y conceptuales del *enfoque de desarrollo territorial*.

Esta visión articulada entre el enfoque de cadena de valor, referido a una vocación productiva específica/rubro, y el enfoque de desarrollo territorial, que tiene como unidad de acción el territorio y todo lo que en él se incluya, **trasciende** la lógica convencional del desarrollo local (que por sí solo cae en la generalización) y aspira desarrollar la capacidad productiva de los territorios y su competitividad,

¹²De acuerdo con Héctor Dada Hirezi (ex Ministro de Economía de El Salvador) “está demostrado históricamente que en este país la gran empresa no genera los empleos que necesitamos, necesitamos generar cerca de 100,000 empleos al año. Debemos preocuparnos mucho de hacer producir o al menos generar ocupación digna en el sector de la pequeña empresa y cooperativas agrarias”. Tomado de Carta Económica, 28/02/2015 <http://cartaeconomica.com/deuda/articulos/registro-171>

¹³ De acuerdo con CEPAL (2013) el crecimiento económico de El Salvador ha sido bajo durante los últimos años. Para 2014, la tasa de crecimiento fue de 2.3 %, muy por debajo si se compara con el crecimiento de los demás países centroamericanos. Para 2014 el crecimiento estimado para Nicaragua fue de 5 %, Costa Rica 4 %, Guatemala 3.5 %, Honduras 3 % y Panamá 6.7 %.

¹⁴ FAO (2015). Evaluación final del proyecto regional “Fortalecimiento de Agrocadenas seleccionadas con un enfoque empresarial en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua” (GTFS/RLA/176/ITA).

¹⁵ De acuerdo a la información obtenida por el IV Censo Agropecuario del 2007-2008 existen 395,588 unidades productivas en el país, de las cuales 325,044 se encuentran en la categoría de Agricultura Familiar de Subsistencia, y 70,544 en la categoría de Agricultura Familiar Comercial. Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos. IV Censo Agropecuario 2007-2008.

canalizando *inicialmente* las intervenciones en las actividades económicas de mayor vocación del mismo territorio y, *paulatinamente*, expandiéndose a otros ámbitos (económicos y sociales). Desde este enfoque se busca conseguir, en la brevedad posible, el máximo aprovechamiento de las *ventajas competitivas*¹⁶ de un sector (rubro) y de las *ventajas comparativas*¹⁷ que posee un determinado territorio¹⁸.

Desde esta perspectiva, la práctica o vida cotidiana a nivel local alimenta el proceso de toma de decisiones en el ámbito político y viceversa. A partir de esta visión, la heterogeneidad existente en los territorios (en cuanto a sus aspectos sociales, productivos, organizativos, entre otros) debe considerarse como un capital endógeno que posibilite mejorar la calidad de vida de la población, teniendo en cuenta el manejo sostenible y sustentable de los recursos naturales.

2.4. Características del enfoque metodológico

✓ *Integral, inclusivo y diferenciado*

La visión de la agricultura como cadena de valor, y el carácter multifuncional que se le imprime, le asigna un conjunto de funciones que no se compara con ningún otro sector productivo en los territorios, en donde las pequeñas y medianas empresas (PYMES)¹⁹ son catalizadoras de empleo y de desarrollo económico y social. Desde esta perspectiva, las productoras y los productores organizados en los territorios pasan a convertirse en promotores y protagonistas de su propio desarrollo. Para que esto se concrete es fundamental que estos productores y las PYMES puedan integrarse satisfactoriamente en los sistemas económicos formales.

Cabe destacar que en buena medida la población productora de pequeña escala está relacionada con los mercados informales. Por ello, se aspira a que previamente estos productores se conviertan en actores económicos formales²⁰, es decir, que entre otros aspectos: (a) adquieran los requisitos mínimos de formalidad (personalidad jurídica, contabilidad, etc.); (b) sean oportunamente capacitados y equipados; (c) y entiendan/apliquen las reglas y normas que impone los mercados formales para operar en ellos (certificaciones, normas de calidad, etiquetas, etc.).

¹⁶ Se refieren a aquellas ventajas que se generan debido a las capacidades y habilidades de un individuo, una empresa, una comunidad, etc. Se basan en la agregación de valor, habilidades, conocimientos, etc. Para que exista un plus respecto a algo similares y, para que sea una ventaja efectiva, ser difícil de igualar y sostenerse en el tiempo.

¹⁷ Se refieren a aquellas ventajas naturales (propias) que posee un país o territorio comparado con otros en la producción de un determinado bien o producto.

¹⁸ Entendiéndose por territorio el área de incidencia de un determinado rubro.

¹⁹ Incluyendo a las Cooperativas de productores.

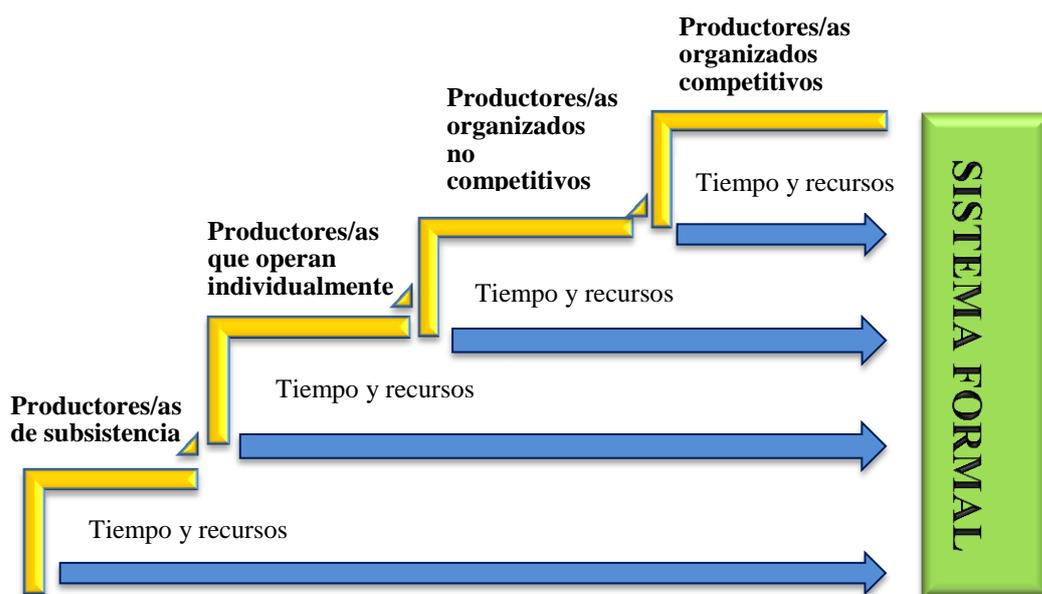
²⁰ La necesaria formalidad responde a la exigencia de tener una sociedad ordenada.

En congruencia con esto, las experiencias de CONAPYME, MINEC, MAG y FAO, surgidas con la implementación de proyectos, demuestran que las intervenciones deben considerar la heterogeneidad de los actores existentes en un territorio, así como sus diferentes posicionamientos en los sistemas económicos locales. De hecho, en un mismo territorio co-existen grupos productores de pequeña escala no organizados, grupos con diferente nivel de organización, y empresas de dimensiones y capacidad competitivas diferentes.

Contrario a esto, se ha constatado con los socios de los proyectos²¹ que, en muchos casos, la asistencia que reciben no se ajusta con las verdaderas necesidades que tienen en los territorios, lo que en consecuencia imposibilita a algunos de ellos para recibir esta asistencia, ya sea por no cumplir con los requisitos solicitados o por clasificarse como “autosuficientes” en su desarrollo. Esta situación conlleva a la necesidad de intervenciones estatales inclusivas y diferenciadas, a la medida de las necesidades de los actores involucrados dependiendo, entre otros criterios, del nivel de desarrollo de las organizaciones y de la capacidad que poseen de asumir compromisos.

El siguiente esquema (Figura 1) muestra cómo a medida que los productores se acercan a la formalidad, las intervenciones del Estado son más complejas y multidisciplinarias; mientras que los productores con un menor nivel de organización, requieren de intervenciones más sencillas y específicas.

Figura 1. Intervenciones diferenciadas inclusivas para todos



Fuente: Proyecto Agrocladenas Centroamérica- FAO

²¹ Organizaciones de personas productoras.

✓ *El dialogo multinivel, herramienta para la Coordinación*

Un factor imprescindible para asegurar una efectiva coordinación, es el dialogo. Este modelo metodológico contempla el establecimiento de **instancias de diálogo**, entendidas como espacios para la articulación de los recursos institucionales tanto financieros como humanos, en tres ámbitos: *central/nacional, intermedio /departamental y local/municipal*.

Este tipo de instancias son necesarias considerando que la intervención diferenciada e inclusiva obliga al involucramiento de diferentes instituciones de gobierno, puesto que los mandatos dictados a cada institución son complementarios entre ellos para abarcar y cubrir todas las necesidades y las problemáticas de la población productora en los territorios. En ese sentido, una efectiva coordinación interministerial, además de evitar la duplicidad de esfuerzos, permitiría que el gobierno use de manera eficaz y eficiente los recursos para atender la amplia gama de necesidades existentes, logrando mayores impactos.

El primer ámbito se da a nivel central/nacional y se enfoca en la toma de decisiones de nivel político. Participan autoridades que representan los diferentes ministerios (incluida la STPP). Su objetivo es coordinar y realizar de manera complementaria la planificación económica territorial, permitiendo canalizar eficientemente los recursos públicos disponibles, generar sinergias, definir y conseguir objetivos medibles a nivel macro.

Figura 2. Instancias de diálogo y retroalimentación



En el ámbito *Intermedio/departamental*, el gobierno departamental es el referente institucional que apoya y participa activamente en el proceso de dialogo, además concentra, ordena y procesa la información relativas a todas las intervención (nacionales y extranjeras) que se dan en el departamento.

A nivel *local/municipal*, la instancia de diálogo, con la participación de los actores locales (incluyendo a funcionarios y técnicos), diagnostica, analiza, prioriza y soluciona problemáticas más específicas, que puedan fomentar la recuperación del tejido

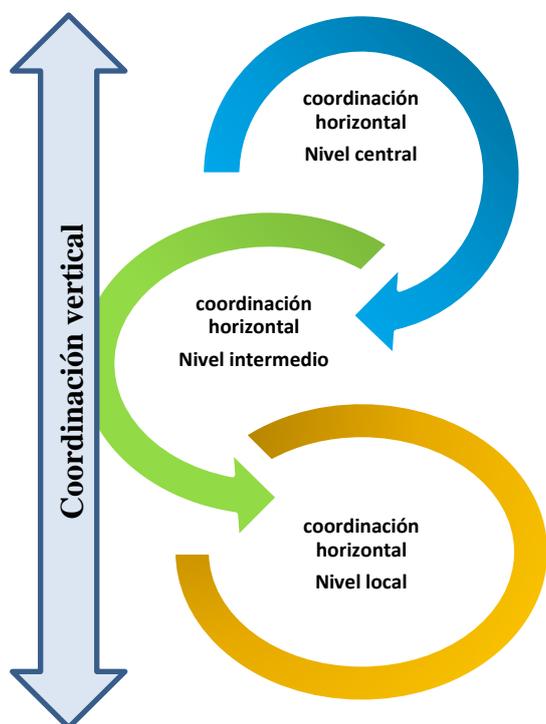
productivo de las asociaciones y cooperativas, mejorando el uso de la tecnología, aumentando los niveles de competitividad y diversidad productiva, promoviendo sistemas de innovación y mejorando el uso y manejo de recursos naturales. En este nivel, los actores no solo son ejecutores sino también tomadores de decisiones.

Los niveles/instancias de diálogo deben estar estrechamente relacionados, alimentándose de las reflexiones y análisis que surgen en el seno de cada uno de ellos. Para esto se definen herramientas específicas de comunicación, evaluación y monitoreo.

✓ *Coordinación Horizontal y Coordinación Vertical*

A diferencia de la lógica convencional que ha caracterizado el pensamiento propio del enfoque de desarrollo local de los años '90, la presente propuesta metodológica considera, como un elemento diferenciador, la necesaria contemporaneidad de la coordinación horizontal y vertical, respecto a los tres ámbitos de diálogo anteriormente descritos.

Figura 3. Niveles de coordinación



Es fácil entender que la necesidad de instancias de diálogos a diferentes niveles debe implícitamente traducirse en una coordinación interministerial en dos ejes. El primero, al interior de las instancias de diálogo (coordinación interministerial horizontal); y el segundo, entre las diferentes instancias de diálogo (coordinación interministerial vertical).

Esto es posible solamente si las personas que participan al proceso, en los diferentes niveles, tienen la facilidad de acceder y dialogar con los niveles jerárquicos correspondiente. Debe entenderse que no se trata de la implementación automática e impositiva

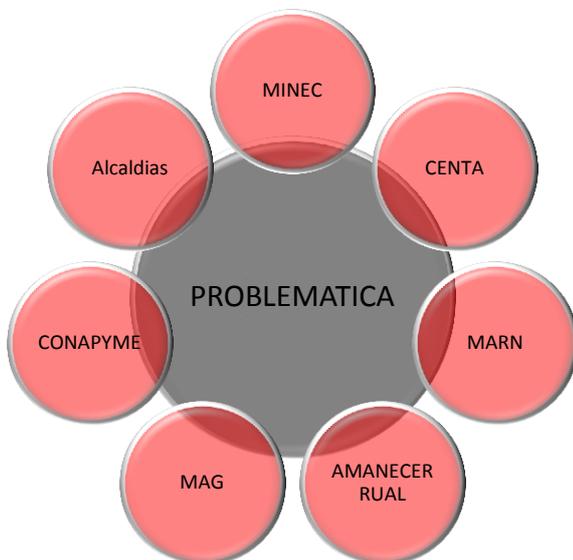
de un modelo, sino de la oportunidad de ajustar ideas y conceptos a la realidad del país, directamente desde la práctica política (el vivir ciudadano). En otras palabras, la propia implementación del enfoque metodológico generará un conocimiento constante que alimentará las reflexiones de los grupos de trabajo de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo.

✓ *El abordaje coordinado de los problemas territoriales y sectoriales*

Una sociedad compleja se caracteriza por problemas complejos. Es fácil entender que el éxito del Estado, en el cumplimiento de sus funciones, solamente se da si el abordaje de los problemas y necesidades de la ciudadanía ocurre de manera complementaria y sinérgica.

En base a este principio, otro elemento propio de esta propuesta metodológica considera los problemas como los núcleos aglutinadores del trabajo interinstitucional.

Figura 4. El abordaje coordinado para la resolución de los problemas



Son los problemas que se reconocen a nivel territorial, sus orígenes y naturaleza, los que definen quién, cómo, cuándo y en qué medida intervenir, considerando que las instituciones públicas se caracterizan por mandatos institucionales específicos.

Es preciso recordar, que a menudo se tiende a confundir la coordinación activa como la simple participación a mesas de dialogo, sin dar lugar a resultados específicos en la resolución de los problemas.

✓ *Los actores locales participan en la identificación de los problemas y posibles soluciones*

La necesidad de generar instancias de diálogo a nivel territorial surge como condición obligatoria para asignar a los actores locales un rol activo y de responsabilidad en la identificación de aquellas condiciones adversas que obstaculizan el desarrollo productivo territorial.

A la vez, estas instancias de diálogo representan el método más eficiente para capitalizar el conocimiento específico poseído por los habitantes, productores y técnicos locales de un determinado territorio, que integrado al conocimiento especializado de técnicos y funcionario permite identificar las causas de los problemas así como sus posibles soluciones.

3. Lógica de intervención

3.1. Así inicia este esfuerzo

Bajo la visión de la coordinación interministerial, y conscientes de los grandes desafíos en los territorios rurales, FAO inicia un proceso de sensibilización al más alto nivel con el MAG, MINEC, CONAMYPE y la STPP para acompañarles técnicamente en este proceso, obteniendo como primer resultado, en noviembre de 2014, la firma del Convenio marco de cooperación para la transformación productiva agropecuaria y el desarrollo de agronegocios entre MAG, MINEC y FAO.

Posteriormente, con el objeto de concretar lo planteado en dicho instrumento, los Ministros del MAG y el MINEC solicitan formalmente a FAO El Salvador, asistencia técnica para el desarrollo de diversas herramientas metodológicas, que aseguren una mayor efectividad de las intervenciones articuladas en lo que se refiere a sus ámbitos de competencia

3.2. Lógica de intervención

En la lógica de intervención propuesta con este enfoque metodológico, *el Gobierno central*, a través de los ministerios, interviene a nivel local mediante inversiones estructurales dirigidas a remover las externalidades negativas y generar externalidades positivas. Cabe destacar nuevamente, que muchas de las necesidades que puedan tener las asociaciones de productores en los territorios (Por ejemplo: demanda de mayor seguridad ciudadana, carreteras, acceso a servicios sociales básicos, entre otras) desbordan los mandatos y competencias institucionales del MAG, MINEC/CONAMYPE, lo cual obligará a una acción política coordinada, complementaria y sinérgica entre las diferentes instituciones estatales, autoridades locales, las gobernaciones, y otros actores como la empresa privada y la sociedad civil. Esta acción política demandará, a su vez, la canalización oportuna de los recursos financieros disponibles para la resolución de las problemáticas identificadas en los territorios.

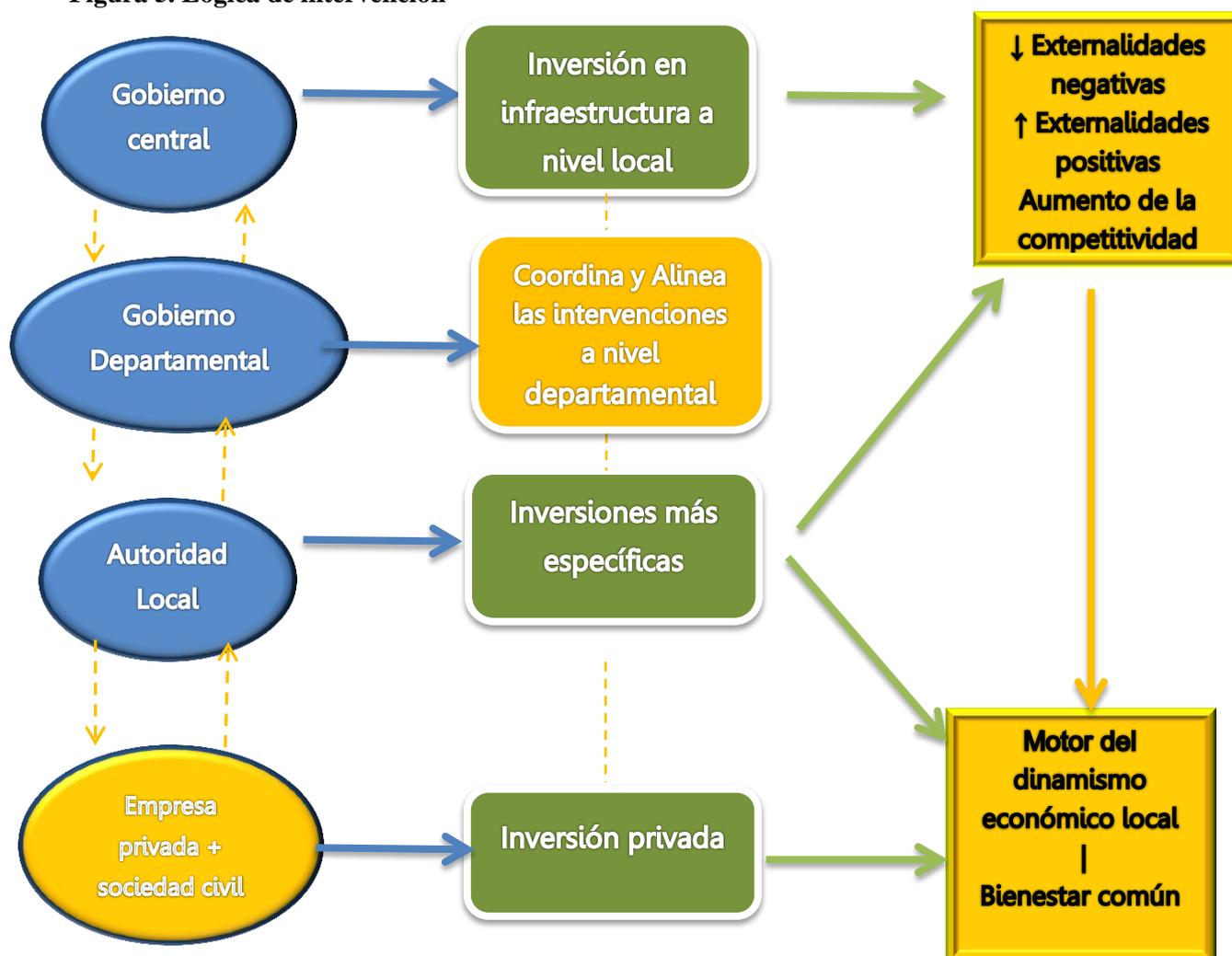
A nivel intermedio, los *gobiernos departamentales* podrán jugar un papel fundamental en los procesos de apoyo y participación a la coordinación interministerial y, a la vez, ser el referente institucional para los procesos de alineación de las intervenciones locales con los planes nacionales.

Por su parte, a nivel local, los *consejos municipales* intervienen en sintonía con la autoridad nacional creando sinergias a través de inversiones locales más específicas. Mientras que la empresa privada y la sociedad civil asumen un rol activo para inyectarle dinamismo al sistema económico local, invirtiendo en

innovación tecnológica, mejora de los procesos productivos internos y responsabilidad social empresarial.

Tanto el Gobierno central como los gobiernos departamentales y las autoridades locales, sector privado y sociedad civil deben estar sensibilizados *y tienen el compromiso de lograr el bienestar común*, como único factor para sostener el bienestar individual. En otras palabras, el bienestar común es el elemento de sostenibilidad que garantiza el bienestar individual en todo este proceso.

Figura 5. Lógica de intervención



La correcta articulación de los programas ministeriales en los territorios de intervención, con sinergias institucionales que incluyan también al sector privado, requiere la elaboración de una estrategia de Gobierno basada en la implementación de una metodología de coordinación.

Para que esta coordinación sea efectiva y sostenible, debe considerarse la existencia de diferentes intereses entre los actores que participan en el proceso. Asimismo, se debe identificar aquellos estímulos tangibles en el corto periodo que

elevan el interés y la participación activa de todas las categorías de actores involucrados.

De lo anterior deriva que, en un inicio, la implementación del modelo articula las acciones entre el MAG, MINEC y CONAMYPE (esto en línea con los avances que se han dado), a través del establecimiento de instancias de diálogo y coordinación, con el fin de potenciar el eje económico-productivo y generar resultados de corto y mediano periodo que demuestren la factibilidad y conveniencia del mismo.

A medida que el proceso avance, y el abordaje de las problemáticas que afectan la capacidad productiva y la calidad de vida de los actores en los territorio se complejizan, se requerirá la articulación de más instituciones. Por lo tanto, el proceso deberá ser liderado por la instancia de Gobierno que tenga el mandato institucional y la responsabilidad de esta articulación y coordinación²².

Elementos de éxito de la propuesta



²² Cabe destacar que la Secretaría Técnica de la Presidencia y de Planificación (STPP) por su rol en la coordinación de los gabinetes tiene un rol fundamental de liderazgo en todo este proceso.

4. Etapas de implementación

La metodología para el diseño e implementación del modelo de gestión contempla tres etapas de intervenciones diferenciadas y complementarias.

Etapas preliminares

Esta etapa busca generar y/o facilitar las condiciones necesarias para asegurar un ambiente favorable al desarrollo del modelo de gestión, mediante la sensibilización y compromiso de todos los actores sobre el rol protagónico que tienen en este proceso. En ese sentido, las acciones que se realizan preliminarmente apuntan a socializar y reflexionar la propuesta metodológica con los ministerios e instancias de Gobierno identificadas, en función de realizar los ajustes necesarios que se requieran. Esta acción de acercamiento y diálogo directo es fundamental para dar inicio al proceso de institucionalización de la coordinación interministerial, que desde el comienzo requiere el aval de los ministros y ministras, como máximas autoridades políticas (Ver Anexo I).

Acciones preliminares

Las acciones que implican la etapa preliminar pueden variar de acuerdo a la naturaleza y disposición de las instituciones protagonistas del proceso en su conjunto. El siguiente punteo de acciones presenta la ruta ideal previa a la implementación de la coordinación interministerial.

- A. Definición de estímulos para una participación activa de los actores.** Interesa que los actores, en los distintos niveles, se apropien y aporten a la metodología y su implementación, como un valor agregado a las funciones que desempeñan según sus competencias y mandatos. Por esta razón es importante definir incentivos de participación, de manera que no se perciba que el trabajo que se genera con este proceso, significa un esfuerzo adicional a las labores que desarrollan cotidianamente en las instancias gubernamentales²³.

- B. Conformación del Comité Nacional de Coordinación Interinstitucional** (ver Anexo II). Para conformar este comité, los ministros delegan a uno o varios funcionarios de alto nivel²⁴, que tendrán la facultad de debatir y definir los objetivos, indicadores, responsabilidades y mecanismos de trabajo en la implementación (Ver Anexo III). En esta etapa es importante identificar las áreas en las que el comité requerirá capacitación específica.

²³ Reconocimientos públicos, certificaciones, premios como becas u otros mecanismos no financieros pueden considerarse incentivos eficientes para estimular la participación inicial de los actores.

²⁴ Este Comité tendrá una composición estructurada en miembros permanentes y miembros ad hoc. Se identificarán en función del perfil expuesto en el anexo I y tendrán las funciones que allí se detallan.

C. Análisis de mandatos, facultades y capacidades institucionales instaladas a nivel nacional y territorial. Esta acción facilita la operativización de los lineamientos y directrices, así como la identificación de acciones concretas en el territorio. En esta etapa se debe identificar los rubros considerados más competitivos a nivel nacional y definir un ámbito territorial de incidencia²⁵.

Tanto los territorios como los sectores se seleccionan sobre la base del análisis consensuado de criterios (filtros) de carácter estratégico, territorial, de pertinencia, capacidad técnica-operativa institucional y de oportunidad política (ver Anexo IV). Una vez realizada esta selección se informa a los Ministros y a la STPP, en función de recibir retroalimentación y ajustar lo que se considere necesario.

D. Socialización de las capacidades de cada institución. En esta etapa se presentan los organigramas institucionales, detallando las oficinas descentralizadas que posee cada instancia y los mecanismos de funcionamiento y jerarquía de las mismas (Ver Anexo V y VI). El propósito de esto es identificar las áreas administrativas de competencias y evaluar su capacidad instalada. Esto permitirá generar una estrategia de fortalecimiento institucional en el plano local, abonando así a la sostenibilidad del proceso. Esta etapa, además, contempla la elaboración de un mapeo de iniciativas en ejecución por territorios y sectores de intervención seleccionados.

E. Definición de la programación económica territorial. Para esta acción se requiere de la coordinación entre el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Economía, considerando la incorporación al proceso de otras instancias del Gobierno (CONAMYPE, STPP, Banca de Desarrollo, Gobernación y Desarrollo Territorial, Ministerio de Seguridad, entre otras).

Finalmente, se inicia el proceso de inducción e instrucción para los funcionarios clave identificados por territorio.

Etapa de implementación (territorialización)

En la implementación se busca producir la intervención coordinada y consensuada a nivel territorial y sectorial, sobre la base de un proceso continuo de diálogo. Esta etapa representa el momento en el cual las acciones llegan al nivel territorial. La intervención se articula alrededor de los problemas reales identificados en cada zona, y en función del rol activo de los actores y agentes locales para definirlos y co-resolverlos, de acuerdo a las competencias y mandatos de las instituciones.

²⁵ La decisión de si se definen antes los rubros con ventajas competitivas (actuales o potenciales) y luego los territorios de incidencia o viceversa, dependerá de razones de orden político-práctico.

Acciones de implementación

A. Constitución de un grupo de trabajo territorial-sectorial (ver Anexo VII). En esta etapa se identifican los actores locales, tanto de los ministerios como de otras instituciones cuya competencia concierne a los territorios y/o sectores identificados. Estos actores, que constituyen los Grupos de trabajo territorial-sectorial²⁶, deben recibir un taller inductivo sobre la metodología y, posteriormente, seleccionar una persona coordinadora²⁷ que acompañe el proceso y se encargue del seguimiento y facilitación de la labor que se establezca en el ámbito del grupo.

El grupo de trabajo, en su conjunto, es el responsable de la ejecución de las acciones en el territorio y, por tanto, del cumplimiento de las metas establecidas para la resolución de los problemas.

B. Establecimiento de mecanismos de diálogo entre el Comité Nacional de Coordinación Interinstitucional y los Grupos de Trabajo territorial-sectorial. Estos mecanismos de comunicación son necesarios para asegurar la comunicación de forma transversal y permitir una retroalimentación en la toma de decisiones.

C. Elaboración de diagnósticos organizacionales. El propósito de los diagnósticos es identificar, cuantificar y caracterizar las necesidades existentes en las organizaciones de productores/as. Para elaborar estos documentos se utiliza una herramienta estandarizada y consensuada entre las instituciones²⁸.

D. Identificación de las instituciones responsables. Este análisis comparativo, entre las necesidades identificadas y los mandatos institucionales, evidencia cuáles instituciones deben intervenir para solventar esa necesidad, independientemente de tener (o no tener) presencia en ese territorio. (Ver Anexo (VIII)).

E. Identificación y priorización de los problemas. Con los insumos obtenidos del mapeo de iniciativas y de los diagnósticos, se elaboran los planes de acción por institución a nivel territorial y sectorial, por cada una de las instituciones involucradas. Esta tarea consiste en identificar las diferentes problemáticas

²⁶ Los participantes serán identificados en función de ciertos requisitos y capacidades específicas que se detallan en el Anexo II.

²⁷ En los anexos se define el perfil profesional requerido para esta figura.

²⁸ La herramienta a utilizarse será consensuada entre los actores institucionales involucrados teniendo como referencia material que ya es utilizado por las instituciones. Cabe destacar que con estos diagnósticos no se busca duplicar el trabajo ya existente, sino más bien acotar las dimensiones de acuerdo a los criterios que se han definido en función de identificar el potencial productivo de los territorios.

que impiden el desarrollo competitivo del sector seleccionado en el territorio. Una vez se han identificado los problemas, éstos se priorizan de acuerdo a un análisis de criterios socio-económicos, técnicos, institucionales y financieros para analizar y definir posibles soluciones. En el Anexo IX se describen una serie de herramientas y metodologías de trabajo para el diagnóstico, identificación, priorización y análisis de problemáticas y necesidades a nivel sectorial-territorial y en el anexo X se puede ver el proceso de identificación de problemáticas por cadenas (café, lácteos, hortalizas y camarón).

Los planes de acción específicos de cada institución se consolidan alrededor de las problemáticas identificadas, dando lugar a un plan de intervención coordinado.

F. Intervención en los territorios. En esta etapa se inician las intervenciones en los territorios estableciendo las metas a alcanzar en un período determinado; para esto se establecen rutas de acción, diferenciadas y complementarias para los actores.

En esta etapa, la concentración orientada de los recursos financieros disponibles en las diferentes instancias de Gobierno es necesaria para generar impactos sustanciales a nivel estructural; por esta razón, la implementación del modelo se realizará por rubros y territorios priorizados o “experiencias piloto” (ver Anexo XIV).

Etapas de seguimiento, aprendizaje y redefinición de objetivos

El seguimiento y la evaluación son elementos claves en toda intervención, y más aún en un proceso novedoso, innovador y continuo como éste. Esta etapa, que se ejecuta de manera transversal a todo el proceso, tendrá como objeto de análisis tanto el propio proceso en curso, como el impacto de su implementación en materia de crecimiento sostenible e inclusivo del territorio. En ambos casos se deberán identificar objetivos y metas; y en función de ellos, definir indicadores medibles de tipo cuantitativo y cualitativo. Dichos indicadores serán monitoreados desde un inicio hasta finalizar la implementación.

El seguimiento

La labor de seguimiento tiene lugar durante toda la aplicación del enfoque metodológico. La recopilación y el análisis de datos en relación a la implementación, de acuerdo a indicadores específicos y fáciles de calcular e interpretar, permiten tomar de decisiones oportunamente sobre cambios eventuales necesarios que garanticen la consecución de los resultados previstos.

Para lograr esto, se establece un sistema de seguimiento con indicadores de proceso de acuerdo a los resultados esperados en cada nivel; además, se diseña

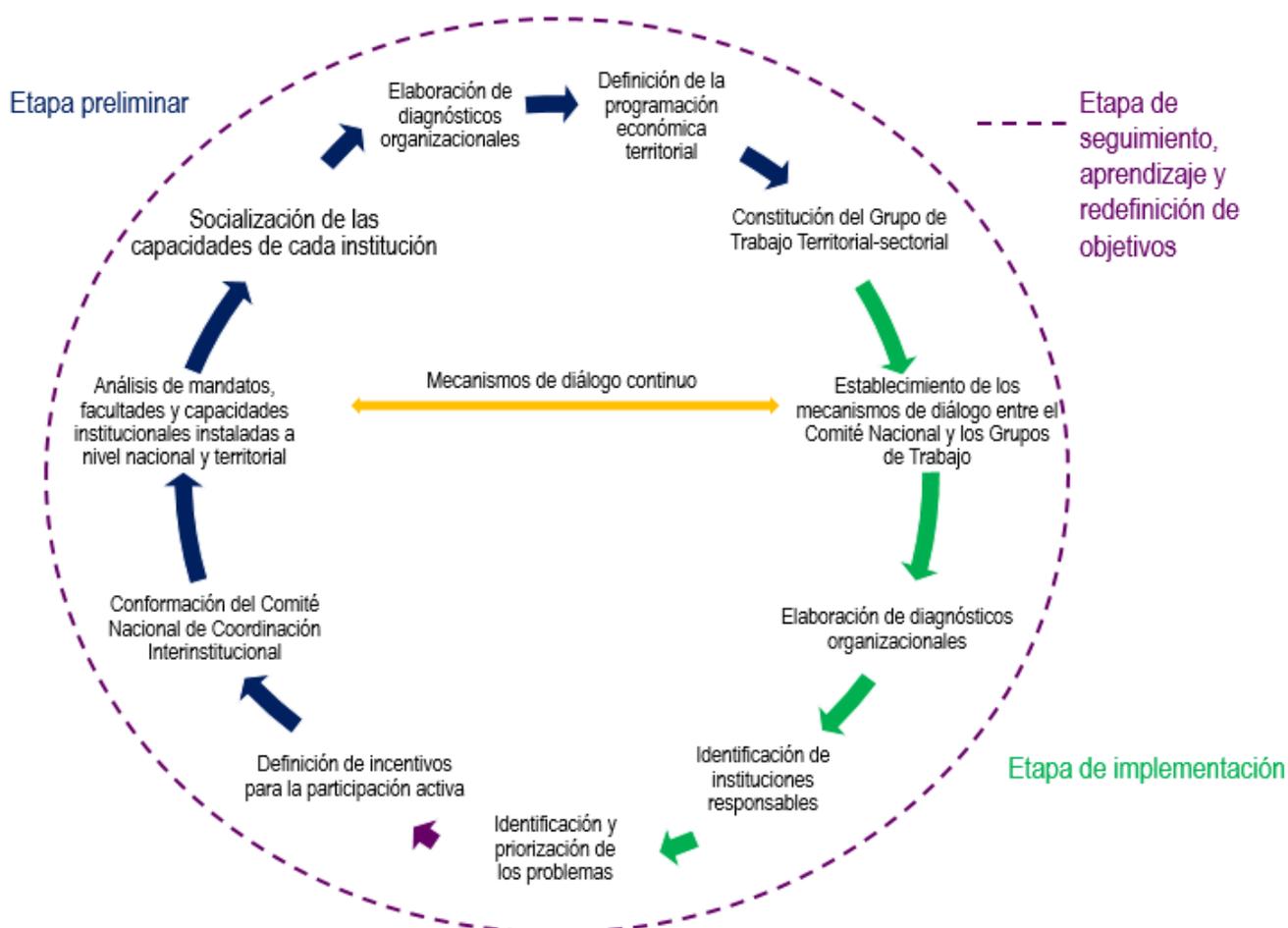
una metodología de recolección y análisis de información, y se elabora un estudio de línea base para fijar metas con base en los valores iniciales de los indicadores.

Gracias al seguimiento que se desarrolla durante la aplicación del enfoque metodológico, se obtiene periódicamente información sobre los indicadores de proceso, con lo que se retroalimenta a los involucrados para la toma de decisiones sobre eventuales correcciones necesarias en marcha de la implementación.

La evaluación

Por su parte, la evaluación tras la implementación de las dos primeras etapas, no sólo tiene como objetivo la rendición de cuentas obligatoria de toda intervención que emplea recursos públicos, sino que también busca generar conocimiento y aprendizaje dirigido a mejorar futuras acciones. La evaluación es una pieza esencial a la hora de redefinir objetivos para el siguiente ciclo de intervención. La evaluación se realiza sobre la base de los indicadores de resultados identificados al inicio del proceso, lo cual permite extraer recomendaciones para redefinir los objetivos del próximo ciclo.

Figura 6. Ciclo de las etapas de implementación



Alcances y resultados esperados

El modelo metodológico aquí propuesto ha sido formulado en congruencia con los objetivos y estrategias de desarrollo que el Gobierno de El Salvador se ha trazado para este quinquenio, y busca apoyar en el proceso de “territorialización de las políticas públicas, la descentralización de competencias y la desconcentración de funciones, para que haya mayor cercanía entre el Estado y la ciudadanía, mayor articulación con los Gobiernos Municipales, y se reduzcan las inequidades territoriales”²⁹.

Esta propuesta metodológica aspira a que las instancias de Gobierno mejoren la oferta de servicios públicos, utilizando los recursos disponibles con mayor eficiencia, y generando una mejor eficacia en la resolución de los problemas que obstaculizan el desarrollo de las comunidades rurales. La implementación de este modelo asegurará la articulación y coordinación de las intervenciones en los territorios seleccionados.

Resultados esperados

- *Coordinación interministerial* institucionalizada sobre la base de intervenciones inclusivas y diferenciadas, que mejora la oferta del servicio público en los territorios.
- Mayor *eficiencia* en el uso de los recursos públicos.
- Mayor *eficacia* en la resolución de los problemas a nivel de los territorios, mediante la participación y sinergias entre los distintos actores sociales e institucionales.
- *Acciones implementadas* en los territorios, que contribuyen a alcanzar los objetivos del Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador.

²⁹ Secretaría Técnica y de Planificación (2015). Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, pág. 41. Gobierno de El Salvador.

5. Anexos

- I. Convenio Marco de Cooperación (MAG-MINEC-FAO)
- II. Perfil de las instancias de diálogo.
- III.
 - Plan de trabajo y cronograma.
 - Mecanismos y herramientas que garanticen la comunicación entre las instancias de diálogo.
 - Formato de informes (dos momentos: la implementación y seguimiento).
- IV. Proceso de selección de rubros para la intervención en los territorios.
- V. Organigrama de las Instituciones.
- VI. Mapa de rubros y territorios iniciales.
- VII. Actores Claves en los Territorios.
- VIII. Matriz de iniciativas y proyectos en los territorios (por rubro).
- IX. Herramientas y metodologías de trabajo
 - Herramienta de Diagnóstico para levantamiento de línea base a nivel de organizaciones
 - Diagnóstico para levantamiento de Indicadores socioeconómicos a nivel de unidad productiva básica
 - Metodología para la identificación, priorización y análisis de problemáticas y necesidades a nivel sectorial-territorial.
- X. Proceso de identificación de problemáticas por cadenas.
 - Cadena Lácteos
 - Cadena Acuícola
 - Cadena de Café
 - Cadena Hortalizas
- XI. Estudio de las problemáticas priorizadas en las cadenas con personal técnico especializado de las instituciones y definición de acciones concretas para su resolución.
- XII. Perfil del Técnico(a) territorial-sectorial.
- XIII. Documentos oficiales de la coordinación interministerial.
 - Memorandums reuniones de trabajo de la coordinación interministerial
- XIV. Planes de intervención por cadena.
 - Plan de intervención territorial-sectorial de la cadena de camarón
 - Matriz de seguimiento de plan de intervención de la cadena de camarón.
- XV. Apoyos audiovisuales para presentaciones del modelo de coordinación interministerial.