



DOCUMENTO TÉCNICO BASE DE  
PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA:  
**CAPACIDADES ESTATALES PARA IMPULSAR  
LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y  
EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL**



**AGENDA**  
PRESIDENCIAL  
EL SALVADOR 2019





DOCUMENTO TÉCNICO BASE DE  
PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

**CAPACIDADES ESTATALES PARA IMPULSAR  
LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y EL  
DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL**



**AGENDA**  
PRESIDENCIAL  
EL SALVADOR 2019

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos conformado un Asocio académico con el propósito de poner a disposición de la sociedad, partidos políticos y la administración 2019-2024, una serie de documentos de propuestas de políticas públicas, para atender aquellos problemas que más afectan a las y los salvadoreños. Esta iniciativa ha sido denominada Agenda Presidencial.

Este esfuerzo contó con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del Proyecto Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público. Los puntos de vista y opiniones que acá se expresan son responsabilidad de sus autores y las instituciones a las que representan, y no reflejan necesariamente los de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

***Consejo Directivo del Asocio:***

Ricardo Córdova, Director Ejecutivo, FUNDAUNGO.

Andreu Oliva, sj, Rector, UCA.

Omar Serrano, Vicerrector Proyección Social, UCA.

Mario Olmos, sdb, Rector, UDB.

Humberto Flores, Vicerrector Académico, UDB.

Carlos Iván Orellana, Representante, UDB.

Roberto Rodríguez, Director, FLACSO Programa El Salvador

Carlos Ramos, FLACSO Programa El Salvador.

***Comité Editorial de Agenda Presidencial:***

Leslie Quiñónez, FUNDAUNGO.

María Elena Rivera, FUNDAUNGO.

Oscar Morales, FUNDAUNGO.

***Elaboración:***

Andrew Cummings, Director, Maestría en Desarrollo Territorial, UCA.

Mauricio Quesada, Investigador, Maestría en Desarrollo Territorial, UCA.

Teodoro Romero, Investigador, Maestría en Desarrollo Territorial, UCA.

***Edición, diseño y diagramación:***

Unidad de Comunicación Institucional, FUNDAUNGO.

***Fotografía de portada:***

Fondo de Conservación Vial (FOVIAL).

© **Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).**

© **Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).**

Todos los derechos reservados.

El Salvador, Centroamérica, abril de 2019.

***Forma recomendada de citar:***

Cummings A., Quesada M. y Romero T. (2019). Documento técnico base de propuesta de política pública: Capacidades estatales para impulsar la transformación productiva y el desarrollo económico territorial. FUNDAUNGO, FLACSO Programa El Salvador, UCA y UDB. El Salvador.

## Contenido

---

Presentación .....	IX
Introducción.....	1
<b>1. Marco de referencia.....</b>	<b>3</b>
1.1 Marco conceptual.....	3
<b>2. Diagnóstico.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Visión Estratégica.....</b>	<b>11</b>
<b>4. Balance de las políticas implementadas en materia de desarrollo económico territorial y transformación productiva.....</b>	<b>13</b>
4.1. Transformación de sectores económicos específicos.....	13
4.1.1 Transformación del sector agropecuario - Plan de Agricultura Familiar .....	13
4.1.2 MAG - IICA: Programa Frutales, focalizado en la Zona Norte .....	18
4.1.3 Mipymes a través de Conamype: Un Pueblo Un Producto y otros instrumentos implementados con enfoque DeT.....	19
4.1.4 Desarrollo Turístico a través del MITUR: Pueblos Vivos.....	21
4.1.5 Ecosistema emprendedor.....	23
4.2 Propuestas o Programas para Territorios Específicos .....	24
4.2.1 Plan Maestro de Desarrollo Integral de la Región Oriental .....	24
4.2.2 Plan Maestro de Proyectos de Inversión y Desarrollo Económico para la Zona del Golfo de Fonseca compartido por Nicaragua, Honduras y El Salvador.....	26
4.2.3 Zonas Económicas Especiales .....	27
4.2.4 Zona Norte: Fomilenio I.....	28
4.3. Iniciativas de Territorialización de La Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva.....	32
4.4 Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (PFGL).....	36
4.5 Conclusiones, retos generales y capacidades a fortalecer .....	39
<b>5. Propuestas y medidas .....</b>	<b>43</b>
5.1 Propuestas para fortalecer las capacidades del Estado para impulsar transformación productiva y desarrollo económico territorial.....	43
5.2 Propuestas de apuestas programáticas sobre qué hacer, retomando lecciones de buenas experiencias .....	47
<b>6. Hoja de ruta .....</b>	<b>51</b>
6.1 Oportunidad para aprovechar esfuerzos existentes.....	51
6.2 Hoja de Ruta para aprovechar los esfuerzos existentes .....	52
<b>Bibliografía .....</b>	<b>53</b>

## Índice de tablas

---

Tabla 1. Hoja de ruta para aprovechar los esfuerzos existentes.....	52
---	----



## Siglas y abreviaturas

---

<b>ADEL</b>	Agencia de Desarrollo Local.
<b>AMSS</b>	Área Metropolitana de San Salvador.
<b>Bandesal</b>	Banco de Desarrollo de El Salvador.
<b>BFA</b>	Banco de Fomento Agropecuario.
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo.
<b>BM</b>	Banco Mundial.
<b>BMI</b>	Banco Multisectorial de Inversiones.
<b>Camagro</b>	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador.
<b>CAT</b>	Centros de Amigos del Turista.
<b>CCC</b>	Comité de Contraloría Ciudadana.
<b>Cdmype</b>	Centro de Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas.
<b>Cendepesca</b>	Centro de Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura.
<b>Centa</b>	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal “Enrique Álvarez Córdova”.
<b>Coamss</b>	Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador.
<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<b>CIEX</b>	Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones.
<b>CNC</b>	Consejo Nacional de Calidad.
<b>CND</b>	Comisión Nacional de Desarrollo.
<b>CNE</b>	Consejo Nacional de Energía.
<b>CLN</b>	Carretera Longitudinal del Norte.
<b>Coamss</b>	Consejo de alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador.
<b>Comures</b>	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.
<b>Conamype</b>	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
<b>Corsatur</b>	Corporación Salvadoreño de Turismo.
<b>Cordes</b>	Asociación Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador.
<b>Corsain</b>	Corporación Salvadoreña de Inversiones.
<b>DeT</b>	Desarrollo Económico Territorial.
<b>DeT+i</b>	Desarrollo Económico Territorial Innovador.
<b>DICA</b>	Dirección de Innovación y Calidad del Ministerio de Economía de El Salvador.
<b>DT</b>	Desarrollo Territorial.
<b>DUI</b>	Documento Único de Identidad.

<b>ECA</b>	Escuela de Campo.
<b>Ecadert</b>	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial.
<b>EE.UU.</b>	Estados Unidos de Norteamérica.
<b>ENA</b>	Escuela Nacional de Agricultura.
<b>Fademype</b>	Fundación para el Autodesarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.
<b>Fantel</b>	Fondo Especial de los Recursos provenientes de la Privatización de ANTEL.
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
<b>FisdI</b>	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
<b>Fomilenio</b>	Fondo del Milenio.
<b>Fomin</b>	Fondo Multilateral de Inversión.
<b>Fondepro</b>	Fondo de Desarrollo Productivo.
<b>Fosep</b>	Fondo Salvadoreño Para Estudios de Preinversión.
<b>FUNDAUNGO</b>	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
<b>Funde</b>	Fundación para el Desarrollo.
<b>Fundemas</b>	Fundación Empresarial para la Acción Social.
<b>Fundes</b>	Fundación para el Desarrollo Económico y Social.
<b>Fusades</b>	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
<b>Frutales</b>	Programa Nacional de Frutas de El Salvador.
<b>GIZ</b>	Agencia Alemana de Cooperación Internacional.
<b>GOES</b>	Gobierno de El Salvador.
<b>GTZ</b>	Agencia de Cooperación Técnica Alemana.
<b>IES</b>	Instituciones de Educación Superior.
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
<b>ITCA</b>	Instituto Tecnológico Centroamericano.
<b>Injuve</b>	Instituto Nacional de la Juventud.
<b>Insaforp</b>	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.
<b>IPP</b>	Instancias de Participación Permanente.
<b>Isdem</b>	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.
<b>Isdemu</b>	Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer.
<b>ITCA</b>	Instituto Tecnológico Centroamericano.
<b>Itcha</b>	Instituto Tecnológico de Chalatenango.
<b>JICA</b>	Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
<b>LODT</b>	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería.



<b>MCA</b>	Cuenta Reto Milenio (por sus siglas en inglés).
<b>MCC</b>	Corporación del Reto del Milenio (por sus siglas en inglés).
<b>MDT</b>	Maestría en Desarrollo Territorial.
<b>Megatec</b>	Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico.
<b>Migobdt</b>	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial.
<b>Mijiboa</b>	Asociación Intermunicipal del Valle del Jiboa.
<b>Minec</b>	Ministerio de Economía.
<b>Mined</b>	Ministerio de Educación.
<b>Minsal</b>	Ministerio de Salud.
<b>Mitur</b>	Ministerio de Turismo.
<b>MOP</b>	Ministerio de Obras Públicas.
<b>Mypes</b>	Micro y Pequeñas Empresas.
<b>Mipyme</b>	Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
<b>MTPS</b>	Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
<b>NPE</b>	Número de Pago Electrónico.
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo.
<b>ONG</b>	Organismo No Gubernamental.
<b>Opamss</b>	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
<b>PAD</b>	Documento de Evaluación de Proyecto del Banco Mundial.
<b>PAF</b>	Plan de Agricultura Familiar.
<b>PDOT</b>	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional.
<b>PEP</b>	Plan Estratégico Participativo.
<b>Pnfdtp</b>	Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva.
<b>PFGL</b>	Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.
<b>Plamadur</b>	Plan Maestro de Desarrollo Urbano.
<b>PQD</b>	Plan Quinquenal de Desarrollo.
<b>Proesa</b>	Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador.
<b>Proinnova</b>	Programa de Innovación.
<b>PTA</b>	Parque Tecnológico Agropecuario.
<b>RUP</b>	Registro Único de Participantes.
<b>SAE</b>	Secretaría para Asuntos Estratégicos.
<b>Seteplan</b>	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.
<b>SITE</b>	Sistema integral de trámites empresariales.
<b>SNET</b>	Servicio Nacional de Estudios Territoriales.

<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
<b>UCA</b>	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
<b>UDB</b>	Universidad Don Bosco.
<b>UES</b>	Universidad de El Salvador.
<b>Unicaes</b>	Universidad Católica de El Salvador.
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
<b>VMCT</b>	Viceministerio de Ciencia y Tecnología.
<b>ZEE</b>	Zonas Económicas Especiales.

## Presentación

---

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos conformado un Asocio para la ejecución del Componente Agenda Presidencial, en el marco de la implementación del proyecto: *“Promoción de la participación ciudadana en el proceso electoral y debate público”*.

El Componente de Agenda Presidencial es una iniciativa que busca promover de forma participativa un conjunto de propuestas sobre temas claves y estratégicos de políticas públicas, desarrollados por especialistas con base en diagnósticos técnicos rigurosos, y consultas con organizaciones de la sociedad civil. Esta iniciativa se ha impulsado desde enero de 2018 hasta el presente año, tomando ventaja de las oportunidades que el período electoral ofrece de cara al incremento del debate político, para realizar contribuciones y recomendaciones de política pública basadas en evidencia y consultas documentadas para ponerlas a disposición de la administración 2019-2024.

El Consejo Directivo del Asocio, conformado por las máximas autoridades de las instituciones participantes, priorizó a través de un proceso analítico y participativo, áreas temáticas, las que fueron validadas en sesiones de trabajo y talleres con expertos de las instituciones del Asocio, así como por un proceso de consulta realizado con 158 líderes comunitarios de 39 municipios, durante el mes de junio de 2018.

Este proceso derivó en la elaboración de ocho documentos de propuesta de política pública sustentados en estudios técnicos, los cuales se enumeran a continuación: seguridad social; protección social; capacidades estatales para la transformación productiva y desarrollo territorial; prevención de la violencia en el entorno escolar; prevención comunitaria de la violencia; marco territorial de gobernanza y concertación del recurso hídrico; sistemas integrados de escuelas inclusivas de tiempo pleno; y, migración y retorno.

Con esta iniciativa, el Asocio apuesta por la consolidación de espacios de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas políticas en torno a la formulación de políticas públicas sustentadas en evidencia, con el propósito de aspirar a la construcción de una sociedad más democrática e incluyente, que amplíe las oportunidades económicas, sociales y políticas de la población salvadoreña.

Agradecemos el esfuerzo y dedicación de los equipos de investigación de las instituciones que conforman el Asocio, para hacer posible la consecución de esta serie de documentos de propuestas. Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que ha hecho posible la implementación de esta iniciativa.

San Salvador, abril de 2019



## Introducción

---

El Salvador necesita una transformación productiva con un enfoque de desarrollo económico territorial. Para lograrlo, se requiere el fortalecimiento de las capacidades estatales que permitan impulsar este cambio. En este documento se desarrolla una propuesta para ello, a partir del análisis de las capacidades demostradas por las instancias del Órgano Ejecutivo en el diseño, negociación de financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de las principales políticas públicas para la transformación productiva y el desarrollo económico territorial, impulsadas desde la firma de los Acuerdos de Paz hasta la fecha. Se busca que la propuesta sea tomada en cuenta para la elaboración del Plan de Gobierno de la Administración 2019-2024) y los planes estratégicos institucionales de instancias relevantes del Gobierno de El Salvador (GOES). Para facilitar esto, se ha elaborado una hoja de ruta para la implementación de la propuesta, buscando aprovechar al máximo los esfuerzos existentes en marcha, y también los que demostraron potencialidad, tienen vigencia actual y podrían ser rescatados como buenas prácticas.

La propuesta se fundamenta en una visión estratégica de lo que esperaría lograr al finalizar la gestión del GOES 2019 – 2024, con la implementación de apuestas robustas de transformación productiva y desarrollo económico territorial innovador. Su elaboración tomó como punto de partida los hallazgos de un análisis de las políticas implementadas en materia de transformación productiva y desarrollo económico territorial en el periodo postconflicto (1992 – 2018) en El Salvador, los cuales son sintetizados en la sección 4 del presente documento. Las afirmaciones planteadas se basan en el conocimiento acumulado durante años de trabajo en este campo por el equipo de investigación sobre las dinámicas de los elementos de políticas públicas analizadas; y es complementado por el conocimiento de personas expertas en el campo, participantes en un taller de validación de conclusiones y propuestas y la lectura de documentos de referencia relevantes<sup>1</sup>.

La investigación por parte del equipo de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (MDT – UCA) responde a un interés general de analizar críticamente las capacidades estatales para impulsar el desarrollo territorial por parte de instancias del gobierno central y las 262 municipalidades de El Salvador, individualmente o asociadas entre sí.

Sin embargo, considerando las limitaciones del tiempo y los recursos disponibles, se ha delimitado el objeto del estudio a elementos de políticas públicas de transformación productiva y desarrollo económico territorial impulsadas desde el Gobierno de El Salvador en el periodo postconflicto 1992 – 2018. (ver apartado 2), que se analizan en el Diagnóstico.

Por tanto, el documento se centra en caracterizar las capacidades demostradas por las instancias del órgano ejecutivo en el diseño, negociación de financiamiento, realización, monitoreo y evaluación de elementos de las principales políticas públicas identificadas.

El propósito central del documento es proporcionar un análisis de las políticas de transformación productiva y desarrollo económico e identificar aquellas que merecen ser tomadas en consideración para la elaboración del Plan Quinquenal de Desarrollo del GOES 2019 – 2024. En general, el trabajo

---

1 El presente documento surge en el marco del proyecto Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público, donde se ha previsto la creación de una “Agenda Presidencial” que desarrolle y promueva de forma participativa un conjunto de propuestas en temas claves y estratégicos de políticas públicas, que serán presentadas a la sociedad y referentes de la administración del GOES 2019 – 2024. Como tal, la investigación académica de base para este documento debe ser considerada como inicial y representa una primera fase de trabajo en una investigación de más largo alcance a realizarse desde la MDT – UCA.

busca ser un insumo para un amplio proceso de diálogo sobre cómo aprender de análisis crítico de esfuerzos realizados recientemente, para plantear apuestas claras de transformación productiva y desarrollo territorial en El Salvador y fortalecer capacidades estatales en el GOES para impulsarlas con una amplia coalición de actores con roles y capacidades complementarios: municipios y sus asociaciones, tejido empresarial, sociedad civil organizada, instituciones de educación superior, cooperación internacional, etc.

Este documento recoge una propuesta de política pública sobre las capacidades estatales para impulsar la transformación productiva y el desarrollo económico territorial y presentado desde apartados complementarios. El documento inicia con el marco de referencia, que se contiene las preguntas de investigación que orientan este estudio, así como un marco conceptual sobre el desarrollo económico territorial. Posteriormente, el documento presenta un diagnóstico que pone en perspectiva la problemática de las economías territoriales en El Salvador, así como las capacidades estatales para enfrentarlas. Posteriormente, esta investigación plantea una visión estratégica del tema; para luego presentar un balance analítico de las políticas implementadas en materia de desarrollo económico territorial y transformación productiva en El Salvador en el período post-conflicto. Finalmente, el documento cierra con un ejercicio de propuestas y medidas y una hoja de ruta.

## 1. Marco de referencia

Previo a la exposición del marco conceptual en el que se sustenta este documento, es importante presentar las preguntas que orientan esta investigación: 1) ¿Cuáles han sido las principales apuestas del GOES en la época postconflicto para impulsar la transformación productiva y el desarrollo económico territorial?<sup>2</sup>; 2) ¿Cuál es el alcance de las capacidades estatales demostradas por instancias del GOES en el diseño, gestión de financiamiento, implementación /realización, monitoreo y evaluación de apuestas orientadas a la transformación productiva y el desarrollo económico territorial?<sup>3</sup>; 3) ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de este análisis que pueden ser retomadas en las apuestas del GOES 2019 – 2024 para avanzar en materia de transformación productiva y desarrollo económico territorial?

### 1.1 Marco conceptual

Las políticas públicas de desarrollo, entendidas como “el conjunto coherente de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad o buscan generar las condiciones adecuadas para un grupo poblacional”, (Lahera, 2004), tienen un efecto diferenciado en los territorios, de acuerdo a los instrumentos de aplicación, a la visión de los aplicadores, a las condiciones del público meta y sus capacidades, así como a las características particulares de cada uno de los territorios. Por ello, interesa conocer las políticas que se han implementado o que se ejecutan actualmente,

y analizar desde sus orígenes, las capacidades de los gobiernos para implementarlas, los avances y dificultades encontradas, e identificar las fortalezas y oportunidades, de las cuales se deriven propuestas para la continuidad o revitalización de las mismas, para avanzar en el desarrollo económico desde una perspectiva territorial, dado el enorme esfuerzo invertido en el diseño e implementación de muchas políticas sectoriales.

### Enfoque Desarrollo Territorial

Es importante entonces iniciar con algunos apuntes sobre los aspectos fundamentales del desarrollo territorial para contextualizar las políticas públicas que se analizarán en los apartados: Diagnóstico y Balance de las políticas implementadas en materia de desarrollo económico territorial y transformación productiva.

El desarrollo territorial es un proceso integral, sistémico, intersectorial y multinivel. Es interactivo, de múltiples actores en múltiples dimensiones de la gestión social, cultural, ambiental, económico y político en el cual se busca canalizar las energías de los actores implicados para transformar elementos estructurales de un territorio determinado en mejores condiciones de vida de toda la población, mediante la concertación de una visión alternativa del territorio y nuevas estrategias e iniciativas innovadoras para mejorar la competitividad, sostenibilidad e inclusión

- 
- 2 Dentro del marco de esta pregunta general, se explora con relación a cada una de las apuestas: Génesis / emergencia de las apuestas, hitos principales en su evolución desde planificación hasta evaluación intermedia y final. Como apuestas de política pública, se espera documentar la posible continuidad posterior a proyectos / programas concretos, actores impulsores y otros claves, incluyendo población participante; así como intereses expresos de los actores que motivan su forma de actuación.
  - 3 Dentro del marco de esta pregunta general, se explora la evidencia buscando respuestas para otras interrogantes más específicas, tales como: ¿Cuál es la capacidad de ejecución real del Estado de los elementos de política pública, tomando en cuenta la práctica de crear Unidades Ejecutoras para políticas públicas de DET financiadas por la cooperación internacional? ¿Cuáles son los mecanismos de aprendizaje institucional estatal cuando se realiza este tipo de tercerización de la ejecución? También es de interés explorar: ¿Cuáles son las capacidades para negociar con financiadores de acuerdo con las prioridades del GOES en relación con los diseños que reflejan prioridades de las instancias financiadoras?

social en territorios específicos, que pueden ser desde lo micro comunitario, municipios, micro regiones, regiones (Cummings 2014).

El desarrollo territorial puede ser comprendido como un conjunto de subsistemas de gestión interdependientes ocurriendo simultáneamente, que enfatizan problemáticas económicas, socio – culturales y ambientales y de la gestión integral de riesgos socio ambientales y de cambio climático. También, hay subsistemas más de naturaleza transversales a los anteriores relacionados con la gestión de servicios socio – económicos y de infraestructura básicos, transversales al funcionamiento de otros subsistemas, las dinámicas de política pública e institucionalidad formal para el Desarrollo Territorial (DT) y de la gestión de la gobernanza asociativa territorial multinivel. Aunque la investigación enfatiza la dimensión económica del desarrollo territorial, lo comprende bajo esta conceptualización integral y sistémica (Cummings 2014).

### **El fin último del Desarrollo Económico Territorial**

El fin último del desarrollo económico territorial (DeT) es la dinamización económica para crear más y mejores empleos dignos como asalariados o como emprendedores para personas locales, y así, mejorar las condiciones integrales de vida de todos los habitantes actuales y futuros del territorio. Un reto adicional es lograr garantizar la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, así como la gestión de riesgos socio ambientales relacionados con las actividades económicas (Cummings 2017).

Existen dos objetivos generales que son complementarios para el logro de esta finalidad última en el DeT:

- Generar nueva riqueza y el establecimiento de mecanismos que garantizan nuevas relaciones de poder y así progresivamente un mayor nivel de apropiación y acumulación de la riqueza generada en el territorio por agentes económicos del territorio.

- Reducir las desigualdades internas en la distribución de la riqueza acumulada, invirtiendo en la generación de capacidades en agentes económicos (personas y empresas) territoriales, para poder aprovechar mejor las oportunidades de empleo e ingreso generadas por dinámicas económicas territoriales.

Los objetivos específicos más importantes del DeT son los siguientes:

- Fortalecer las capacidades de las personas para ser empleadas o emprendedoras para incrementar su productividad laboral y sus oportunidades para la generación de ingresos.
- Incrementar la rentabilidad de las actividades económicas priorizadas del territorio, incrementando la calidad y diferenciación de productos con identidad territorial, fortaleciendo las capacidades de innovación y la productividad, la incorporación de valor agregado de conocimiento y esfuerzos locales de transformación.
- Fortalecer las capacidades asociativas en el tejido económico territorial, fomentando las vinculaciones complementarias entre iniciativas empresariales en redes empresariales y cadenas que agregan valor a sus actividades a través de la cooperación sinérgica, para fortalecer su capacidad competitiva asociativa. También, las capacidades asociativas y de reconocimiento y negociación de los trabajadores.
- Crear nuevos emprendimientos por parte de agentes territoriales y motivar nuevas inversiones en actividades empresariales por parte de agentes nacionales e internacionales que resultan ser complementarias a las dinámicas económicas existentes en el territorio.
- Dinamizar los mercados territoriales encadenados en lo posible a producción territorial de bienes y servicios y mejorar progresivamente el posicionamiento de sus bienes y servicios en mercados dinámicos



segmentados del ámbito nacional e internacional.

- Aprovechar sosteniblemente los recursos ambientales y paisajísticos, promover el rescate y reconstrucción creativa de la identidad cultural y la revelación de la historia particular del territorio, para agregar valor de diferenciación a los bienes y servicios territoriales, formando parte integral de una marca territorial (Cummings 2017).

Para el logro de la finalidad y los objetivos del DeT, los territorios deben promover un fuerte “proceso de articulación entre actores, a través de variadas manifestaciones y capacidades intangibles, de maduración social, de comprensión de lógicas e intereses diversos (incluso contrapuestos) – auto descubrimiento -- y de gobernación del conflicto social” (Madoery et. al 2009: 33).

En otras palabras, es un proceso endógeno de construcción y fortalecimiento de capacidades de agencia para asumir su responsabilidad en la auto definición y gestión asociativa del desarrollo de su propio territorio. Este enfoque endógeno agrega valor a estrategias nacionales de desarrollo, movilizandando más efectivamente las potencialidades territoriales y tiene el potencial para articular demandas para la territorialización de las políticas públicas, la descentralización de poder de decisión y recursos, y un rol subsidiario del gobierno nacional a las capacidades endógenas de gestión territorial.

### **Capacidades para la gestión del desarrollo económico territorial**

El nivel de desarrollo endógeno y la efectividad de las políticas en los territorios dependen en gran medida de las capacidades de los actores territoriales. Por tanto, la transformación productiva y el desarrollo económico territorial requiere capacidades para impulsar transformaciones. Es aquí donde convergen las políticas de desarrollo con la visión prospectiva del futuro y las estrategias de desarrollo

económico territorial que definen los actores territoriales, que se consolidan en acciones concretas implementadas en función de la concertación de intereses y el ejercicio del poder entre diversos actores de los ámbitos públicos y privados, locales y externos.

Las dinámicas necesarias para impulsar transformaciones en estos diferentes ámbitos de actuación dependen de las motivaciones y las capacidades de gestión de los diversos actores implicados, públicos, empresariales y de la sociedad civil, territoriales y no territoriales, necesarias para realizar un proceso de concertación – negociación de intereses y movilización de acciones coordinadas entre actores en aras a lograr resultados de desarrollo territorial. El ejercicio de las capacidades de gestión de los actores es limitado o habilitado por diferentes fuerzas estructurales del contexto que inciden positiva o negativamente en el logro de los resultados esperados (Cummings 2017).

Las capacidades tienen dos dimensiones: políticas y técnicas. Por un lado, las capacidades integran el conjunto de saberes que poseen los actores: saber – conocimiento, saber hacer y saber estar (relacionarse- posicionarse). La construcción o fortalecimiento de capacidades implica formación e investigación formal, también resultados del aprender haciendo, reflexionando sobre sus propias experiencias y del intercambio con otros actores. Creatividad, relacionada con aprendizaje, es también un elemento fundamental de capacidades aplicadas a generar innovaciones - transformaciones estructurales (Cummings 2015).

Sin embargo, más allá del saber hacer, las capacidades de transformación integran el poder hacer – recursos propios y la movilización de otros recursos, a través de las relaciones que poseen con diversos actores claves que permiten aplicar en la práctica sus saberes acumulados. En este sentido, es importante reconocer que el ejercicio del poder es siempre relativo a un contexto histórico y territorial y relacional, con referencia a un determinado sistema de actores y sus relaciones de poder (Cummings 2015).

La capacidad de gestión de la transformación productiva y el desarrollo económico territorial es una capacidad de más alto nivel, integradora de otras capacidades estratégicas y funcionales. Representa la combinación sinérgica del conjunto de saberes, las relaciones de un actor con otros y sus capacidades de vinculación o relacionamiento, y su poder para movilizar otros recursos y voluntades requeridos para aplicar sus saberes en la práctica de impulsar procesos de desarrollo – transformación – territorial (Cummings 2017).

La complejidad de las capacidades requeridas para impulsar estrategias de transformación productiva y DeT, implica que ningún actor por si solo va a tener todas las capacidades para construir e implementar estrategias para la transformación territorial, y así garantizar lo esencial de los diálogos, la concertación y coordinación entre los actores, y el establecimiento de los mecanismos para este tipo de gobernanza asociativa (Cummings 2017).

Entre las capacidades estratégicas necesarias para impulsar y fortalecer el proceso DeT, desde un sentido más político se tiene:

- Crear cohesión de motivaciones para implicar los actores claves en el estado actual del territorio, construir una visión compartida del territorio y una estrategia de desarrollo e impulsar su implementación.
- Negociación e incidencia en las voluntades de los tomadores de decisión para involucrar sus organizaciones y comprometer recursos, incluyendo su poder de incidencia así como establecer y hacer cumplir marcos normativos.
- Construcción de redes de actores y gestión asociativa para la concertación - negociación de intereses de los actores claves y la definición de mecanismos de concertación y coordinación para implementar la estrategia de desarrollo, dar seguimiento y evaluarla (Cummings 2017).

A un nivel más de gestión técnica –operativa las capacidades requeridas son:

- Gestión de conocimientos, tanto especializado - disciplinario de los técnicos – facilitadores para abordar los temas “sectoriales” de la gestión DeT, como el conocimiento sobre el territorio.
- Gestión de procesos, necesarios para convertir decisiones en instrumentos: planes, programas, proyectos, financiamiento, movilización de recursos, formación de actores, marcos normativos. Gestión de procesos organizativos - administrativos directamente relacionados con el involucramiento y las inversiones de los actores vinculados en la gestión del DT. Gestión de procesos de monitoreo y evaluación de resultados e impactos de iniciativas DeT en función del aprendizaje y retroalimentación de experiencias (Cummings 2017).

En la práctica, el conjunto de las capacidades estratégicas es combinado en el ejercicio de los siguientes tipos de competencias más funcionales:

- Comprender “problemas – desequilibrios”, potencialidades territoriales y oportunidades exógenas relevantes para el desarrollo territorial.
- Desarrollar especificaciones para procesos de búsqueda y diseño, evaluar críticamente alternativas y tomar decisiones para implementar iniciativas para solucionar problemas, desarrollar potencialidades o aprovechar oportunidades.
- Localizar, movilizar y combinar creativamente los recursos internos + externos de conocimiento, financieros y otros que son necesarios.
- Implementar las iniciativas priorizadas de desarrollo territorial.

- Reflexionar sobre su práctica y aprender de ella para fortalecer futuros esfuerzos (Cummings 2017).

Este marco general de conceptualización de capacidades para impulsar iniciativas de transformación productiva y desarrollo económico territorial es complementado con la conceptualización amplia y multidimensional de las capacidades institucionales, estatales de Huerta (2008). De su propuesta, se retoma la “capacidad indicada” del GOES para cumplir tareas relacionadas con sus competencias en el ámbito de la transformación productiva y el DeT, tomando decisiones, fijando objetivos o apuestas oficiales del gobierno e instrumentalizándolas para implementarlas en la práctica. En este sentido, se retoma el entendimiento de Oslak para comprenderlas como “la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto.” (Oslak citado por Huerta 2008: 124 – 125). Siguiendo la argumentación de Huerta, se retoma también la conceptualización de la capacidad efectiva,

de actuación o desempeño del gobierno de “plasmarse en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social.” (2008, citando a Repetto 2004).

En la presente investigación, el marco conceptual general de desarrollo económico sirve como referencia para la delimitación y análisis del objeto de estudio, así como para la elaboración de la propuesta sobre cómo aplicar lecciones aprendidas al abordaje de la transformación productiva y el DeT desde el GOES 2019 – 2024. El marco conceptual de capacidades de gestión del desarrollo económico territorial es aplicado al análisis de las capacidades demostradas por entidades del Estado, del Gobierno Central de El Salvador en impulsar la transformación productiva y el desarrollo económico territorial. Esta conceptualización de las capacidades estatales devela la caracterización de las mismas, en la manera que son desplegadas en la práctica a lo largo del ciclo de la política pública, desde la definición de las problemáticas prioritarias a abordar, la toma de decisiones, el diseño e instrumentalización de las políticas, su implementación, y el seguimiento y evaluación de las mismas.

## 2. Diagnóstico

### Problemáticas fundamentales de las economías territoriales

A nivel macroeconómico, en los últimos años El Salvador se ha recuperado lentamente del impacto de la crisis mundial del 2007 – 2008 y mantenido un débil crecimiento económico, obteniendo una tasa de 2.3 % para 2018 y una proyección de 2.6 % para 2019 (BCR, 2018). Esta situación adversa para el desarrollo territorial, obedece fundamentalmente a la falta de inversión productiva local y extranjera, y a un insuficiente dinamismo de las exportaciones, las

cuales se concentran en bienes de bajo valor agregado. Durante las décadas posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz, los agentes económicos han venido respondiendo a señales que incentivan una orientación de los recursos hacia el consumo privado y las importaciones, al mismo tiempo que el gasto del gobierno en formación bruta de capital fijo es exiguo, no así el gasto corriente.

Una problemática fundamental con las economías territoriales es la excesiva centralización de las dinámicas económicas y la población en la

región metropolitana, con pocas aglomeraciones económicas de importancia, más allá de algunas ciudades intermedias como Santa Ana y San Miguel. Estos territorios concentran el tejido empresarial dinámico y los empleos de mayor calidad. Existe poco desarrollo empresarial del tejido económico en el interior del país, ya que está dominado por microempresas urbanas y rurales, con productos y servicios de poca productividad, valor agregado y rentabilidad, y creación de empleos con deficiente calidad que no generan medios de vida sostenibles para la población, en su mayoría. En este sentido, el problema no es el desempleo, sino el subempleo que no cumple con los estándares mínimos de calidad establecidos por la Organización Internacional de Trabajo (OIT) (PNUD, 2008). Según análisis de investigadores del Departamento de Economía de la UCA:

“En el país falta la generación de empleo de calidad y salarios que permitan la cobertura de las condiciones de existencia de las personas trabajadoras. De esta forma, con una dinámica tan débil en la actividad productiva, se vislumbra que la informalidad y las actividades por cuenta propia difícilmente pueden ser transformadas en alternativas dignas de la existencia humana. A lo anterior se agrega la desigualdad en la distribución del fondo salarial entre los trabajadores de las ramas de la economía, se trata de una situación en donde existen muchos trabajadores que ganan poco y pocos trabajadores que ganan mucho (...), además de la inequitativa distribución del ingreso entre los empresarios y la población trabajadora, existe una inequidad del fondo salarial entre los trabajadores.” (ASES, 2018: iii).

“Los problemas de la precariedad del empleo y bajos ingresos, requieren que se impulsen medidas de aumento de la inversión social y políticas de ingreso que permitan incrementar los salarios.... Para lograr lo antes mencionado, se vuelve necesario un proceso de redistribución del excedente bruto productivo” (ASES, 2018: 147).

Estas debilidades estructurales de la economía salvadoreña requieren de políticas activas que impulsen transformación productiva hacia dinámicas empresariales de innovación en actividades empresariales hacia la generación de mayores inversiones productivas desconcentradas territorialmente, productividad y valor agregado por esfuerzos realizados, más y mejores empleos de calidad, en sintonía con el deber ser del DeT señalado en el marco conceptual.

Las políticas no son el problema sino las voluntades y capacidades para llevarlas a cabo

En el país, existen múltiples políticas, programas y proyectos gubernamentales de desarrollo económico, cuyos resultados están condicionados a la configuración actual de intereses y al poder de los actores involucrados, que frecuentemente no logran integralmente sus objetivos.

En materia de desarrollo económico territorial post Acuerdos de Paz, existen o se han implementado más de 30 políticas, programas o proyectos de carácter estratégico para impulsar transformación productiva y desarrollo económico territorial, algunos enfocados en territorios específicos. Entre las políticas, programas y proyectos más relevantes en esta materia se tienen:

1. Fomilenio I
2. Fomilenio II
3. Programa Corredores Productivos
4. Plan de Agricultura Familiar (PAF)
5. Plan Maestro de desarrollo de la Franja Costero Marina
6. Plan Maestro de desarrollo de región oriental
7. Plan Trinacional de Desarrollo del Golfo de Fonseca (en elaboración)

8. Programa de Desarrollo Turístico de la Franja Costero-Marina (Pdtfcm)
9. Plan Trifinio
10. Programa Frutales
11. Anteproyecto de Ley de Creación de Zona Económica Especial (ZEE)
12. Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (Pnfdtp)
13. Ley de Fomento de la Producción
14. Ley de Fomento y Protección de la Micro y Pequeña Empresa
15. Programa de Emprendimientos de Conamype
16. Política y Programa Un Pueblo un Producto
17. Política y Programa de desarrollo artesanal
18. Política Nacional de Emprendimiento
19. Ley de Desarrollo Artesanal
20. Pueblos Vivos
21. Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (PFGL)
22. Líneas de cofinanciamiento del Fondo de Desarrollo Productivo (Fondepro - Minec)
23. Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Pnodt)
24. Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
25. Ley de Inversiones
26. Ley Especial de Asocios Público - Privados
27. Anteproyecto de Ley de Eficiencia Energética
28. Anteproyecto de Ley para el Acceso a liquidez de micro y pequeñas empresas
29. Ley de firma electrónica
30. Ley de creación del Sistema Nacional de Calidad
31. Ley de creación del Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones (CIEX)
32. Política Nacional de Movilidad y Logística
33. Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador (Plamadur AMSS)

Si bien es cierto que algunas de las políticas tienen un enfoque territorial, o han sido diseñadas aplicando métodos científicos propios del diseño de políticas públicas, y en otros casos, han sido ejecutadas eficazmente; existe otra realidad de tres caras que obstaculiza la implementación eficaz: i) una tendencia a la dispersión de las políticas por falta de un hilo conductor, ii) una ejecución parcial y limitada por falta de recursos y capacidades institucionales para implementarlas, y por último, iii) la falta de continuidad de las mismas por decisiones que han suprimido la ejecución como producto de los cambios de gobierno o cambios de los funcionarios responsables de ellas.

Existe un inmenso esfuerzo invertido que debe aprovecharse para ganar tiempo y lograr resultados de corto y mediano plazo. No se necesita volver a inventar los instrumentos de desarrollo económico territorial y transformación productiva, ya mucho está estudiado y probado. Muchas de estas políticas, programas o proyectos merecen un análisis detallado, ya que, por su naturaleza territorial, o por el esfuerzo invertido en su diseño con calidad, o por los resultados que están generando y por su potencial de transformación e impacto, sería oportuno mejorarlas, rescatarlas, revitalizarlas o simplemente asegurar la continuidad.

## Delimitación del objeto de estudio

La investigación está delimitada a los siguientes tipos de dinámicas consideradas como elementos de la política pública impulsadas desde el GOES para la transformación productiva y el DET, que emergieron y fueron desarrollados en El Salvador en el periodo post conflicto que va de 1992 hasta 2018.

Un primer tipo de apuestas a caracterizar y analizar en búsqueda de elementos a retomar en la formulación de propuestas para el GOES 2019 – 2024, son apuestas por la transformación de sectores económicos específicos, pero siempre con un proceso de implementación que prioriza determinados territorios sub – nacionales. Entre estas, está la apuesta por transformar el sector agropecuario a través del Programa de Agricultura Familiar en cuanto a su diseño e implementación inicial. Se toma en cuenta también el conjunto de proyectos MAG – FIDA, el Programa Frutales y el Movimiento Cacao. Otras dos apuestas identificadas están enfocadas al desarrollo de las Mipymes a través de Conamype, tomando en cuenta principalmente la experiencia del Programa / Movimiento Un Pueblo Un Producto, pero también otros instrumentos programáticos complementarios, y el desarrollo turístico a través del Mitur y su programa Pueblos Vivos como estrategia sombrilla. En este campo, también es relevante la apuesta por la diversificación de la matriz energética a través de inversiones territoriales en energías renovables.

Un segundo tipo de apuestas son propuestas y / o programas de desarrollo orientados a la transformación económica de territorios subnacionales específicos. En estas apuestas está el diseño y desarrollo de la Zona Norte de El Salvador, principalmente a través de la implementación del Fomilenio I. En segundo lugar, las que priorizan el desarrollo de la región oriental de El Salvador, incluyendo los elementos económicos del Plan Maestro de Desarrollo de la Región Oriental en sus fases de diseño y re – diseño, así como el proyecto de construcción pero no de concesión del Puerto de La Unión,

negociaciones para la elaboración del Plan Maestro del Golfo Fonseca, iniciativa por facilitar movilidad de personas y mercancías por las fronteras trinacionales y habilitar el servicio de Ferry El Salvador – Costa Rica, propuesta de ley para la Zona Económica Especial de la Región Oriental. Finalmente, se consideran los elementos económicos de la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marino con su Evaluación Estratégica Ambiental, con sus posteriores dinámicas de planificación de inversiones por cada núcleo territorial identificado. También, la territorialización de la política pública con participación de gobiernos municipales y ciudadanía en territorio específicos: Territorio de Progreso Bahía de Jiquilisco, Territorio de Cuenca de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización de la Cuenca de la Bahía de Jiquilisco con la implementación de Proyectos de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (Ecadert).

El análisis de estos diferentes tipos de apuestas por la transformación productiva y el desarrollo económico de territorios sub – nacionales, tomará en cuenta el marco nacional de Planificación del Desarrollo económico Territorial integrado en el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y sus 14 planes sub – regionales, con énfasis en los componentes económicos. En todos los casos, se reconoce la relevancia del antecedente de las propuestas elaboradas por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) – Plan de Nación como plataforma de incidencia para la creación de política pública. En este sentido, se busca analizar el alcance de las voluntades y capacidades para retomar estos elementos de política en propuestas más específicas y programas implementados por ministerios sectoriales del GOES.

Un tercer tipo de apuestas a abordar son las Iniciativas de territorialización de la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (Pnfdtp). Se retoma la apuesta desde su formulación basada en un proceso de investigación sobre el estado actual de la economía y un proceso consultivo con actores claves hacia su puesta en marcha, y los intentos por la territorialización de la política.

Se integra en esta discusión el Programa de Corredores Productivos que surge de la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina (Edfcm) para fortalecer la competitividad de las Mipymes en cadenas con potencial de desarrollo en este territorio.

El cuarto tipo de apuesta está relacionada con el fortalecimiento de capacidades estatales de los gobiernos municipales a través del Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (PFGL). Dentro del marco del PFGL se enfatiza el componente de los Planes Estratégicos Participativos con énfasis en DEL.

### 3. Visión Estratégica

El Salvador necesita una transformación productiva con un enfoque de desarrollo económico territorial innovadora (DeT + i). Esta transformación debe fortalecer las capacidades del tejido económico y crear más y mejores empleos dignos como asalariados o como emprendedores, como una contribución importante al lograr mejorar las condiciones integrales de vida de todos los habitantes actuales y futuros en la diversidad de sus territorios sub - nacionales. Un reto adicional es lograr garantizar la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, así como la gestión de riesgos socio ambientales relacionados con las actividades económicas.

Existen dos objetivos generales que son complementarios para el logro de esta finalidad última en el DeT: 1) generar nueva riqueza y el establecimiento de mecanismos que garanticen nuevas relaciones de poder, y así progresivamente, un mayor nivel de apropiación y acumulación de la riqueza generada en el territorio por agentes económicos del territorio; y 2) reducir las desigualdades internas en la distribución de la riqueza acumulada, invirtiendo en la generación de capacidades en agentes económicos (personas y empresas) territoriales, para poder aprovechar mejor las oportunidades de empleo e ingreso generadas por dinámicas económicas territoriales.

Al finalizar los cinco años de la gestión del GOES 2019 - 2024, se espera haber logrado avances importantes en la construcción de esta visión positiva de futuro a través de la implementación de un conjunto de apuestas orientadas a propiciar transformaciones estructurales en la matriz productiva y la dinamización del desarrollo económico territorial innovador.

Se destaca como un elemento clave del éxito, reconocido por la sociedad y la comunidad internacional, el haber aprovechado al máximo los elementos positivos existentes identificados en políticas públicas en este campo de actuación durante el periodo 1992 - 2018. También, se reconocen como claves, un mayor enfoque territorial para la reestructuración en la forma de su implementación, concertada y coordinada intersectorialmente entre las instancias del GOES y las municipalidades y sus asociaciones, así como otros actores claves de la sociedad civil y el tejido empresarial de la diversidad de territorios a nivel nacional.

Se ha logrado fortalecer las capacidades del Estado para impulsar transformación productiva y desarrollo económico territorial innovador, a través de la integración a nivel nacional y la desconcentración a nivel regional de la actuación del conjunto de las instancias especializadas en el campo económico al que se podría entender

como la Familia Económica del GOES<sup>4</sup> a nivel nacional.

Se ha reforzado la lógica estratégica de actuación integrada y desconcentrada de las mismas como rectoras de las políticas públicas de transformación y desarrollo económico territorial innovador y fortalecido la eficiencia y eficacia de su actuación desde la escala regional, a través de la concertación y coordinación con actores territoriales de diseños territorializados con mayor grado de adaptación a las dinámicas micro regionales y localidades de cada región, implementación, monitoreo, evaluación y aprendizaje para innovación en conjunto.

Más allá de los esfuerzos de desconcentración, se visualizan los resultados positivos de la decisión histórica de proceder gradual, pero decididamente, con la descentralización de competencias claves para la transformación productiva y el DeT+i, conjuntamente con los recursos financieros, capacidades políticas y técnicas requeridas para ejercerlas.

Sin embargo, reconociendo que el logro de las finalidades últimas y los objetivos del proceso de transformación productiva y DeT + i, no es un asunto principalmente del GOES, se han promovido políticas activas para lograr un fuerte “proceso de articulación entre actores, a través de variadas manifestaciones y capacidades intangibles, de maduración social, de comprensión de lógicas e intereses diversos (incluso contrapuestos) – auto descubrimiento – y de gobernación del conflicto social” (Madoery et. al 2009: 33). Un elemento crucial de esta política activa ha sido el fortalecimiento de ecosistemas territoriales con una dinámica integral, intersectorial para impulsar transformación productiva y DeT+i, a escalas regional y microrregional, con alcance municipal entre actores públicos, sociedad civil y empresarial.

En conjunto con estos actores territoriales, el GOES priorizó la implementación de las apuestas centrales de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, desde la escala local hacia lo regional, y en sintonía con el PQD. El impacto ha sido notable y rápidamente visible, y se ha comprobado que, trabajando conjuntamente en función de apuestas compartidas para el desarrollo territorial, se generan sinergias, y así un impacto mayor de las inversiones y esfuerzos anteriormente fragmentados. Se reconoce una reforzada capacidad de responder de forma oportuna, efectiva e innovadora a las demandas articuladas en las planificaciones territorial, a través de lograr corresponsabilidad, reciprocidad y retroalimentación en doble vía, para el aprendizaje e innovación. También el compromiso mutuo de la transparencia, la contraloría pública y ciudadana, cerrando espacios para la corrupción y la discrecionalidad excesiva a todos los niveles de las operaciones estatales y mayor alineamiento con esfuerzos realizados por organizaciones no gubernamentales de apoyo al desarrollo nacional e internacional.

De esta forma se han gestado en todo el país, nuevas dinámicas endógenas de construcción y fortalecimiento de capacidades de apropiación en actores territoriales para asumir su rol como principales responsables de la definición de estrategias y gestión asociativa del desarrollo de su propio territorio. Este enfoque endógeno ha demostrado su potencialidad para agregar valor a estrategias nacionales de desarrollo y sus apuestas para la transformación productiva, movilizándolo más efectivamente las potencialidades territoriales de desarrollo económico y articulando demandas para profundizar en la transformación del Estado con la territorialización de las políticas públicas, la descentralización de poder de decisión y recursos y un rol subsidiario del gobierno nacional a las capacidades endógenas de gestión innovadora del desarrollo económico territorial.

4 Por Familia Económica del GOES se concibe la integración del conjunto de las instancias especializadas en el campo económico a nivel nacional, para generar una visión compartida de la transformación productiva y desarrollo económico territorial innovador (DeT+i); crear sinergias al sumar capacidades complementarias entre sí para impulsarla. Allí se conciben a: Conamype – Cdmype, Minec, MAG y Centa, Mitur - Corsatur, MTPS y VMCT; así como, instancias públicas nacionales de formación profesional como el Instituto Nacional de Formación Profesional (Insaforp), Escuela Nacional Agrícola (ENA) y de educación superior técnica y tecnológico, coordinados bajo la responsabilidad de la Gerencia de Educación Técnica y Tecnológica del VMCT en alianzas público - privadas como el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) y el Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico (Megatec).



## 4. Balance de las políticas implementadas en materia de desarrollo económico territorial y transformación productiva.

La caracterización de los elementos de política pública de transformación productiva y desarrollo económico territorial toma en cuenta los siguientes aspectos esenciales para después obtener hallazgos con respecto a las capacidades estatales demostradas por las instancias del GOES implicadas:

- Génesis / emergencia de las apuestas.
- Hitos principales en su evolución desde planificación hasta evaluación intermedia y final. Como apuestas de política pública, esperamos documento posible continuidad posterior a proyectos / programas concretos.
- Actores impulsores y otros claves, incluyendo población participante. Intereses expresos de los actores que motivan su forma de actuación.
- Alcance de las capacidades estatales demostradas por instancias del GOES en toma de decisiones, el diseño, la gestión de financiamiento, organización y generación de correlación de fuerzas para la implementación /realización, monitoreo y evaluación
- Hallazgos que fundamentan las conclusiones y propuestas.

Con el propósito de precisar la exposición de las políticas públicas, iniciativas y Programas a analizar, se han agrupado a partir de las siguientes categorías: Iniciativas orientadas a la transformación de sectores económicos específicos (4.1); e Iniciativas orientadas a la transformación de territorios específicos (4.2); Iniciativas de territorialización de la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (4.3); el Programa de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales

(4.4); y finalmente, el apartado cierra con la presentación de Conclusiones, Retos Generales y Capacidades a Fortalecer (4.5) derivadas de lo expuesto en este apartado.

### 4.1. Transformación de sectores económicos específicos

#### 4.1.1 Transformación del sector agropecuario - Plan de Agricultura Familiar

##### Caracterización de la apuesta

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 tenía dentro de sus principales apuestas el desarrollo productivo del país con énfasis en las familias rurales. Algunos aspectos que hacen referencia al tema de agricultura familiar dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) son los siguientes:

*-Desafíos del sector agropecuario salvadoreño [198]: Reposicionar al sector agropecuario y sentar las bases para la modernización, la diversificación, el crecimiento y la competitividad con énfasis en la revalorización de la agricultura familiar.*

*-Principios básicos de la política agropecuaria [203]: Se debe atender de forma diferenciada a los diferentes tipos de productores y de manera especial la agricultura familiar. Para las familias cuya producción es de subsistencia se trabajará en agricultura familiar, en desarrollo de mercados locales, en seguridad alimentaria y en que transiten hacia una agricultura excedentaria. En el caso de familias productoras ya en transición y en proceso de consolidación, el esfuerzo se dirigirá hacia el fortalecimiento de la organización y de las capacidades de negocio, al incremento de la productividad con productos de alto valor comercial y*

*a mejorar la vinculación con mercados y encadenamientos productivos. En cuanto a los empresarios rurales, se enfatizará en el mejoramiento del clima de negocios para incrementar la productividad, en el fomento de la diversificación de productos y en contribuir al acceso de nuevos mercados.*

En consecuencia, el MAG, en cumplimiento a dicha apuesta, y en el marco de su Plan Estratégico Sectorial, se estructura e implementa el Plan de Agricultura Familiar (PAF) como parte de una agenda nacional. El PAF surge como una apuesta del entonces Ministro de Agricultura Guillermo López Suarez, quien, con su visión empresarial y sensibilidad social, se enfocó en generar un significativo avance en la transformación del sector agropecuario y dejar un legado en los años del gobierno de turno. La finalidad era transitar hacia actividades más productivas, con productos de mejor calidad y conectados con mercados formales y más rentables.

El PAF se resume de la siguiente manera: “Es un modelo de transferencia de conocimientos dirigido a las familias rurales agroproductoras de subsistencia y de escala comercial con baja competitividad, que combina diferentes metodologías de innovación y transferencia, fundamentalmente las escuelas de campo productivas y empresariales, haciendo uso de métodos participativos apropiados para la educación de adultos en sus propias fincas y negocios. Se enfoca en el desarrollo de capacidades para que las familias de subsistencia transiten hacia una agricultura comercial y las familias productoras comerciales mejoren su competitividad mediante el aprendizaje y adopción de innovaciones productivas y de gestión empresarial de fácil aplicación, orientadas al incremento de la productividad, la calidad de los productos, la capacidad gerencial y la vinculación con los mercados formales. Incluye el fortalecimiento de las instituciones públicas encargadas de la política agropecuaria para asegurar la capacidad de gestión del modelo y mejorar la eficiencia”.

El diseño del plan se fundamentó en un análisis profundo de la condición del sector agropecuario, enfocado en las familias productoras como unidad de análisis primordial. Dicho estudio arrojó que existían 325,000 familias en condición de subsistencia y 65,000 que producen para el comercio. De allí surgen las modalidades de atención según los segmentos de familias.

El plan tuvo cuatro componentes: seguridad alimentaria, cadenas productivas, enlace con la industria y el comercio, e innovación agropecuaria (éste último componente no se ejecutó), definiendo indicadores de resultado muy precisos.

El componente de seguridad alimentaria pretendía atender a 325,000 familias de subsistencia y lograr el tránsito de 20,000 de ellas por año, al nivel de agricultura comercial; es decir, salir de la pobreza.

El componente de cadenas productivas tenía previsto atender a 65,000 familias de las cadenas productivas de hortalizas, frutas, café, cacao, granos básicos, lácteos, miel de abeja y acuícola, con el propósito de lograr el incremento de la productividad y la producción con calidad según las exigencias del mercado.

El componente enlaces con la industria y el comercio, tenía como propósito generar capacidades de acopio, transformación, de gestión empresarial enfocada en una visión de negocios y especialmente orientada a la vinculación con mercados formales.

Para la ejecución, el PAF contenía una ruta de acción y metodologías de implementación específica para cada componente, basado en escuelas de campo agrícolas y escuelas de campo empresariales altamente participativas, con cartillas metodológicas para los implementadores y un sistema de monitoreo y seguimiento en línea.

Dada la urgencia de ejecutarlo con calidad técnica y rigurosidad metodológica para lograr resultados en corto plazo, el MAG optó por

iniciar la ejecución con la ayuda de aliados con connotada trayectoria institucional, dado que reconoció en aquel momento que la estructura institucional tanto del personal como de los procesos internos estaban en obsolescencia y muy burocráticos. Fue así como el MAG decidió establecer alianzas con el Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Instituto Interamericano para la Cooperación para la Agricultura (IICA), instituciones que les confió la ejecución de los componentes de seguridad alimentaria y de encadenamientos productivos, respectivamente para la primera fase de ejecución del PAF, bajo el acuerdo que, durante los primeros tres años de implementación, se irían transfiriendo las capacidades de ejecución del modelo a MAG-Centa.

Tanto FAO como IICA establecieron metodologías y procedimientos técnicos innovadores de transferencia de conocimientos por medio de escuelas de campo que fueron sistematizados desde los inicios de la ejecución, mediante cartillas metodológicas de transferencia de conocimientos. También se desarrollaron estudios de caracterización de cada cadena y un estudio de la demanda de productos agropecuarios de las cadenas priorizadas. FAO e IICA, con recursos transferidos del MAG contrataron a los equipos técnicos con alto nivel de calificación para la ejecución del Plan, bajo la modalidad de consultoría, cuyos honorarios cubrían también los costos de movilización, por lo cual, todos los técnicos se movilizaban al terreno por sus propios medios y en horarios ajustados a la disponibilidad de tiempo de los productores, muchas veces fuera del horario de oficina. Al mismo tiempo, ambas instituciones capacitaron a todo el equipo técnico contratado para el manejo de las diversas metodologías diseñadas.

Los recursos para iniciar la ejecución fueron obtenidos de una reorientación de diversas partidas y proyectos que poseía el MAG. Además, para la continuidad en años venideros,

el MAG formuló, gestionó y logró la aprobación de un préstamo por \$60 millones otorgado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Los resultados fueron evidentes desde el primer año. Cientos de familias del sector de subsistencia lograron diversificar la producción y mejorar las condiciones de vida en sus hogares. Con respecto al componente de encadenamientos, es donde mayores avances hubo, relativos al incremento de productividad.

Además, había un ambiente de entusiasmo y de credibilidad hacia el MAG por la ejecución del PAF y por los resultados que estaba generando. El PAF había sido convertido en un plan de gobierno, como parte de la política de desarrollo agropecuario y desarrollo productivo.

FAO, IICA y el propio MAG impulsaron metodologías con instrumentos novedosos; por ejemplo, para la dotación de paquetes agrícolas que era parte del componente de seguridad alimentaria, crearon una aplicación informática para la gestión de la entrega de los paquetes agrícolas, que consistió en el registro en línea o por medio de un centro de llamadas utilizando el Documento Único de Identidad (DUI) y el Número de Pago Electrónico (NPE) del recibo de energía eléctrica de los productores, mediante el cual se identificaba la elegibilidad de los interesados, por medio de la identificación de la profesión u oficio de la persona, así como la ubicación física del hogar, identificando de esta manera el perfil era de agricultor, si vivía en el ámbito rural y al mismo tiempo restringía a una sola persona beneficiaria por familia.

El proceso de registro de beneficiarios se volvió totalmente transparente, dejando atrás la asignación de los paquetes basados en listados que presentaban diversas organizaciones sin ningún filtro del perfil requerido, eliminando la posibilidad de ser aprovechado políticamente por diversos sectores. Lograron circunscribir el número de beneficiarios a los que realmente necesitaban el beneficio, reduciéndolo considerablemente de 400 mil según modalidad

anterior basada en listados a 325 mil según inscripción moderna.

También generaron un moderno sistema informático de seguimiento de las operaciones del PAF (seguimiento de todas las actividades de las escuelas de campo (ECAS), capacitaciones desarrolladas, dotación de incentivos para las ECAS, escuelas empresariales, etc.) gestionadas mediante tabletas por parte de los técnicos de campo.

Una evaluación rápida de medición de resultados en las cadenas de frutas y hortalizas (IICA-Centa 2013. Análisis Económico de tecnologías promovidas por el Plan de Agricultura Familiar – Cadenas Productivas), reveló que las familias que estaban participando lograron incrementar la productividad de sus sistemas productivos entre el 40 y el 80 % en el primer año de implementación del PAF.

Luego aconteció un suceso que marcó un punto de quiebre del plan, la renuncia del ministro López Suarez en septiembre de 2012 a menos de dos años de haber iniciado el impulso del PAF. Junto con López Suarez, renunciaron también los asesores que diseñaron y estaban coordinando la ejecución del PAF. En sustitución de López Suarez es nombrado Pablo Alcides Ochoa como Ministro, quien cuestionó de inmediato la alianza de MAG con FAO e IICA, aduciendo que se estaba contratando a terceros, pudiendo ejecutar el PAF directamente por el MAG y el Centa. Sin embargo, no se reconocía que era extremadamente difícil mover esa planta técnica con la celeridad y eficiencia que se requería, dado la burocracia interna y, por otro lado, la resistencia y falta de motivación del personal por hacer cosas nuevas y de otra forma como lo exigía el PAF.

Con el cambio de autoridades, en 2013 MAG - Centa retomó directamente la conducción de la ejecución del componente de seguridad alimentaria y cadenas productivas, pero se pierde la rigurosidad metodológica y en consecuencia

la efectividad del programa, dado que no se había realizado todavía la transferencia de capacidades a dichas instituciones.

Luego, con el cambio de gobierno en 2014, es nombrado Orestes Ortez como Ministro de Agricultura, quien cambia la visión, la estrategia y las prioridades para el desarrollo del sector agropecuario, donde el PAF no compagina con la nueva visión de las autoridades.

En la nueva estrategia, las prioridades se enfocaron en la seguridad alimentaria y la atención del sector cafetalero, por lo que el reparto de los paquetes agrícolas y la renovación del parque cafetero tuvieron mayor atención. Es así como un alto porcentaje de los recursos del préstamo BCIE para ejecutar el PAF se destinaron a la adquisición de insumos para el reparto de paquetes agrícolas y en la adquisición de plantas para la renovación del parque cafetero nacional, reduciendo considerablemente los recursos para las acciones más estratégicas a las cuales estaba destinado el préstamo y que generarían los resultados previstos, como era la transferencia tecnológica.

Se terminó el proyecto PAF- financiado por el BCIE, se cierran los equipos técnicos de cadenas y en la práctica se termina el PAF. Aunque públicamente se mantenía el discurso político que el PAF era parte del nuevo plan estratégico del MAG.

En resumen, el PAF funcionó muy bien en la fase de arranque durante los primeros dos años de ejecución, conducido por un equipo técnico de alto nivel, implementado por dos instituciones internacionales de larga trayectoria de ejecución de grandes proyectos para lo cual contrataron a un equipo técnico cuidadosamente seleccionado, con metodologías y procedimientos novedosos, y con un seguimiento sistemático. El PAF Había logrado posicionarse nacionalmente como parte de la política de gobierno para el desarrollo agropecuario que funcionaba. A pesar del escaso tiempo de ejecución había

logrado generar resultados positivos visibles. Luego de los cambios de titulares, aunque continuó su implementación en manos de MAG y Centa, no se ejecutó siguiendo la metodología diseñada, desdibujando fuertemente el modelo planificado, impidiendo alcanzar los resultados proyectados de lograr el tránsito de familias de subsistencia hacia una agricultura comercial, y de incrementar la productividad y la conexión con mercados formales de las familias dedicadas a la producción comercial.

Un intento de evaluación de los resultados en 2014 obtuvo las siguientes conclusiones:

- En cuanto al componente de seguridad alimentaria, no se pudo medir el número de familias productoras que migraron de la producción de subsistencia a la producción comercial por haber interrumpido el proceso de atención y transferencia tecnológica.
- En cuanto al componente de encadenamientos productivos, aproximadamente el 80 % de productores/as que participaron en las cadenas productivas aplicaban en sus fincas alguna de las tecnologías transferidas, y habían logrado aumentar la rentabilidad de sus sistemas productivos, mediante el incremento de la productividad que oscilaba entre el 40 al 80 %, y la disminución de costos de producción por unidad entre el 7 y 25 %.

Alcance de las capacidades estatales demostradas

En resumen, el PAF presenta las siguientes características:

- Diseño: Se diseñó basado en un análisis profundo de la condición del sector agropecuario, enfocado en las familias productoras como unidad de análisis primordial
- Resultados: Mostró resultados en corto plazo, especialmente en incremento de

productividad

- Falta continuidad: La ejecución se interrumpió, por cambios de titulares en el MAG y por cambio de gobierno.
- Monitoreo y evaluación: No se implementó un sistema de seguimiento y evaluación.

Por la visión, la iniciativa y la decisión de un ministro, el Plan de Agricultura Familiar es formulado e implementado siguiendo los procedimientos apropiados de diseño de políticas públicas. Es de los pocos programas de gobierno enfocados en una verdadera transformación del sector, que fundamenta su estrategia y modelo de intervención basado en un análisis previo de la situación del sector agropecuario. Tenía definido muy claramente los resultados e impactos que se proponía lograr, así como la ruta y el modelo de intervención, con metodologías e instrumentos de trabajo innovadores.

Como un hecho muy pocas veces visto, el gobierno inicialmente reconoció que las instituciones ejecutoras de la política agropecuaria no tenían las competencias necesarias para ejecutar el PAF con la rapidez y la eficiencia requerida, dado el abandono al que habían estado sometidas dichas instancias. Y ante la necesidad de arrancar con el plan e iniciar la transformación del sector, y ante la incapacidad de devolver en corto plazo las competencias a las instancias ejecutoras, buscó alianzas con instancias internacionales de reconocido prestigio y experiencia encargadas del desarrollo agropecuario, a quienes les confió la ejecución técnica del plan, lo que permitió el inicio rápido de acciones y la generación de resultados visibles en corto plazo.

Esto quiere decir que cuando un plan o política está bien diseñado; está basado en el análisis de la realidad; tiene un modelo de ejecución diferenciador hacia los segmentos de beneficiarios; y es conducido por un liderazgo e instancias con capacidad técnica, sin duda alguna será un proyecto que genera los resultados previstos.

Con la voluntad política, hubo una fuerte movilización de recursos, mediante la reasignación de recursos propios dentro del presupuesto del MAG y por medio de un préstamo de \$60 millones

En cuanto a la implementación, se puso en marcha de inmediato en todo el país, mediante alianzas con organismos internacionales especializados en el sector, de gran prestigio. Sin embargo, el PAF dejó de ejecutarse de forma sistemática cuando hubo cambio de ministros, quienes devolvieron a MAG-Centa la ejecución del Plan y modificaron el modelo de intervención, sin haber generado las competencias necesarias en MAG-Centa para la conducción e implementación del plan, además de reorientar recursos hacia otras prioridades, por lo que los resultados e impactos inicialmente proyectados no se lograron.

Se deduce entonces que, al depender de las visiones y decisiones de los titulares, la continuidad del plan era vulnerable porque era inminente el cambio de titular con el cambio de gobierno que se avecinaba, sin embargo, en este caso hubo un cambio anticipado no previsto, que aceleró la caída del PAF.

#### **4.1.2 MAG - IICA: Programa Frutales, focalizado en la Zona Norte**

##### **Caracterización de la apuesta**

Esta apuesta buscó aprovechar la oportunidad que representaba la sustitución de importaciones de frutas de diversos tipos, generando capacidad productiva para aprovechar las potencialidades productivas de la diversidad territorial de El Salvador.

Para su diseño e implementación, el GOES a través del MAG estableció un Acuerdo de Cooperación con el IICA, institución con experiencia previa en la implementación de un programa similar en Guatemala. En este sentido el IICA fue el principal impulsor de esta apuesta a través del Programa Frutales de El Salvador.

El IICA analizó aspectos de la demanda para determinados tipos y variedades específicas de frutas en el mercado nacional e internacional y las potencialidades productivas de territorios salvadoreños para priorizar los tipos y variedades de frutas a promover. La promoción se hizo principalmente a través de facilitar el acceso a materiales genéticos de calidad y conocimientos expertos a través de un conjunto de técnicos altamente capacitados en su campo. Los sujetos principales de la apuesta fueron pequeños y medianos productores, pero con recursos productivos adecuados y ciertas capacidades de inversión necesarias para establecer áreas comerciales de cultivos de frutales. El programa también atendía a micro productores a través de organizaciones no gubernamentales subcontratadas por el IICA. La distribución de materiales genéticos se hizo a través de la generación de una red de viveros certificados, integrados como empresas dentro de la cadena frutícola a través de la cooperación internacional. La asistencia técnica fue proporcionada bajo una lógica que buscaba introducir la cultura de pago por una parte del valor de dicho servicio por parte de los productores comerciales.

La implementación del Programa impulsado por el IICA logró establecer un importante número de manzanas de un conjunto priorizado de cultivos con variedades comerciales de frutas como mango, aguacate, limón pérsico, etc. Desde el IICA se propuso crear un sistema sectorial de innovación para la cadena frutícola, incentivando la realización de investigación aplicada de parte de universidades, lo que se ha valorado como una buena práctica a retomar en el futuro.

Con el cambio del GOES en 2009, el convenio con el IICA finalizó y el Programa fue transferido a Centa. En la ausencia de un mecanismo construido previamente para garantizar esta transición, se desarticulaban elementos esenciales del Programa, principalmente la provisión de asistencia técnica especializada. Del conjunto de los técnicos especializados del Programa, pocos o ninguno fue contratado por Centa.

## **Alcance de capacidades estatales demostradas**

El programa de IICA Frutales, demostró importantes capacidades en cuanto al diseño de un programa sectorial para generar capacidades productivas en El Salvador, aprovechando oportunidades de demandas efectivas en el mercado y potencialidades productivas de territorios rurales. Logró movilizar voluntades y capacidades de familias rurales para invertir en un cultivo de mediano y largo plazo.

También, desarrolló una estrategia de provisión de incentivos para facilitar servicios de asistencia técnica experta y capacitaciones especializadas, así como provisión de materiales genéticos de calidad, a costos subsidiados por el Programa, pero no sin costos para los sujetos económicos del mismo. De esta forma buscaba crear mejores condiciones para la sostenibilidad de ambos servicios claves para el desarrollo del subsector productivo.

Por su parte, el IICA, el MAG y el Centa demostraron limitadas capacidades para establecer las condiciones para una correcta transición, al pasar de ser un programa ejecutado por una instancia internacional de alcance regional como IICA, a ser implementado adecuadamente por parte de una instancia del Estado salvadoreño, en este caso MAG - Centa. Este déficit de capacidades y voluntades limitó el impacto del programa que requería de una continuidad más extensa en el tiempo para lograr los resultados esperados.

### **4.1.3 Mipymes a través de Conamype: Un Pueblo Un Producto y otros instrumentos implementados con enfoque DeT**

#### **Caracterización de la apuesta**

Conamype como institución ha ido fortaleciendo el alcance territorial de su trabajo desde hace más de 10 años. Un hito importante eran las transformaciones en su modelo de prestación

de servicios impulsado con apoyo de la Unión Europea. Conamype dejó de contratar únicamente servicios de asistencia técnica para mipymes a ser un actor con equipo propio y presencia territorial. En este sentido, un importante resultado de este proceso fue el establecimiento de oficinas regionales con mayor capacidad de actuación territorial. Aunque estos servicios eran siempre enfocados “sectorialmente” en el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas, su presencia territorial potenciaba sus vinculaciones con otros actores como las municipalidades y las asociaciones de municipios, ONG, etc. trabajando procesos más amplios de desarrollo territorial.

Un ejemplo emblemático de esta dinámica positiva es la participación del equipo de Conamype desde la oficina regional de Zacatecoluca, en La Paz, en la elaboración e impulso de la Estrategia de Desarrollo de Los Nonualcos. También, se destaca una iniciativa impulsada desde la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde) y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) con un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) para crear la Red de Proveedores de Servicios de Desarrollo y Financiamiento Empresarial en el periodo 2007 - 2008. Implicó la participación de otros actores claves como la Fundación San Vicente Productivo y la Fundación para el Autodesarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (Fademype), que actualmente maneja un Centro de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (Cdmype).

La ampliación del enfoque territorial del Programa ocurre formalmente a través de la realización de una consultoría para elaborar una propuesta, y posteriormente, el proceso para aprobar la versión final de la Política Pública de Un Pueblo un Producto con enfoque de Desarrollo Económico Local.

En la práctica, el programa sectorial ha ganado arraigo territorial. Esto es revelado en el

funcionamiento de sus mecanismos municipales de concertación de estrategias y coordinación de acciones en conjunto con actores territoriales, municipales y en algunos territorios, también con mancomunidades de municipios. Por ejemplo, en Valle de Jiboa han cooperado con la Asociación Intermunicipal del Valle de Jiboa (Mijiboa) para crear un Comité Micro regional del Movimiento.

El arraigo territorial del programa es fortalecido a través de la participación de actores territoriales quienes han entrado en alianza estratégica con Conamype para operar Cdmype. Por ejemplo, la Asociación de Municipios de Cayaguanca, las ADEL de Morazán y La Unión, Universidad Católica de El Salvador (Unicaes) en Ilobasco, Fademype como organización no gubernamental con un trabajo histórico en Los Nonualcos.

La implementación del Programa también ha creado el Movimiento de Un Pueblo Un Producto, con la participación de la Mypes integrantes de los diferentes comités municipales. Este movimiento se ha formalizado y tiene expresión nacional a través de su liderazgo electo.

En determinados territorios, el Programa ha podido ampliar su trabajo a través de la implementación de proyectos con apoyo de la cooperación Taiwanesa. El ejemplo con mayor desarrollo es en Ilobasco y ahora en el Valle de Jiboa. En ambos casos existe un apoyo significativo a procesos de innovación en productos priorizados por su identidad distintiva a nivel territorial.

A nivel nacional, el Movimiento Un Pueblo Un Producto, con el apoyo de Conamype ha logrado estructurar, por lo menos, una feria anual de alcance nacional, donde se promueven y comercializan productos de las Mypes que integran el Movimiento. También, tiene una presencia importante de sus MYPE en la Feria de Pueblos Vivos de MITUR y otras ferias de naturaleza territorial. El Movimiento Un

Pueblo Un Producto de Conamype cuenta con infraestructura móvil para el establecimiento de ventas de productos. Como parte del Programa, también se apoya el establecimiento de lo que se denomina “Tiendas de Carretera” como estructuras permanentes de venta de los bienes y servicios de las empresas integrantes del movimiento en determinados territorios.

Conamype gestiona el Registro MyPE, y registrarse es requerimiento para recibir servicios financiados por la institución y también para beneficiarse de otros programas de la política pública del GOES. Este registro sirve de línea base para medir los resultados directos del apoyo que reciben estas empresas en el marco del Programa Un Pueblo Un Producto y los otros instrumentos de apoyo que maneja directamente Conamype o los que son operados por los Cdmype<sup>5</sup>.

### **Alcance de capacidades estatales demostradas**

La esencia del diseño conceptual y metodológico del Programa Un Pueblo Un Producto es de JICA y la Cooperación Taiwanesa con base en sus propias experiencias nacionales y con su promoción como instrumento de su cooperación internacional. El liderazgo político y gerencial de Conamype ha demostrado la capacidad para negociar el proceso de importación y la realización de un proceso prolongado de asimilación dinámica y ajuste del programa de acuerdo con las potencialidades y condicionantes que enfrenta Conamype para su implementación en una diversidad de contextos salvadoreños. Este proceso se ha realizado en conjunto de especialistas de ambas instancias de cooperación quienes lo han acompañado técnicamente.

Con relación a las innovaciones en el Programa, es destacable la ampliación de su enfoque para resaltar el Desarrollo Económico Territorial.

Conamype también ha logrado una importante gestión del financiamiento requerido para establecer los primeros pilotajes, y

5 Se desconoce si existen otros esfuerzos por evaluar resultados e impacto del programa Un Pueblo Un Producto.



posteriormente su implementación a lo largo de 10 años. Actualmente el programa es financiado con una combinación de recursos del presupuesto anual del GOES para Conamype y recursos adicionales de ambas instancias de cooperación (JICA y Taiwán), especialmente importantes en determinados territorios, donde el alcance del apoyo ofrecido es mayor (Ilobasco y Valle de Jiboa).

Con relación a las capacidades demostradas en el proceso de desarrollo del Programa, se destacan las capacidades crecientes de vinculación y trabajo en conjunto con otras instancias territoriales y del GOES que ha implicado la progresiva realización del enfoque DEL en la práctica. Entre los relacionamientos más importantes están los desarrollados con las municipalidades y progresivamente más con asociaciones de municipios como socios meso territoriales. También, es destacable la capacidad de vinculación con organizaciones no gubernamentales que trabajan en determinados territorios con proyectos complementarios. En el caso particular del Valle de Jiboa, ha sido importante la apertura de Conamype para coordinar con Mitur y su programa de Pueblos Vivos, aunque es de destacar que esta coordinación surgió a raíz de una demanda explícita del liderazgo político y gerencial de la Asociación de Municipios Mijiboa.

Conamype, al lograr un estatus de institución autónoma del Ejecutivo del Estado Salvadoreño y en el marco de sus competencias dentro del marco de la Ley MYPE, logra institucionalizar en buena medida la sostenibilidad de la implementación de las acciones del Programa Un Pueblo Un Producto como elemento de política pública. Otro aspecto importante en relación con la sostenibilidad es la creación y fortalecimiento del Movimiento Un Pueblo Un Producto a nivel nacional. A nivel territorial, la sostenibilidad del Programa está fortalecida por su relacionamiento positivo con gobiernos municipales y sus asociaciones, así como con el trabajo de las instancias que operan los Cdmype

con arraigo histórico en dichos territorios. Sin embargo, las capacidades de las municipalidades y sus asociaciones para visionar e impulsar apuestas claras por el desarrollo económico territorial, integrando estas estrategias en sus planes estratégicos de desarrollo municipal o micro regional, son débiles lo cual limita el alcance de su aporte como socios. Estas capacidades requieren fortalecimiento.

Sin embargo, el alcance del Programa en cuanto a ser un instrumento de transformación productivo y desarrollo económico territorial, es emergente y todavía está sujeto a evaluación. La evidencia inicial indica que sí ha logrado fortalecer capacidades innovadoras en aspectos de diseño de productos, mejoramiento de procesos, presentación y comercialización de sus productos. La naturaleza del Programa, al buscar fortalecer las actividades económicas con auténtica identidad territorial, es una potencialidad en cuanto a ser apuesta por el desarrollo económico territorial que enfatiza la movilización y aprovechamiento adecuado de potencialidades territoriales.

#### **4.1.4 Desarrollo Turístico a través del MITUR: Pueblos Vivos**

##### **Caracterización de la apuesta**

Pueblos Vivos es el programa insignia, que sirve como sombrilla para otras intervenciones de Mitur. Ha adquirido progresivamente mayor relevancia para el desarrollo económico territorial. Su aporte principal en este sentido es promover la organización municipal y micro - regional por circuitos de las iniciativas económicas de producción de bienes y servicios enfocados en el turismo nacional interno e internacional.

Progresivamente ha logrado mayor robustez en cuanto al alcance territorial de sus servicios de apoyo a la conformación y desarrollo de los Comités Municipales de desarrollo turístico en el marco del Programa. Los Centros de Atención al Turista sirven para informar a turistas sobre la oferta local pero también para facilitar

las reuniones de los comités de desarrollo turístico. Así, el Programa ha adquirido más una naturaleza de desarrollo de la calidad de la oferta turística de Territorios nacionales, más allá de su promoción en la feria de alcance nacional de Pueblos Vivos. Desde 2018, esta feria también se ha regionalizado en diferentes zonas del país.

Para el desarrollo del programa de Pueblos Vivos, Mitur ha establecido relaciones de trabajo conjunto con las municipalidades designadas como Pueblos Vivos. En primer lugar, para la organización de un Comité de Desarrollo Turístico, así como en preparar y facilitar la logística para la presentación de su oferta turística en la Feria Pueblos Vivos.

Progresivamente, el Programa ha logrado fortalecer sus capacidades para impulsar actividades locales de fomento turístico, capacitación y otras de fortalecimiento de las empresas integrantes de los comités convertidos en asociaciones de desarrollo turístico. Esto ha implicado una profundización de su arraigo territorial y así su relacionamiento con las municipalidades y otros actores territoriales de relevancia.

En algunos territorios, Mitur ha liderado o aportado experticia al desarrollo de procesos de planificación de desarrollo territorial con énfasis en el desarrollo turístico, más notablemente en el Valle de Jiboa en coordinación con la Asociación Mijiboa, la Funde y otros actores. También Mitur ha elaborado estudios sobre territorios como La Costa del Sol en Los Nonualcos, los cuales son de relevancia para la planificación del DT.

En el Valle de Jiboa, este esfuerzo conllevó a una coordinación ejemplar entre Mitur y la Asociación Mijiboa. En el marco de esta relación, la Mijiboa logra facilitar mayor coordinación en un evento territorial y posteriormente entre Mitur - Pueblos Vivos y Conamype, en el marco del Programa: Un Pueblo Un Producto. También, esta dinámica facilitó que Mitur accediera a que la participación en Pueblos Vivos sea a nivel Microrregional, organizada en coordinación con la Mijiboa.

En el marco del Programa, Mitur también ha iniciado el diseño, gestión de financiamiento e implementación de proyectos de desarrollo turístico focalizados en territorios de mayor potencialidad turística.

### **Alcance de capacidades estatales demostradas**

A través del tiempo, el equipo de liderazgo político y gerencial del Mitur ha logrado conducir la evolución del Programa Pueblos Vivos para ampliar significativamente su alcance, en cuanto al desarrollo turístico territorial. Actualmente cuenta con capacidades técnicas para asesorar procesos de organización de actores territoriales en función del desarrollo turístico de sus localidades, con un progresivo énfasis en el trabajo en conjunto en circuitos turísticos a nivel micro regional. Del nombramiento de Pueblos Vivos y el diseño de los circuitos, se ha logrado apoyar a los actores territoriales a realizar los desarrollos necesarios para poder convertir sus potencialidades en ofertas reales capaces de atender demandas efectivas de turistas nacionales e internacionales. No es así en todos los casos, y la realidad y calidad de la oferta es siempre limitada en muchos lugares; sin embargo, existe una evolución positiva de la dinámica territorial en esta dirección.

Este logro ha implicado el desarrollo de capacidades políticas de relacionamiento con actores políticos, empresariales y otros territoriales en función de la generación de una visión de conjunto que le dé contenido al concepto de Pueblo Vivo turísticamente, y para facilitar la configuración de las coaliciones de actores alrededor de las figuras de Comités de Desarrollo Turístico y Asociaciones de Desarrollo Turístico. En algunos casos, Mitur ha logrado establecer relacionamientos sinérgicos con asociaciones de municipios y otros actores de actuación con alcance micro regional, notablemente con las asociaciones de Los Nonualcos, Valle de Jiboa y Cayaguanca, así como con las ADEL de Morazán y La Unión.

El Programa ha demostrado capacidades para aportar conocimientos especializados en su campo, en procesos de planificación de desarrollo turístico territorial, aunque de forma limitada. ¿Cuál es el alcance del aporte del Mitur a través de los equipos técnicos de los Centros de Amigos del Turista (CAT) y los Comités de Desarrollo Turístico a la elaboración de los Planes Estratégicos Participativos (PEP) de los municipios designados como Pueblos Vivos?; ¿Cuál es el alcance del aporte del Mitur a los PDT de las micro regiones a través de Asociaciones de Municipios?; ¿Cuál es el alcance del aporte del Mitur a los Planes regionales?

Mitur está demostrando una capacidad emergente para asumir responsabilidad directa para la implementación de proyectos importantes de desarrollo turístico, en calidad de socios implementadores de Corredores Productivos con Mype turísticas y con el BID. Asimismo, Mitur gestiona el Registro Turístico que identifica y clasifica empresas con ofertas de bienes y servicios orientados a turistas nacionales o internacionales. También, realiza un registro de las empresas que participan en la Feria Pueblos Vivos y los resultados inmediatos asociados con dicha participación.

#### 4.1.5 Ecosistema emprendedor

La Política Nacional de Emprendimiento creada en 2014 tiene como finalidad crear una cultura emprendedora mediante el fortalecimiento de un ecosistema de emprendimiento de El Salvador, que por medio de la articulación institucional se integren los servicios de financiamiento, educación, infraestructura, tecnología, formación, capacitación, vinculación con mercados, y se establezca la normativa e incentivos necesarios.

La Política define la cadena de valor del emprendimiento enfocada en 5 fases de desarrollo: sensibilización, identificación, formulación, puesta en marcha y aceleración, definiendo en cada una de ellas los servicios de apoyo entre los que destacan la formación y dotación de capital semilla y capital de riesgo.

Como elemento fundamental del ecosistema de emprendimiento del país, se crean instrumentos para fortalecer la cadena de servicios de capacitación, formación y financiamiento de emprendimientos con potencial de crecimiento.

Como parte del ecosistema emprendedor, por Decreto Ejecutivo, en el año 2017 se creó el Consejo Asesor de Emprendimiento con la participación de más de 30 instituciones del sector público, privado y academia, como un ente de articulación institucional, consulta y asesoría, cuya misión es crear emprendimientos con potencial de rápido crecimiento y que en el corto plazo permita contar con empresas competitivas que puedan integrarse a la economía local y nacional e impactar en los niveles de empleos e ingresos en la economía del país. El ecosistema de emprendimiento es coordinado por Conamype como ente rector de la Política.

Dentro del Consejo Asesor se han creado cuatro mesas técnicas: articulación, financiamiento, educación y cultura y mentalidad emprendedora. Asimismo, la Política define dentro de sus ejes la promoción del emprendimiento en el sistema educativo.

La implementación de la política tiene avances significativos. Conamype impulsa el programa nacional de emprendimientos y el programa nacional de empresarialidad femenina, que cuentan con financiamiento para el desarrollo de las fases de formación, dotación de capital semilla y seguimiento a la implementación, provenientes de Fantel, de la contribución especial para la seguridad, y del Programa Corredores Productivos, que son ejecutados en coordinación con Injuve, municipalidades y otras instancias, como estrategia de prevención de riesgos en los municipios catalogados como de alto riesgo y en los municipios de la franja costero marina como parte de la estrategia de desarrollo de las cadenas de pesca, acuicultura, agroindustria y turismo, apoyando a más de 6 mil personas emprendedoras en el período 2017-2018.

Además, el sector privado como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades) y la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (Camarasal), así como un grupo de universidades, desarrollan programas de emprendimiento y realizan convocatorias para competir por capital semilla.

Sin duda alguna, existe un esfuerzo significativo en el impulso de emprendimientos por medio de la creación del ecosistema emprendedor, la asignación de recursos del Estado para dicha finalidad y el desarrollo de programas del sector privado y la academia, que podría fortalecerse como una de las estrategias centrales en el desarrollo empresarial, que sea capaz de formar y facilitar el acceso a financiamiento a más personas emprendedoras directamente en los municipios, como estrategia de desarrollo económico productivo local.

## **4.2 Propuestas o Programas para Territorios Específicos**

### **4.2.1 Plan Maestro de Desarrollo Integral de la Región Oriental**

#### **Caracterización de la apuesta**

La región oriental ha sido objeto de varios procesos de planificación, pero no ha logrado ser objeto de desarrollo todavía. Sin embargo, ahora existe una oportunidad, generada por tres propuestas estratégicas: El Plan Maestro de desarrollo sostenible e inclusivo de la región oriental de El Salvador 2015-2025, la conformación de Zonas Económicas Especiales y el Plan de desarrollo del Golfo de Fonseca con visión trinacional. Las tres estrategias son de reciente formulación, lo que las convierte en una fuerte oportunidad para ponerlas en marcha de forma sistemática y ordenada.

Desde 2004, la Comisión Nacional de Desarrollo, con el apoyo técnico y financiero de la Agencia Japonesa de Cooperación (JICA) elaboró el Plan Maestro de Desarrollo de la Región Oriental 2004-2019, el cual estaba enfocado en el desarrollo de

las actividades logísticas portuarias enfocadas en el Puerto La Unión y en el fomento de la agroindustria como actividad complementaria para aprovechar el potencial natural de la región. Pocos proyectos fueron ejecutados dado que hubo limitado compromiso institucional a nivel nacional y local para implementar el Plan, y no se crearon los mecanismos nacionales y locales necesarios para el seguimiento de la implementación. Sin embargo, el Puerto La Unión, Megatec La Unión, el movimiento Un Pueblo Un Producto y la carretera Longitudinal del Norte en el sector de oriente fueron ejecutados como parte del Plan.

En 2014, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República retoma el Plan elaborado por la CND y lo actualiza, convirtiéndolo en el “Plan Maestro de desarrollo sostenible e inclusivo de la región oriental de El Salvador 2015-2025”, construido de forma participativa con muchos actores locales e institucionales.

El objetivo central del Plan es “incrementar el bienestar de la población mediante el crecimiento económico de la región, el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental y el cumplimiento de los derechos de las personas en todo el ciclo de vida, aprovechando y optimizando las potencialidades propias de la región oriental”.

El Plan se divide en 6 ámbitos de acción (dimensiones), y en cada uno de ellos propone proyectos estratégicos.

#### **Dimensión económica**

Objetivo: Aumentar y mejorar las oportunidades de empleo e ingresos de la población mediante un incremento de la producción, la creación de un sistema de encadenamiento territorial y la ampliación de la competitividad de los sectores productivos con mayor potencial en la región oriental.

Proyectos estratégicos

- Sistema integral de trámites empresariales (SITE).

- Desarrollo y promoción de áreas industriales para la atracción de inversiones.
- Atracción de inversiones para la región oriental e instalación de la institucionalidad de apoyo a las exportaciones.
- Instalación de la banca de desarrollo y pública, y creación de instrumentos financieros que incentiven la inversión y atiendan las demandas de crédito en la región.
- Central de abastos para la región oriental.
- Proyecto integral de captación y uso responsable del agua.
- Centro regional para la administración y distribución de los paquetes agrícolas.

### **Dimensión ambiental**

Objetivo: Gestionar el ordenamiento territorial, y la protección y conservación de los recursos naturales, para generar resiliencia en la población y lograr una mejor adaptación frente al cambio climático, y promover la gestión de riesgos.

Proyectos estratégicos

- Manejo integral de desechos sólidos.
- Manejo integral de humedales.
- Restauración y reforestación de ecosistemas.
- Estrategia hídrica para oriente.

### **Dimensión social**

Objetivos: Mejorar la calidad y cobertura del sistema de educación, salud y servicios básicos en la región oriental.

Proyectos estratégicos

- Fortalecimiento en la atención médica, especialidad para niños, niñas y mujeres de la región oriental.

- Sistema de atención inmediata e integral de emergencia médica.
- Centro de formación técnica profesional para el empleo.
- Apertura de oficina del programa JovenES con Todo.
- Creación de una escuela regional de agricultura en Morazán.
- Creación de un instituto tecnológico en Usulután.
- Creación del instituto regional de atención y desarrollo de la juventud en San Miguel.

### **Dimensión seguridad y convivencia ciudadana**

Objetivo: Fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana para favorecer la inversión y la sana convivencia social en los departamentos de la región oriental.

Proyectos estratégicos

- Creación de un centro de reinserción con énfasis en mujeres, jóvenes y personas deportadas.
- Sistema integral de emergencia ciudadana 911.
- Implementación del modelo de policía comunitaria.
- Remodelación del estadio Juan Francisco Barraza.
- Programa intensivo de alianzas con los gobiernos locales para la iluminación y mejora de espacios de convivencia ciudadana y esparcimiento público.

### **Dimensión logística e infraestructura vial**

Objetivo: Mejorar la infraestructura logística de la región oriental para que facilite la conectividad a nivel nacional, regional e interdepartamental.

## Proyectos estratégicos

- Puesta en operación del ferry en el golfo de Fonseca.
- Modernización de las aduanas (infraestructura y trámites).
- Diseño y construcción del by pass en la ciudad de San Miguel.
- Operación del puerto de La Unión Centroamericana.
- Reparación del astillero del puerto de la Corporación Salvadoreña de Inversiones (Corsain).
- Puesta en marcha de la escuela de marinos.
- Habilitación y mejoramiento del aeropuerto el Jagüey.

## Dimensión de tejido social e institucional

Objetivo: Articular la gestión entre niveles de gobiernos y de los diversos agentes del territorio desde una perspectiva de planificación territorializada, participativa y coordinada en la región oriental.

### Proyectos estratégicos

- Fortalecimiento de los Gabinetes de Gestión Departamental.
- Impulsar espacios de participación ciudadana inclusiva.
- Fortalecimiento de la gestión asociada de los municipios.
- Creación de sistemas de información para el seguimiento y monitoreo.
- Crear un mecanismo de coordinación y articulación para la implementación y seguimiento.

## Alcance de las capacidades estatales demostradas

El plan demuestra una capacidad estatal para diseñar, contratar y supervisar la elaboración

de una planificación por parte de especialistas nacionales e internacionales, esto a diferencia del Plan anterior que fue elaborado principalmente por especialistas internacionales.

A diferencia del primer plan 2004-2019, el actual plan tiene definida una estructura institucional y un mecanismo de implementación, liderado por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (Migobdt), con la conformación de un Gabinete de Gestión Ministerial, un Comité Técnico Institucional (Unidad de Planificación, Unidad Financiera y especialista técnico institucional), y la participación de los 3 Gabinetes de Gestión Departamental, y los gobernadores y gobernadoras.

Además, el Plan propone la conformación de un Consejo Territorial integrado por gobiernos locales, empresarios y ciudadanos.

### 4.2.2 Plan Maestro de Proyectos de Inversión y Desarrollo Económico para la Zona del Golfo de Fonseca compartido por Nicaragua, Honduras y El Salvador

## Caracterización de la apuesta

Los Gobiernos de El Salvador, Honduras y Nicaragua ratificaron en el 2012 la Declaración de Managua firmada en 2007, en la que se comprometieron a elaborar e impulsar un Plan para el desarrollo del Golfo de Fonseca.

El Plan está siendo coordinado directamente por representantes del más alto nivel de los tres gobiernos centroamericanos y tiene como propósito convertir el Golfo una zona de libre comercio y turismo sostenible.

La formulación del Plan se le ha confiado al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y comprende entre otros aspectos, el desarrollo de una zona de empleo y desarrollo económico que incluya un parque logístico.

El Plan comprenderá la realización de proyectos basados en la “comunicación comercial marítima” y conectará los principales puertos dentro del Golfo, en donde la pesca, el turismo, la actividad logística portuaria y la conservación del medio ambiente serán las prioridades.

Con el Plan, se pretende que el Golfo de Fonseca pase de ser un territorio de conflicto en un territorio de desarrollo trinacional. El Plan estará completo a finales de 2018, y contendrá apuestas y proyectos estratégicos, con metodologías de implementación.

Un factor importante en este esfuerzo integrador es la participación de autoridades de alto nivel de los tres países y la definición de protocolos de actuación específicos para cada uno de los aspectos estratégicos.

Algunos de los proyectos estratégicos que promueve el Plan son el ferry, que conectará vía marítima el Puerto de La Unión con Puerto Corinto en Nicaragua y Puerto Calderas en Costa Rica para el transporte de carga, y el Canal Seco, para conectar el Puerto de La Unión de El Salvador con Puerto Cortés en Honduras.

La oportunidad de desarrollo del Golfo es halagüeña, lo importante es que los gobiernos retomen el Plan que surja y lo impulsen.

#### 4.2.3 Zonas Económicas Especiales

##### Caracterización de la apuesta

El gobierno salvadoreño por medio del Ministerio de Economía ha propuesto el proyecto de ley para la creación de la primera Zona Económica Especial concentrada en el sur de la región de oriente, que busca mayor desarrollo económico, más inversiones y generación de empleos en 26 municipios de esta región.

La ley busca contar con un instrumento para promover niveles de inversión significativos en esta zona, con el objetivo de generar una cantidad considerable de empleos, mejorando la calidad de vida de la población y disminuyendo

los niveles de pobreza. De igual manera, también busca generar un encadenamiento productivo que beneficie a la micro y pequeña empresa de los territorios priorizados y de las zonas aledañas con las empresas y actividades que ahí se desarrollen.

Los 26 Municipios incluidos son: San Alejo, Pasaquina, La Unión, El Carmen, Conchagua, Intipucá, Chirilagua, Jucuarán, Concepción Batres, El Tránsito, San Rafael, San Jorge, Santa Elena, San María, Ereguayquín, Usulután, San Dionisio, Tecapán, California, Ozatlán, Puerto El Triunfo, San Francisco Javier, San Agustín, Jiquilisco y Meanguera del Golfo.

Para la implementación, la ley crea dos formas de participación: Desarrollador y operador. Desarrollador, es el encargado de la urbanización, construcción, mantenimiento y desarrollo de polígonos y de la infraestructura complementaria. Por otra parte, por Operador Económico, incluye a todas las empresas que desarrollen cualquiera de las actividades incentivadas.

Para convertirse en operador económico en la ZEE, las empresas deben ser nuevas en el mercado salvadoreño, hacer una inversión igual o mayor a 5 millones de dólares en los primeros tres años o mantener 200 empleos permanentes, así como destinar el 3 % del monto de inversión “al desarrollo social de la ZEE, ejecutando obras que serán propuestas y priorizadas por las comunidades”, y aportar anualmente el 1 % del valor de su activo para darle sostenibilidad al organismo coordinador.

Los incentivos que propone la ley son considerables. Los desarrolladores y operadores autorizados no pagarán impuestos por importar maquinaria, equipo de oficina, herramientas, repuestos y accesorios que ingresen a los polígonos; materias primas, insumos, envases, etiquetas, empaques, muestras y patrones; y combustibles, lubricantes, catalizadores, reactivos, grúas y montacargas. También estarán exentos de pagar el impuesto de transferencia

de bienes inmuebles y las ventas o transferencias de bienes y servicios necesarios para la actividad autorizada tendrán una tasa de 0 %.

En los primeros 25 años de operación, las empresas que se instalen en la ZEE no pagarán impuestos municipales; en los cinco años siguientes solo pagarán el 30 % y, a partir del año 30 en adelante pagarán el 50 %. Los desarrolladores tendrán el mismo esquema de exoneración para la renta mientras que las empresas no pagarán renta durante el tiempo que duren sus operaciones dentro de la ZEE. El proyecto también ofrece incentivos fiscales si durante los primeros años los operadores comprueban que al menos el 25 % de su fuerza laboral estuvo conformada por salvadoreños retornados, si establecen sus propios centros de investigación y desarrollo; si demuestran contratar 90 % de empleados dentro de los municipios que conforman la ZEE y si el 50 % son mujeres.

El Ministerio de Economía (Minec) administrará, verificará y vigilará las obligaciones y condiciones establecidas en la Ley y su Reglamento, por lo que se creará dentro de su estructura institucional una Secretaría Ejecutiva de la Zona y una Ventanilla Única, ésta servirá como único punto de contacto para la recepción y atención de trámites, entre los desarrolladores, operadores económicos, y las autoridades competentes, incluyendo las municipalidades.

La propuesta de ley está en discusión en la Asamblea Legislativa. Sobre ella existe un fuerte debate sobre los verdaderos beneficios nacionales y para las comunidades locales, así como para las empresas salvadoreñas. Hace falta un debate nacional sobre la viabilidad e implicaciones de la ley para asegurar el éxito si es puesta en marcha.

#### 4.2.4 Zona Norte: Fomilenio I

##### Caracterización de la apuesta

El antecedente más importante del Fomilenio I, enfocado en el desarrollo de la Zona Norte de El

Salvador, es la elaboración y apropiación territorial y nacional de La Estrategia de Desarrollo de La Zona Norte, por parte de la CND, en el marco de su visión de regiones de desarrollo de El Salvador. Elementos centrales de la Estrategia están enfocados en la carretera Longitudinal del Norte con su red de interconexión interna entre los núcleos poblacionales y económicos que conforman la Zona Norte; la integración de estos núcleos con las otras regiones y el centro del país; y la vinculación con las poblaciones aledañas con Guatemala y Honduras. También propuso potenciales económico – productivos, para cada núcleo territorial y una estrategia de integración transfronteriza, especialmente con el Sur de Honduras.

Lo principal de la propuesta integradora de la Zona Norte a nivel interno y con el resto del país y Centroamérica fue la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte. Esta propuesta fue elaborada de forma participativa, tanto en lo técnico y económico.

Esta estrategia de la Zona Norte salió al encuentro de una oportunidad de la cooperación internacional que establece la Cuenta Reto Milenio (MCA). En su programación estableció que países de renta media baja podrían postular proyectos. Fue así como previo a la apertura de postulación, la CND promovió ante el GOES, que la Estrategia de la Zona Norte fuera presentada. Se argumentó que la estrategia cumplía los requisitos de elegibilidad de los proyectos: estrategia construida de forma participativa, que tuviera efectos- beneficios a escala regional y nacional, y se promoviera el incremento de la productividad. Previo a la entrega, se hizo examen de las diferentes propuestas para ver su vinculación con cada uno de estos puntos.

Para el diseño de la Carretera Longitudinal del Norte, la CND conformó una comisión gestora de la carretera, integrada por los 49 alcaldes por donde pasaría la carretera, quienes con el apoyo de expertos nacionales produjeron insumos muy importantes para la elaboración de la propuesta técnica para la construcción de



la Carretera Longitudinal del Norte, mediante reuniones mensuales o bimensuales de discusión de los aspectos técnicos y sociales así como los avances, los cuales lograron incorporar como temática estratégica en tres Congresos anuales de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (Comures), de los cuales resultaron pronunciamientos públicos de respaldo de los 262 alcaldes a la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte (CLN).

La propuesta estaba respaldada por una visión de los alcaldes y los actores territoriales, y una investigación técnica de respaldo de la propuesta, con evidencia de los beneficios económicos. Se hizo un análisis prospectivo comparativo, haciendo ejercicios de buena conectividad y mala conectividad. También se analizó en cuanto sería la reducción de costos de movilización, el incremento de rentabilidad de iniciativas productivas y beneficio social para acceso a servicios a través de movilización.

Esta se convirtió en la oportunidad de invertir en la zona históricamente marginada del país, y poder transformar esta región. El apoyo de todas las municipalidades era tal que, una vez fue presentada la propuesta, los representantes de la MCC durante la primera misión de verificación, lo primero que hicieron fue hablar con los alcaldes de todo el país para contrastar la información. Los alcaldes que no formaban parte de la Región Norte respaldaron la propuesta, indicando que el proyecto era meritorio por la marginalización histórica de la zona. Por lo tanto, esta iniciativa representó en la práctica un producto de diálogos realizados en los Congresos de Comures.

Fue clave la capacidad de incidencia de la coalición impulsora de la iniciativa desde la CND para sumar actores e incidir en la toma de decisiones; crear la red de actores y poder ser gestores de la propuesta. Dentro de los principios de trabajo de la CND, está la construcción de apuestas de forma participativa con los principales actores. Fue así como se inició la vinculación con los alcaldes, y después con

otros actores territoriales en menor proporción.

Un hito fundamental del proceso es el acuerdo con el gobierno de Estados Unidos para implementar el Fomilenio I con énfasis en el desarrollo de la Zona Norte. Llegar al acuerdo solo fue posible con el respaldo de un grupo gestor de la carretera. También fue clave la argumentación de peso para respaldar la propuesta y volverla atractiva para la toma de decisiones.

La propuesta coincidía con la apertura de los programas sociales que el GOES del presidente Antonio Saca estaba impulsando. Tenía coherencia con su política pública. Hubo un conflicto inicial con las municipalidades del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que se oponían a la carretera Longitudinal de Norte que la consideraban como parte de la estrategia del capitalismo que tenía el Plan Pueblo Panamá. Hablar de la carretera era hablar de globalización, expansión del gran capital en la región en función de intereses de la gran empresa, en la extracción de los recursos naturales de la región para minería y captura del agua. Y en este caso, la CND aclaró que estaba en contra de la Minería en declaraciones públicas, y el mismo Presidente declaró que estaba en contra de la minería. Había una visión que esta carretera iba a ser superautopista para transporte pesado, pero no, y más bien era favorecer la integración interna que generaba beneficio para sus municipios. En reuniones internas del FMLN se reporta que los alcaldes mismos de los municipios de la región norte refutaron los argumentos de oposición a la carretera, y que más bien lo necesitaban para sus municipios.

Este hecho refleja una capacidad importante de incidencia, desde el territorio con la fuerza política que estaba en la oposición. La naturaleza de la CND ayudaba en este sentido, al ser una entidad independiente del GOES. Esto resalta la importancia de la naturaleza del actor impulsor en cuanto a su legitimidad.

Con el Fomilenio I, se ejecutan tres componentes centrales de la Estrategia de Desarrollo de la

Zona Norte: El fomento de la competitividad productiva con el fortalecimiento de capacidades técnicas y financiamiento a los actores económicos, la conectividad vial a través de la construcción del eje central de la Carretera Longitudinal del Norte y el desarrollo humano por medio del fortalecimiento de la educación media y la dotación de servicios básicos como electrificación rural y agua potable. Con la conectividad, se ejecuta el eje Longitudinal Central de la Carretera, uniendo las principales ciudades intermedias de la zona norte. En cuanto a la productividad, se impulsaron proyectos agropecuarios y turísticos principalmente. También hubo un componente educativo dirigido a fortalecer el Instituto Tecnológico de Chalatenango (Itcha) y el Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico (Megatec) Ilobasco, orientado también a fortalecer los bachilleratos técnicos de la región.

La modalidad de implementación del componente de desarrollo productivo descansó en buena parte en la empresa Chemonics International, quien subcontrató prestadores de servicios para trabajar en el territorio proyectos enfocados a las cadenas de lácteos, hortalizas, frutas, turismo, artesanías, café, acuícola, apícola, entre otros. Dentro de los prestadores de servicios estaban: CARE, Technoserve, Clusa, Zamorano, Swisscontact, la Fundación para el Desarrollo Económico y Social (Fundes) y la Asociación Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador (Cordes). También, dentro del componente de desarrollo productivo intervino inicialmente el BMI con la implementación de proyectos piloto dentro de algunas de las cadenas antes mencionadas. MAG – Centa y Mitur no tuvieron incidencia en el proyecto, porque la responsabilidad del modelo de implementación era del ejecutor.

Hubo un esfuerzo considerable en el fortalecimiento de capacidades en términos técnicos productivos mediante las capacitaciones y el financiamiento otorgado.

La construcción de la carretera fue licitada internacionalmente por tramos para agilizar

la ejecución. MOP no estaba implicado en la construcción dado que Fomilenio directamente contrataba a las empresas constructoras, incluyendo la supervisión. De igual forma sucede con el mejoramiento de tramo de carretera que del aeropuerto conduce hacia Zacatecoluca en el marco del Fomilenio II. Es directamente Fomilenio quien ejecuta con sus propias capacidades de implementación independiente del GOES.

El MOP prácticamente solo participó en el diseño de la CLN mediante contratación de un socio empresarial para el diseño de la obra, con recursos del GOES- Fosep.

Durante la negociación con la MCC, el GOES nombró coordinador de diseño del Programa a Roberto Simán, y a la CND como encargada de la consulta pública. Para ello se realizaron más de 50 jornadas de consulta pública con diversos sectores del país, incluyendo la diáspora en Estados Unidos y Canadá. La CND también fue parte del diseño, al formar parte de especie de consejo consultivo, de revisión de avances de propuesta, revisaba y daba opinión técnica a los avances del proyecto en su diseño y en la implementación. La mayoría de los consultores de la Cuenta Milenio acudían a la CND como referente de la estrategia de desarrollo de la zona norte y como referente de los actores locales.

En el marco de la implementación, el grupo impulsor de alcaldes se enfocó en la supervisión de la carretera, y también colaboraron mucho en gestión de derechos de vía para la carretera. Hacían consciencia de la necesidad, ceder o vender derechos. Dentro de la supervisión, tenían una voz muy fuerte para reclamar cuando no estaban realizándose bien las cosas, logrando incidir hasta en modificaciones de tramos de carretera, donde se puede mencionar casos como el Bypass de Sensuntepeque en Cabañas y el de la ciudad de Chalatenango.

Incidieron también en educación, para tener sus instituciones educativas como beneficiarios. En

lo productivo, también promovieron iniciativas económicas dentro de sus municipios, y facilitaron la divulgación y participación de los diferentes actores productivos.

Durante la implementación, el proyecto tuvo un sistema de seguimiento muy detallado con información muy precisa sobre las actividades e indicadores. Pero en cuanto al seguimiento y evaluación de la política pública cuando finaliza el programa no se sabe de evaluaciones y seguimiento. ¿Dónde quedó todo el conocimiento acumulado? MAG pasó a ejecutar el componente productivo, pero como no estuvo vinculado, no tuvo contexto para poder retomarlo a plenitud. Solo en los casos de los técnicos que estuvieron con Fomilenio y que fueron contratados en el marco del PAF, quienes ya llevaban cierta experiencia en el modelo de escuelas de campo. Por su parte, el MOP sí logró retomar el mantenimiento por compromiso inicial contractual y asumiendo además el compromiso de completar las otras vías de acceso complementarias al eje central. Lo educativo fue traspasado al Mined. Hubo una evaluación final pero no está disponible públicamente.

No hay una instancia gubernamental que haya retomado el seguimiento del proyecto posterior al cierre, que haya recibido en su conjunto la continuidad del Fomilenio I. Toda la información del sitio web se trasladó al Ministerio de Hacienda como firmante del convenio.

La Secretaría Técnica de la Presidencia tenía el rol de Presidencia de la Junta Directiva. En el diseño, participó un equipo técnico del Estado de buen nivel, sin embargo, no tuvo continuidad posteriormente porque fue desintegrado.

En la fase de implementación, el convenio de cooperación tenía “mil amarres” para no desviarse de lo acordado. No había decisiones estratégicas. La CND tuvo muy poca participación en la implementación; sí participó en el diseño de la estrategia de difusión de los avances de la misma,

y facilitaba la convocatoria de actores claves para la difusión. La CND trabajó con Fomilenio en el rediseño necesario para introducir una nueva estrategia de implementación en el arranque del proyecto, porque no lograban iniciar. El rediseño, como ha sido mencionado, incluyó unos proyectos piloto de arranque. Luego vino un implementador (responsable) del componente de desarrollo productivo. Para la implementación fue contratado Chemonics, organización con quien también hubo un diálogo regular, especialmente al inicio, para el diseño de la estrategia de arranque.

Al finalizar la ejecución, la evaluación de resultados indicó que se obtuvo muy poco impacto con la ejecución del programa, prácticamente concentrado en tres aspectos. En el área de electrificación rural y servicio de agua potable, con lo cual se redujo la contaminación dentro del hogar, y la generación de actividades no agrícolas, impulsadas por mujeres. En el área de educación media y técnica vocacional, los resultados apuntan a la capacitación de un considerable número de personas, pero no precisan más sobre el impacto logrado por dichas capacitaciones.

En el ámbito productivo, si bien es cierto que hay algunas empresas que aún operan, como la Ganadera de la Zona Norte, y hay inversiones puntuales que aún están desarrollándose, así como capacidades instaladas en el territorio; queda la sensación que, a lo mejor, por el volumen de dinero que se orientó, este impacto pudo haber sido mayor, y más sostenible en el tiempo.

En ausencia de una evaluación del impacto de mayor alcance, uno generado en el municipio de San Ignacio realizado por estudiantes de la Universidad de El Salvador (UES) indica que hubo muy poco impacto. La evaluación literalmente dice “dos años después de su ejecución al menos para el municipio de San Ignacio, se observa que algunos de los beneficios logrados fueron de carácter transitorio: como

la generación de empleos, acceso a mercados formales, procesamiento de hortalizas, entre otras inversiones que actualmente no generan ingresos además de ser insostenibles. No hubo un incremento real de los ingresos, ni procuró la participación del gobierno local en las actividades del proyecto. En este sentido, pese al monto desembolsado para el Proyecto de Desarrollo Productivo, en términos de fortalecimiento de la cadena hortofrutícola de San Ignacio, no se observa un beneficio significativo, puesto que los agentes productivos aún poseen baja competitividad, deficiente infraestructura productiva, limitado acceso a nuevos mercados como a recursos financieros, entre otros problemas que siguen aquejando a las personas productoras y obstaculizan la competitividad y fortalecimiento de la cadena hortofrutícola”.

#### **Alcance de capacidades estatales demostradas**

En la fase de diseño, el GOES tuvo la capacidad de partir de una demanda efectiva articulada y fundamentada y defendida por la sociedad territorial para la carretera y una estrategia de desarrollo de la zona norte.

La capacidad de generar un grupo impulsor con arraigo territorial, complementado por actores extraterritoriales como la CND, con capacidad de incidencia en tomadores de decisión nacional fue fundamental para el logro de la aprobación de la propuesta.

En la implementación, es importante la participación de las entidades públicas que tienen responsabilidad en sus áreas de competencia. Si no es así, cuando termina el programa, no hay actores con las capacidades para dar seguimiento a su implementación.

Promover la movilización de los actores locales y la generación de capacidades de propuestas, así como contraloría de la implementación y una capacidad de evaluación de lo realizado. En esto son claves las municipalidades.

Chemonics, por su naturaleza como empresa implementadora exógena, se enfocó en el cumplimiento de productos contractuales. La estrategia de sostenibilidad pudo haber sido más contundente, y hubiera involucrado a los actores locales que desde el territorio la hubieran promovido. No se establecieron condiciones reales para el seguimiento de las acciones posteriores al proyecto dentro de la apuesta global de la política pública para la transformación productiva y el DET.

Esto hubiera involucrado las instancias del GOES que corresponden para asegurar el seguimiento a través del fortalecimiento de capacidades institucionales. Este tipo de programa debería ser alineado para ser complementario con programas de políticas públicas y hacer sinergia con su implementación.

#### **4.3 Iniciativas de Territorialización de La Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva**

##### **Caracterización de la apuesta**

La Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (Pnfdtp), lanzada públicamente en 2014, es de las pocas políticas de gobierno que ha seguido un proceso ideal de diseño y puesta en marcha al cumplir 5 elementos fundamentales en el diseño de políticas públicas.

Está basada en un proceso de investigación sobre el estado actual y tendencias de la economía y de los sectores productivos nacionales, comparados con la situación en el ámbito mundial. Realiza una diferenciación de sectores, sobre cuyas características particulares establece propuestas diferenciadas y define sectores prioritarios. En el análisis, concluye que existe un bajo crecimiento económico, con un exiguo dinamismo que restringe la actividad económica de El Salvador desde hace varias décadas, caracterizado por una estructura productiva orientada a bienes de baja productividad en los mercados internacionales.

Identifica también 16 sectores de la industria y de servicios que presentan las mayores ventajas comparativas reveladas, es decir, los que están más próximos a mejorar su posicionamiento en los mercados internacionales, que tienen productos que requieren un mayor nivel de sofisticación para llegar a mercados internacionales, que presentan mayores encadenamientos, y tienen mayor productividad de la mano de obra. Los sectores de la industria son Agroindustria, Alimentos y bebidas, Textil y Confección, Química - farmacéutica y cosmética natural, Plásticos, Electrónica, Calzado, cuero y accesorios, Artesanía de exportación, Papel y cartón. Los sectores de servicios son: Servicios empresariales, Logística y transporte, Servicios médicos, Industrias creativas, Aeronáutica, Turismo e Industria informática.

Contiene una visión, objetivos e indicadores de resultado e impacto orientados a sentar las bases de una economía diversificada de primer nivel, tanto en el mercado doméstico como el externo. La visión es “crear condiciones que nutran un entorno de negocios proclive a la diversificación de productos y procesos productivos conducentes a la transformación productiva, no solo afincada en la promoción de exportaciones con alto valor agregado y altos niveles de ventajas comparativas reveladas a nivel mundial, sino también en mercados domésticos en los que se satisfagan las necesidades de la población con bienes y servicios de la más alta calidad”. Sus objetivos específicos son:

- i. Fomentar la producción con demanda local e internacional de sectores con ventajas comparativas.
- ii. Diversificar y desarrollar nuevos mercados de exportación.
- iii. Focalizar recursos hacia actividades de alto valor agregado.
- iv. Mejorar la productividad laboral.
- v. Incrementar el empleo formal.

Establece la ruta de implementación, por fases, con estrategias, metodologías e instrumentos de política mediante apoyos estratégicos al sector productivo conducentes a la renovación del tejido empresarial. Las acciones en el corto, mediano y largo plazo dan primacía a la creación de oportunidades para enriquecer el capital humano y generar más y mejores puestos de trabajo; incorporar la tecnología y el conocimiento a la producción; producir bienes y servicios de calidad mundial para el mercado interno y terceros mercados; diversificar la base productiva y los destinos geográficos de la producción.

La estrategia está basada en tres tipos de acciones: de fomento, diversificación y transformación productiva. Para ello define 3 componentes (tipos de apoyos):

- Fomento, mediante el fortalecimiento de capacidades productivas y empresariales, facilitación de trámites, cofinanciamiento para inversiones productivas, mejoramiento de la calidad de los productos o servicios.
- Diversificación: apoyo para el desarrollo de innovaciones en procesos y productos, inserción a mercados internacionales, inteligencia de mercado, eficiencia energética.
- Transformación: cambio estructural hacia actividades con mayor valor agregado y sofisticación conectada con mercados internacionales.

Define el marco legal para la implementación, en el que la Pnfdtp articula todos los esfuerzos e instrumentos creados bajo un esquema holístico y sistémico cuyo valor agregado es el enfoque sectorial y de transformación continua. En la práctica crea un ecosistema que integra a 14 leyes y 2 políticas del ámbito de desarrollo económico y empresarial relativas a facilitación de trámites, eficiencia energética, sistema

de calidad, fomento y protección de Mypes, internacionalización de empresas y desarrollo industrial. Define además las instituciones responsables de la implementación con roles específicos, delegando a Minec la rectoría de la política y a otro grupo de instituciones vinculadas con otras leyes y políticas que forman parte del ecosistema.

Hubo un proceso de planeamiento participativo con espacios de diálogo sectorial con empresarios, trabajadores y la academia, con el propósito de obtener contribuciones significativas y validar los planteamientos.

Un aspecto relevante en la implementación de la Pnfdtp es que por mandato de la Ley de Fomento de la Producción existe el Comité del Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial, integrado por instancias de gobierno (Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Turismo, Seteplan, Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador, Banco Nacional de Desarrollo de El Salvador y el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo), del sector privado (ASI, Coexport, Camarasal) y un representante de la universidades, otorgando las facultades de analizar y proponer acciones de medidas de apoyo al desarrollo empresarial, la internacionalización, el acceso al financiamiento, facilitar la integración de cadenas productivas y de valor agregado, impulsar la participación de las organizaciones privadas para que aporten o propongan mejoras a los programas, proponer esquemas que faciliten el acceso a instrumentos financieros y no financieros, impulsar alianzas estratégicas entre el sector público, privado e instituciones académicas de educación superior.

El sistema integral, tiene también el mandato de desarrollar los siguientes programas estratégicos:

- a) Calidad e incremento de la productividad;
- b) Innovación y tecnología;
- c) Financiamiento y cofinanciamiento para el desarrollo de actividades productivas;
- d) Facilitación del comercio;

e) Promoción e internacionalización de empresas;

f) Encadenamientos productivos y desarrollo de proveedores;

g) Generación de una cultura de emprendimiento;

h) Inteligencia comercial;

i) Negociación, administración y aprovechamiento de tratados comerciales;

j) Atracción de inversiones;

k) Desarrollo sustentable;

l) Producción más limpia y eficiencia energética

### **Avances con la implementación**

La puesta en marcha de la Pnfdtp se ha concretizado con la aplicación de varios instrumentos de apoyo empresarial dentro del Minec, tales como:

- Los co-financiamientos no reembolsables del Fondo de Desarrollo Productivo (Fondepro) que lanza año con año diversos concursos de cofinanciamiento no reembolsable dirigido a empresas de todo el país para que ejecuten proyectos que incrementen la productividad, incorporen innovaciones y mejoren el acceso a mercados formales nacionales y de exportación.
- Los apoyos de fortalecimiento de la capacidad exportadora por medio de dos proyectos: Mentorías de Exportación y Exportar con Calidad. Mentorías de Exportación, dirigido a empresas de todo el país con el objetivo de crear capacidad a las empresa en el camino de su primera exportación y el proyecto Exportar con Calidad, que busca mejorar el nivel de cumplimiento de reglamentos y normas de calidad en productos definidos por

empresas de los sectores de Alimentos y Bebidas y Química farmacéutica, para que puedan acceder a los mercados de Estados Unidos y Centroamérica, cumpliendo con los requisitos y normas exigidos por dichos mercados exportadoras.

- Los incentivos a la innovación, el emprendimiento y el fomento de la industria creativa por medio de los instrumentos Innovaemprende, Innovatics, Pixel, mediante concursos de fondos y certámenes anuales que estimula la creación de nuevas empresas y nuevos empleos jóvenes en el sector de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y premian las mejores animaciones digitales, videojuegos y producciones audiovisuales salvadoreñas, como estrategia para impulsar el desarrollo y consolidación de las industrias creativas en nuestro país, estimulando su formalización y participación en mercados extranjeros.
- La ejecución del Programa Corredores Productivos concentrado en la franja costero-marina, dirigido a incrementar la competitividad de Mipymes y asociaciones cooperativas de las cadenas de pesca artesanal, acuícola, agroindustrial y turismo, mediante co-financiamientos no reembolsables para el mejoramiento de sistemas productivos, fortalecimiento empresarial, vinculaciones de negocio con mercados formales y fomento de emprendimientos.
- Las vinculaciones de negocios entre Mipymes con empresas de la industria y el comercio, por medio de la asesoría directa a Mipymes para fortalecer las capacidades de negociación y de proveeduría y la vinculación con mercados de exportación. La realización

de ferias anuales de proveedores en las que se celebran ruedas de negocio para el establecimiento de acuerdos de comercialización. La creación de la Tienda El Salvador Productivo, que ofrece la oportunidad a Mipymes de vender y mejorar sus productos hacia mercados de exportación.

- La atención empresarial de asesoría y acompañamiento en la gestión de trámites empresariales ante instancias de gobierno para la obtención de permisos y factibilidades necesarios en para la operación de inversiones y negocios por medio de la oficina Crecemos tu empresa y plataforma miempresa.gob.sv para la realización de trámites empresariales en línea e inscripción de nuevas empresas.

También se implementan diversos programas, proyectos e instrumentos específicos por parte de las otras instancias que conforman el ecosistema de la política, tales como:

- CIEX: agilización y simplificación de los trámites de exportación de las instituciones involucradas en la actividad exportadora
- Proesa (fomento de la internacionalización de empresas, exportar paso a paso, socios público-privados, atracción de inversiones)
- Consejo Nacional de Energía CNE: ampliación de la capacidad y cobertura energética, establecimiento de una nueva configuración de la matriz energética, licitaciones para generación de energía fotovoltaica y biogás, mediante las cuales se han impulsado grandes proyectos de generación de energías renovables, la apertura que las empresas y los hogares puedan generar su propia energía y vender los excedentes a las empresas distribuidoras.

- Consejo Nacional de Calidad CNC: Rector del sistema nacional de calidad, encargado del desarrollo de la cultura de la calidad en las actividades de producción de bienes, prestación de servicios y la promoción de la innovación, mediante los 4 organismos de acreditación, normalización, reglamentación técnica y metrología
- Conamype, institución encargada del fomento y protección de la micro y pequeña empresa por medio de los programas de emprendimiento, empresarialidad femenina, un pueblo un producto, desarrollo artesanal, desarrollo de proveedores y crecimiento empresarial.

### **Alcance de capacidades estatales demostradas**

Sin duda alguna es una política integradora, pero al mismo tiempo compleja, dadas las múltiples dimensiones que aborda, especialmente porque integra una diversidad de leyes y políticas, varios sectores de la economía y una diversidad de instituciones públicas y privadas. Por lo tanto, es una política muy importante para la transformación productiva nacional.

Los avances con su implementación son numerosos, posiblemente la Pnfdtp es la política con más actividad en marcha y la que mejores resultados está generando en materia de desarrollo empresarial, dada la variedad de actividades que se ejecutan y las fuertes capacidades que han adquirido cada una de las instancias vinculadas.

Existe un notable esfuerzo por la territorialización de muchas de las intervenciones, por ejemplo, los proyectos de generación eléctrica renovables, los concursos de cofinanciamiento no reembolsable, la atención de las Mypes por medio de centros regionales y Cdmyes, el movimiento Un Pueblo un Producto, el fortalecimiento de la capacidad exportadora de empresas ubicadas en diversos municipios del interior del país, etc.

Sin embargo, pareciera que la política camina por su propia cuenta, cada institución ejecuta sus acciones apegadas a su propio marco legal y obligaciones, pero con poca articulación con el resto de instituciones y prioridades por falta de una verdadera conducción de la implementación, dado que Minec como rector de la política, posiblemente se ha concentrado en sus propios programas (que están siendo implementados de buena forma dado el vínculo directo con las empresas y el enfoque territorial de sus intervenciones) y que el Comité del Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial no ha tenido mayor actividad e incidencia en la política, con limitada aprovechamiento del espacio para el análisis y propuesta que la ley le otorga.

En tal sentido, existe una excelente oportunidad de mejorar sustancialmente la economía local y exportadora, mediante un refuerzo de la ejecución de la Pnfdtp, mediante una revitalización del rol del Minec como ente rector y conductor de la articulación de acciones de las diversas instancias vinculadas con la implementación de la política, e inyectarle animación al Comité del Sistema Integral, de tal forma que se definan prioridades y que todas las intervenciones se orienten en función de dichas prioridades.

De esta manera, se reforzaría una verdadera alianza pública-privada en función de un consenso nacional para el desarrollo empresarial y la transformación productiva. El camino está iniciado, solo necesita un verdadero liderazgo e ímpetu para mejorar la implementación.

### **4.4 Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (PGFL)**

#### **Caracterización de la apuesta**

El PGFL constituye la mayor apuesta realizada desde el Estado salvadoreño dirigida a fortalecer las capacidades de los Gobiernos Locales para lograr una mayor descentralización de los servicios públicos. La fuente principal

6 Documento de Evaluación de Proyecto del Banco Mundial (PAD, siglas en inglés).



de financiamiento del PFGL fueron recursos provenientes del préstamo del BIRF por un valor de 80 millones de dólares, sumándose también un compromiso de 6.8 millones de dólares en concepto contrapartida nacional. El proyecto tuvo seis años de ejecución, y la zona de intervención fueron los 262 municipios que conforman el territorio salvadoreño.

De acuerdo al PAD<sup>6</sup>, el diseño del Proyecto estuvo motivado por una serie de factores, dentro de los que se pueden mencionar:

- i) La crisis financiera mundial de los años 2008 y 2009, afectó considerablemente las arcas del Estado, provocando que las municipalidades redujeran sus ingresos en 15 % en el año 2009 (La reducción en 20 % de las inversiones en infraestructura de servicios públicos representa uno de los principales efectos negativos derivados de la crisis financiera);
- ii) Necesidad de prestación de servicios descentralizados en el plano municipal. La mayoría de los servicios públicos, las inversiones y los recursos han sido altamente centralizados. Desde 1998, los gobiernos locales comenzaron a tener un papel más importante, pero no suficiente, para cubrir las necesidades de las poblaciones locales en términos de inversión y prestación de servicios locales. Las necesidades de descentralización se enfocaron en las siguientes prioridades de inversión: mejorar el acceso al agua potable, caminos rurales, electricidad y la instalación de sistemas de alcantarillado local<sup>7</sup>;
- iii) El Salvador registraba alta vulnerabilidad ante desastres naturales. El diseño del proyecto también consideró un diagnóstico de las capacidades municipales

a nivel de gestión pública, obteniéndose como resultado que las áreas de mayor deficiencia eran: la planificación participativa, la gestión de adquisiciones y contratos, la gestión financiera, la estructura de organización funcional, la estabilidad y la continuidad del personal municipal, la transparencia y los procesos y procedimientos internos, y la capacidad en el diseño, elaboración y ejecución de inversiones para el desarrollo municipal

El objetivo general del Proyecto es mejorar los procesos y sistemas administrativos, financieros y técnicos de los Gobiernos Locales, así como su capacidad para prestar servicios básicos priorizados por las comunidades en el mediano y largo plazo. Como resultados intermedios del Proyecto se plantean los siguientes:

- a) Los gobiernos locales planifican y ejecutan inversiones de forma técnicamente correcta y de modo participativo;
- b) Una estructura interinstitucional ha sido establecida bajo la coordinación de la SSDT/SAE, para analizar y diseñar políticas de descentralización;
- c) Dentro del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (Isdem) la estructura institucional requerida para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales ha sido establecida y funciona.

La líneas estratégicas del proyecto fueron: la promoción y el impulso a una política nacional de descentralización; el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, a nivel de Gobiernos Locales e instituciones del gobierno nacional de apoyo al desarrollo local, para el ejercicio eficaz, eficiente y transparente de sus facultades y competencias; la promoción de la participación comunitaria con equidad de género en los procesos de planificación del

7 De acuerdo a PAD, el punto de partida para el diseño del PFGL consideraba que la mitad de las viviendas del país no contaban con conexiones de agua y un millón de familias (dos tercios de la población) no estaban conectadas al sistema de alcantarillado. La mayoría de estas familias vivían en situación de pobreza. La distancia a caminos pavimentados para las personas más pobres que viven en las zonas rurales era superior a 5 km, que es el doble de la distancia de los pobres frente a los no pobres.

desarrollo local; la contribución a la generación de empleos para dinamizar la economía local y, por último, la promoción de la responsabilidad social, ambiental y de gestión de riesgos a desastres en las actuaciones del gobierno local.

Para el diseño del PFGL participaron personas delegadas por parte de Secretaría Técnica de la Presidencia, en coordinación con especialistas del Banco Mundial. El diagnóstico sobre el cual se formuló el PFGL es pertinente, puesto que responde a la problemática antes descrita.

A nivel de implementación, el PFGL logró dar un empuje considerable en la planificación a nivel territorial, apoyando en la formulación de Planes Estratégicos Participativos. De igual manera, logró propiciar una mayor vinculación entre las municipalidades con aquellas entidades referentes en la gestión municipal, tal es el caso de Isdem y FisdI, y en menor medida con la Dirección General de Protección Civil para abordar conjuntamente el tema de Gestión de Riesgos y Desastres Naturales.

En términos de fortalecimiento de la gestión municipal en los territorios, el PFGL propició la participación ciudadana en la formulación y seguimiento de los Planes Estratégicos Participativos (PEP). Este mecanismo de participación se denominó Instancias de Participación Permanente (IPP). Las IPP se crearon en el marco del componente 2 del PFGL, y fueron ampliamente aceptadas por la ciudadanía y los gobiernos locales, dado que a través de ellas se fomentaba la transparencia y la participación ciudadana. También en el marco del proyecto (dentro del componente 1), se crearon los Comités de Contraloría Ciudadana (CCC) cuyo propósito era velar por el óptimo desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión ejecutados a través de FisdI. Básicamente, los CCC estaban involucrados en los proyectos comunitarios desde la formulación de la carpeta técnica, hasta la finalización de la obra.

Los subproyectos de inversión promovidos por PFGL respondían a su componente 1: Promoción

de Prestación de Servicios Descentralizados, cuya asignación presupuestaria era de US\$ 55.22 millones. Los subproyectos estaban destinados a apoyar financieramente a los gobiernos municipales a través de transferencias directas para la ejecución de proyectos de infraestructura municipal en las siguientes tipologías: a) Agua potable y saneamiento, b) Gestión integral de desechos sólidos, c) Caminos vecinales y calles urbanas, d) Electrificación, Prevención de la violencia, e) Otras tipologías de servicios básicos.

Por consiguiente, los proyectos de inversión del PFGL no constituyen – de manera directa – acciones conducentes a la transformación productiva y al desarrollo económico territorial; pero sí representan una base fundamental para que los gobiernos locales cuenten con una plataforma de servicios que les posibilite brindar condiciones en los territorios para que se fomente su desarrollo.

El PFGL logró sus objetivos en términos de fortalecimiento de las capacidades municipales, incluso generando nuevas estructuras a escala territorial que resultaron en un ejercicio muy interesante de involucramiento ciudadano dentro de la gestión municipal, como es el caso de las IPP y CCC. Sin embargo, los alcances en términos estratégicos del proyecto pudieron tener un mayor impacto. Por ejemplo, logrando una mayor articulación entre las IPP que fueron conformadas, de tal suerte, que esto permitiera beneficios a una mayor escala. Sin embargo, los esfuerzos por integrar las IPP fueron débiles, y se realizaron hasta la etapa final del Proyecto.

Por otra parte, los Proyectos contenidos en los Planes Estratégicos Participativos no resultan determinantes en términos de transformación productiva, y aunque los territorios tuvieran potencial, se encuentran desvinculados de las apuestas identificadas por parte del Gobierno Central. Mucha de esta desvinculación obedece a que los formuladores de los PEP privilegiaron la elaboración de documentos que cumplieran

con una estructura específica, identificando las necesidades más apremiantes en los territorios; pero con muy poca visión de mediano y largo plazo que generaran alternativas productivas innovadoras que fueran viables en los municipios, que posibilitaran mejorar los ingresos de las familias.

Por esta razón, aunque el PFGL no tuvo dentro de sus propósitos propiciar la transformación productiva, la falta de un pensamiento estratégico hizo que se perdiera una buena oportunidad para que a escala municipal se fomentara el desarrollo productivo. En la actualidad, una buena parte de los proyectos sectoriales en agricultura, turismo, artesanías, entre otros; privilegian el asistencialismo o dan continuidad a lo que ya venía impulsándose a través de la municipalidad.

### **Alcance de las capacidades estatales demostradas**

El PGFL es un proyecto que logró sus objetivos, pero carece de una visión estratégica que permita generar valores agregados, y ser un “diferenciador” a nivel territorial. Aunque existió muy buena capacidad de ejecución, puso en evidencia la falta de capacidad estratégica para sacar el máximo provecho posible a la intervención, y que ésta tuviera un mayor impacto a escala territorial y nacional.

La implementación del proyecto permitió fortalecer dos instituciones referentes a nivel municipal: Fisdl e Isdem. Sin embargo, mucha de la implementación (sobre todo el componente 2, orientado a fortalecer las capacidades y el rol de los Gobiernos Locales en los procesos de desarrollo local) descansó en la Unidad Ejecutora del Proyecto. Este esquema, en términos de implementación fue el más adecuado para cumplir criterios de eficiencia y eficacia, pero no en términos de sostenibilidad; ya que todo el personal era externo a la estructura del GOES, y no fue absorbido posteriormente.

En la finalización del PFGL, se inició la formulación de una segunda operación con el

Banco Mundial. Esta nueva operación estaría dirigida a las Asociaciones de Municipios y sus capacidades en DET. Dentro de la fase de formulación del nuevo Proyecto, el personal del PFGL no fue consultado, y es muy probable que muchas de las experiencias obtenidas, así como lecciones aprendidas acumuladas durante 6 años en los 262 municipios no hayan sido retomadas.

Si bien es cierto el PFGL logró aumentar las capacidades a nivel municipal, no se evidencia una mejora en las capacidades de interlocución y coordinación con el nivel central, lo que en definitiva repercute en intervenciones con impactos moderados.

### **4.5 Conclusiones, retos generales y capacidades a fortalecer**

Las limitaciones principales identificadas en el alcance de las capacidades estatales para impulsar la transformación productiva y el desarrollo económico territorial en El Salvador son:

- i) Existen buenas prácticas de diseño de elementos de políticas públicas que han combinado cierto análisis, a mayor o menor profundidad, de la evidencia disponible, con procesos de consulta con actores clave, para fundamentar las propuestas. Este es el caso del Pnfdtp, así como de Fomilenio I y II, y la Edfcm.

Sin embargo, las propuestas no siempre son diseñadas con enfoque territorial, ni reconociendo los atributos heterogéneos de los mismos y el conocimiento actualizado sobre las dinámicas territoriales, así como los fundamentos científicos de investigación sobre las dinámicas objeto de la intervención, con evidencia que lo propuesto sea lo más adecuado con base en otras experiencias similares, y con un razonable análisis de costo beneficio o impacto socioambiental. Muchas veces, terminan incidiendo las agendas de los donantes, careciendo de un sólido análisis

y de la definición de apuestas del país. Por ejemplo, en la revisión documental de la Política “Un Pueblo Un Producto” no se identifica que se haya partido de un estudio de fondo que analice las potencialidades de los productos con identidad territorial en relación con los subsectores priorizados con mayor potencial de desarrollo para El Salvador en la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (Pnfdtp), más bien se basa en la buena práctica de los países de origen: Japón y Taiwán. Lo mismo ocurre con “Pueblos Vivos”, donde no se constata que exista un real análisis de las potencialidades turísticas de los municipios, sus circuitos y rutas diseñadas.

ii) Por lo general, las políticas públicas de transformación productiva y desarrollo económico territorial no son diseñadas con metodologías e instrumentos de trabajo, mecanismos de coordinación interinstitucional y presupuesto para implementarlas. A manera de ejemplo, puede mencionarse la carencia de un componente económico predominante dentro de los planes estratégicos participativos del desarrollo municipal (PEP) que fueron elaborados en el marco del PFGL, por lo que la mayor parte de proyectos de inversión contenidos en estos instrumentos de planificación no constituyen -de manera directa- acciones conducentes a la transformación productiva y al desarrollo económico territorial. Por otra parte, la Edfcm y el Plan Maestro de la Región Oriental carecen de presupuesto y estructuras institucionales para poder implementarse. En el caso de Pueblos Vivos, este además no tiene los instrumentos necesarios para su implementación. Los elementos de transformación productiva del PQD 2014-2019 no terminan de implementarse, más allá de los discursos políticos. Se evidencian algunos casos donde sí se cuenta con algunos de estos elementos desde su diseño, o los han ido desarrollando a partir de las necesidades

identificadas, como es el caso de la Política Nacional de Transformación y Diversificación Productiva (Pntdp), el PAF y ahora el Programa “Un Pueblo Un Producto”.

iii) Generalmente, no se diagnostican las capacidades existentes, no se diseña y realiza un proceso para fortalecer las capacidades organizativas y técnicas de las instancias estatales, responsables de implementar las políticas públicas. Existen ejemplos donde las instancias que logran implementar directamente programas con múltiples proyectos fortalecen sus capacidades sobre la marcha.

Sin embargo, las unidades ejecutoras de proyectos, que generalmente son una exigencia de las agencias de cooperación internacional, pueden cualificar y agilizar la implementación y lograr monitorear el cumplimiento de este proceso para los financiadores. Sin embargo, no generan capacidades estatales para dar seguimiento a los procesos encaminados al finalizar el apoyo de la cooperación o para la implementación de iniciativas similares en el futuro, con base en el aprendizaje de la experiencia. El conocimiento se queda con las personas y las instancias implementadoras y financiadoras. Algunos casos analizados que sustentan esta conclusión son: el Programa Frutales, el Programa de Agricultura Familiar (PAF), Fomilenio I y II, cuya implementación descansó o descansa, principalmente, en unidades ejecutoras; y, no hubo un seguimiento posterior en los casos ya finalizados.

iv) Existen avances impulsados desde la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (Seteplan) con el Registro Único de Participantes (RUP) en programas gubernamentales, con datos actualizados, recolectados a partir de implementadores que han entrado al programa; y, un robusto sistema de recolección de datos censales de las familias a través de instrumentos,

diseñados para priorizar la participación de personas en programas estatales, según indicadores de su bienestar personal y familiar, aplicados con apoyo de Ministerio de Salud (Minsal).

Sin embargo, como resultado del análisis de la investigación se constata que, no todas las instancias implementadoras de las políticas públicas analizadas generalmente no crean mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación rigurosos de resultados, y especialmente de impactos generados. Por lo tanto, hay poco aprendizaje institucional en el Estado. No existe una práctica regular de sistematización con reflexión crítica sobre los programas en función del aprendizaje y su continuidad de un gobierno al otro; más allá de los informes a donantes y “rendición de cuentas” realizadas con finalidades más bien promocionales. A manera de ejemplo, se pueden mencionar los siguientes hallazgos de casos analizados:

- Fomilenio I tuvo un robusto sistema de monitoreo y evaluación de resultados, pero no un mecanismo de seguimiento de las dinámicas impulsadas post proyecto o evaluación de impactos.
- Conamype registra datos de las empresas que participan en “Un Pueblo Un Producto” y cómo éstas cambian en el tiempo; pero, difícilmente podría evaluar el impacto de este programa en las empresas participantes y en las economías territoriales, en relación con otras dinámicas ocurriendo simultáneamente.
- El MAG, en coordinación con el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal “Enrique Álvarez Córdova” (Centa), registra información de personas quienes reciben Paquetes Agrícolas, pero no han evaluado el impacto de este programa adecuadamente como base para decidir darle continuidad.

v) Por lo general, los programas analizados no han demostrado capacidades estatales para dar seguimiento a las apuestas en el mediano y largo plazo, y que de esta forma se logre demostrar su potencial real de transformación en tejidos económicos y economías territoriales. El análisis del desarrollo de las políticas públicas en el tiempo revela que muchos de los programas no tienen continuidad más allá del corto plazo, de un periodo de administración de gobierno o incluso menos. No tienen continuidad por cambios de GOES o tomadores de decisión dentro de las instancias encargadas en los gobiernos que vienen con otras agendas y prioridades. También se cortan, cuando termina el financiamiento externo para su implementación. Quedan como proyectos piloto, sin los mecanismos adecuados para aprender de las experiencias generadas y sin ser diseñados como iniciativas en el marco de programas estratégicos de mediano y largo plazo que gocen del consenso político y presupuesto GOES. También, por lo general, cuentan con poca participación y por lo tanto apropiación de actores de la sociedad civil organizada, tejido empresarial y las municipalidades y sus asociaciones, que respalden su implementación a escala microrregional y local, y que pudieran incidir en decisiones políticas del GOES y contribuir a su continuidad futura. En otras palabras, muchos de los elementos de política pública no generan condiciones para ser sostenibles en el tiempo.

La investigación revela la existencia de algunos programas importantes, impulsados por el GOES desde 2009, que han logrado continuidad y se espera cuenten con una masa crítica de actores involucrados y resultados demostrados que sean suficientes para lograr sobrevivir en su esencia, la turbulencia del nuevo cambio de gobierno en 2019. Algunos

de estos programas son: “Un Pueblo Un Producto”, Pueblos Vivos y la Pnfdtp.

- vi) Existen buenas prácticas de programas, que, por sus dinámicas de trabajo a escala municipal y microrregional, han logrado progresivamente más involucramiento complementario de las municipalidades y otros actores de los sistemas territoriales de actores. Esto es el caso de “Un Pueblo Un Producto” y Pueblos Vivos; donde se evidencia un vínculo para su operación, pero no tienen instrumentos sistemáticos para fortalecer las capacidades de estos actores como socios de los programas.

Sin embargo, el análisis realizado revela que no todas las instancias del GOES generan la calidad de las relaciones con actores territoriales, necesarios para aprovechar su conocimiento y planificación del desarrollo de sus municipios y su relacionamiento con otros actores y la población sujeta de la intervención. No se evidencian procesos sistemáticos que busquen fortalecer las capacidades de estos actores con el objetivo expreso de poder participar proactivamente en el diseño, la implementación, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Algunos ejemplos de lo anterior se constatan con el Programa Frutales, el PAF, el componente productivo de Fomilenio I; quienes no se vinculaban con las estructuras públicas municipales como socios para su implementación, sino que trabajaban directamente con el tejido productivo.

De igual forma, las instancias con especialización en el área económica del GOES no participaron en la elaboración de los componentes económicos de los PEP (impulsados desde el PFGL y FisdI), no retoma sus elementos para implementarlos, y tampoco fortalecen las capacidades municipales en DEL. En consecuencia, los territorios se encuentran desvinculados de las apuestas identificadas por parte del Gobierno

central, traduciéndose esto a una limitada visión de mediano y largo plazo en los territorios, con pocas alternativas productivas viables que posibiliten una mejora de los ingresos familiares.

- vii) En la implementación de los programas, se evidencia que las capacidades estatales están dispersas, con lógicas excesivamente sectoriales; que demuestran un débil alcance territorial y se realizan sus acciones sin sincronización o secuencia lógica en el tiempo. Por ejemplo, en otras instancias del GOES, especializadas en el campo económico, se consideran los tiempos oportunos para realizar acciones complementarias de fortalecimiento empresarial, formación de talento humano y capacidades de comercialización en relación con inversiones en capacidades productivas de parte del Minec. No existe capacidad de macro planificación y coordinación interinstitucional para lograr este tipo de sinergias. Las instancias del GOES más bien dispersan sus capacidades en estructuras de coordinación y operación por departamentos cuando ya se ha demostrado que la división departamental no es funcional; no aprovechan los espacios regionales para consolidar sus esfuerzos por territorializar la implementación coordinada de sus políticas a esta escala, y desde allí poder tener mayor alcance a escala microrregional y local en coordinación con los municipios, sus asociaciones y otros actores relevantes.

No existe la visión y una correspondiente capacidad estratégica de coordinación e integración de esfuerzos entre el conjunto de las instancias del GOES especializadas en el campo económico. Sin embargo, se reconoce que, sobre la marcha de los programas, ya sea por las relaciones de los equipos técnicos en campo, o por la necesidad o demandas de autoridades territoriales, se ha logrado generar mayores sinergias y cooperación. En este punto, se destaca de manera positiva

el nivel de coordinación y cooperación creciente que se ha logrado entre Mitur – Pueblos Vivos y Conamype “Un Pueblo Un Producto”.

- viii) Existe un robusto marco de planificación del desarrollo territorial a múltiples escalas desde lo nacional, hacia la Región Oriental y 14 sub - regiones a nivel nacional, así como territorios de especial interés como la Franja Costero Marino, y un conjunto amplio de micro - regiones y municipios. Sin

embargo, estos planes no están articulados entre sí, y tampoco existen los mecanismos de concertación y coordinación, ni instrumentos de financiamiento necesarios para su implementación, con una amplia participación de diversos actores territoriales. Ejemplo claro de lo anterior es el Pnodt, sus planes Sub – regionales y el Plan Maestro de la Región Oriental, así como la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina.

## 5. Propuestas y medidas

Este apartado presenta las propuestas centrales elaboradas a partir de los hallazgos y conclusiones del análisis de cada uno de los elementos de política pública para impulsar la transformación productiva y el desarrollo económico territorial innovador en El Salvador. Se proponen como elementos a ser incorporados en el Plan del GOES 2019 – 2024 y en los planes estratégicos institucionales de las instancias responsables.

### 5.1 Propuestas para fortalecer las capacidades del Estado para impulsar transformación productiva y desarrollo económico territorial

- i. **Integración del conjunto de las instancias especializadas en el campo económico al que se podría denominar la Familia Económica del GOES a nivel nacional**, para generar una visión compartida de la transformación productiva y desarrollo económico territorial innovador (DeT+i); crear sinergias al sumar capacidades complementarias entre sí para impulsarla. Se deben crear los mecanismos para el trabajo en conjunto en el ejercicio de sus competencias, realizado, progresivamente, con mayor enfoque territorial y coordinado

con las municipalidades, sus asociaciones y otros actores territoriales claves.

Se propone realizar este proceso de integración de trabajo para la transformación productiva con enfoque DeT+i, con prioridad a nivel regional, a través de una efectiva e institucionalizada articulación a esta escala de Conamype - Cdmype con Minec, MAG y Centa, Mitur - Corsatur, MTPS y VMCT; así como, instancias públicas nacionales de formación profesional como el Instituto Nacional de Formación Profesional (Insaforp), Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y de educación superior técnica y tecnológico, coordinados bajo la responsabilidad de la Gerencia de Educación Técnica y Tecnológica del VMCT en alianzas público - privadas como el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) y el Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico (Megatec). Esta integración de lo que se conceptualiza como el núcleo de la “Familia Económica del GOES” es necesaria para generar sinergias entre los instrumentos y estructuras que la Ley MYPE mandata a Conamype crear, con las políticas públicas nacionales de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva, de Innovación (Minec), Innovación, Ciencia y Tecnología (VMCT), Logística y Movilidad (MOP), etc.

Se propone retomar experiencias tales como: los Gabinetes Departamentales de Productividad y Empleo, las buenas experiencias de coordinación entre programas de diferentes ministerios sectoriales (ej. Conamype - Mitur). Además, el gabinete económico debería de reforzar las estrategias de desconcentración coordinada de capacidades estatales de los ministerios responsables y otros actores de apoyo, así como preparar condiciones para descentralización de las competencias DeT+ i. Se debe fortalecer la capacidad de análisis estratégico de las instancias de la Familia Económica del GOES y Seteplan para coordinar mejor con las asociaciones de municipios y municipalidades, así como otros actores claves del desarrollo económico territorial.

**ii. Desconcentración de operaciones ministeriales y de las instancias autónomas integradas en la Familia Económica del GOES,** a través de la creación de oficinas en las regiones Oriental, Occidental, Norte y Centro (que integra el sur)<sup>8</sup> de transformación productiva y desarrollo económico territorial innovador. Tendrían un esquema de gobernanza interinstitucional que permita mayor integración y una autonomía relativa en la toma de decisiones en función de una real territorialización de sus esfuerzos alineados con las dinámicas propias de los sistemas de actores y las regiones, en el marco de sus respectivos Planes Maestros de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y planes estratégicos de escala microrregional y local.

La desconcentración hacia la escala regional del GOES sustituiría lo que actualmente existe del Gabinete de Productividad a nivel de los 14 departamentos, con una lógica más estratégica que operativa, como entidades rectoras de las políticas públicas de transformación y desarrollo económico territorial innovador. Desde la escala regional se ganaría eficiencia y eficacia a través de la concertación y coordinación del diseño territorializado, implementación,

monitoreo, evaluación y aprendizaje para innovación en sus apuestas de políticas públicas de transformación productiva y DeT+i, con mayor grado de adaptación a las dinámicas microrregionales y localidades de cada región. Por ejemplo, se podrían operar integralmente el conjunto de fondos de fomento para la transformación productiva y DeT+i del Minec (Fondo de Desarrollo Productivo -Fondepro-, etc.), del MAG (proyectos FIDA, etc.), del Banco de Desarrollo de El Salvador (Bandesal) y las demás bancas estatales, etc.

Los equipos de especialistas de las instancias de la Familia Económica del GOES, desconcentradas hacia estas oficinas regionales, podrían participar en los Consejos Regionales mandatados por la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT) y ser asesores estratégicos para el diseño / actualización e implementación de estrategias de transformación productiva y desarrollo económico territorial a escala subregional y local - municipal para impulsar estrategias DeT+i. De la misma manera, debería haber una orientación general clara desde la Presidencia, Seteplan y los despachos ministeriales para alinear sus actuaciones sectoriales en el ejercicio de sus competencias, con las visiones y estrategias más integrales de desarrollo económico territorial innovador, para calificar su aporte al proceso de su implementación.

**iii. Descentralización de competencias con los recursos financieros, capacidades políticas y técnicas requeridas para ejercerlas en la implementación de apuestas estratégicas nacionales y territoriales por la transformación productiva y el desarrollo económico territorial innovador.**

Los sujetos estatales con mayor potencialidad para ser receptores de estas competencias son las asociaciones de municipios, con capacidades fortalecidas y bajo un nuevo marco legal e institucional que garantice su sostenibilidad financiera y gobernanza multipartidaria,

<sup>8</sup> La propuesta de nueva configuración regional de Seteplan, en función del desarrollo territorial, debería ser retomada e institucionalizada para todas las operaciones de los ministerios sectoriales.



democrática y participativa. La definición de las competencias a descentralizar debería realizarse bajo la lógica establecida en la propuesta de Ley Marco de Descentralización del Estado<sup>9</sup>, a través de un diálogo entre los titulares de las instancias de la Familia Económica del GOES, las municipalidades de forma asociada, así como otros actores nacionales especializados que trabajan en este campo y territoriales clave.

El proceso de descentralización reforzaría las capacidades de las municipalidades y sus asociaciones para coordinar con las instancias de la Familia Económica del GOES para impulsar la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva, desde una lógica endógena territorial, y así contribuir desde abajo al DeT+i de cada región, microrregión y localidad. Para el diseño de este proceso se debería reflexionar críticamente y retomar lecciones de la creación y operación de unidades de desarrollo económico de las asociaciones de municipios como Opamss, Los Nonualcos, Cayahuanca y El Bálsamo, así como de los municipios que las han creado<sup>10</sup>.

#### **iv. Fortalecimiento de Ecosistemas territoriales: públicos, sociedad civil y empresarial para impulsar la transformación productiva y DeT+i.**

En sintonía con las estrategias de desconcentración y descentralización, se propone la configuración de un sistema territorializado con una dinámica integral, intersectorial para impulsar transformación productiva y DeT+i, a escalas regional y microrregional, con alcance municipal.

Como un primer paso en esta dirección, se propone integrar un enfoque sistémico, multinivel y multisectorial de DeT+i, al Sistema MYPE (Simype), que Conamype está articulando por mandato de la Ley MYPE, para el fortalecimiento de capacidades empresariales

innovadoras en las MYPE y de emprendimientos dinámicos. Integrar la lógica de DeT+i en la configuración del Simype, facilitaría sumar mejor las capacidades especializadas de toda la Familia Económica del GOES a este esfuerzo estratégico. Demandaría fortalecer el arraigo territorial de su trabajo a través de la territorialización de sus instrumentos de políticas públicas relevantes para DeT+i. A escala microrregional y local, se requeriría fortalecer capacidades para ampliar el enfoque de trabajo con los municipios y sus asociaciones, así como las instancias operadoras de los Centros de Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas (Cdmype), diferentes organizaciones no gubernamentales proveedoras de servicios para Conamype y otras instancias de la Familia Económica del GOES, así como otros actores territoriales claves impulsando estrategias DeT.

Se propone establecer un nuevo rol de Conamype como entidad rectora y coordinadora del sistema territorial para la transformación productiva y DeT+i, con el respaldo del Minec y los demás ministerios de la Familia Económica, en sus respectivos campos de especialización. Conamype es, actualmente, la instancia con mayor potencial para jugar este nuevo rol, por tener mayor enfoque territorial en las políticas públicas que implementa y por el alcance territorial de su trabajo, así como la calidad de su relación con las municipalidades y las asociaciones de municipios, las ADEL y otros actores claves del desarrollo territorial.

Se propone consolidar el funcionamiento del sistema a escala regional que es el más propicio para crear mecanismos institucionalizados de vinculación entre asociaciones de municipios y las instancias de la Familia Económica<sup>11</sup>. Los mecanismos establecidos alrededor de las Oficinas Regionales del conjunto de la Familia Económica realizarían funciones estratégicas como facilitar la planificación estratégica, diálogos de reflexión crítica, monitoreo

9 Propuesta de Seteplan actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa.

10 Existe también la experiencia de crear las Unidades de Enlace Municipal para el Desarrollo Empresarial (Empre), de parte del Proyecto USAID por la Competitividad Municipal, ejecutado por Research Triangle Institute, que también ofrecen lecciones positivas y de las limitaciones a superar para lograr su sostenibilidad en el tiempo.

11 La lógica de configuración histórica de los 14 departamentos, que no corresponden a lógicas actuales de desarrollo territorial.

y evaluación, también el fortalecimiento de capacidades de gestión de los actores territoriales claves. Para operativizar las agendas de trabajo en conjunto para implementar las apuestas estratégicas territoriales, se propone adoptar un enfoque de cadenas productivas con valor agregado por la cooperación entre actores, lo que orienta operativizar el trabajo a escala microrregional, entre múltiples municipios de acuerdo con el mapeo de sus particulares dinámicas económicas.

Aunque se mantendría como prioridad la inclusión de las MYPE, el enfoque DeT+i implicaría también flexibilizar la lógica del Simype para trabajar con los diferentes tipos de unidades económicas participantes en los encadenamientos productivos, así como las instancias estatales, de la sociedad civil y empresariales que proveen servicios de desarrollo empresarial y financiamiento a cada eslabón y para cada tipo de actividad económica. El enfoque DeT+i también demanda participación del sistema educativo y proveedores de servicios de formación para el talento humano territorial requerido para la competitividad empresarial, además de emprendimiento y gestión empresarial. Transversalizar el fortalecimiento de capacidades de innovación al trabajo con los encadenamientos, implicaría integrar actores con capacidades especializadas, como la Dirección de Innovación y Calidad (DICA) del Minec y el Viceministerio de Ciencia y Tecnología (VMCT), y también las universidades e instancias como Fusades – Proinnova, agregando mayor enfoque territorial a sus lógicas más centralizadas de trabajo a nivel nacional.

Con una perspectiva de construcción desde lo local, hacia lo microrregional, regional y nacional, se propone trabajar en identificar, motivar y articular a los actores clave con mayor potencialidad para aportar al funcionamiento del nuevo sistema, alrededor de la definición e implementación de apuestas priorizadas de una estrategia DeT + i. En el marco general de la Pfdtp, se deberían definir las apuestas estratégicas, retomando elementos esenciales de diagnóstico y propuesta en el marco existente

de planificación regional, microrregional y local en los PEP municipales, también en regiones transfronterizas como el Trifinio y Golfo de Fonseca, para identificar y priorizar estas apuestas.

Al tener priorizadas las apuestas estratégicas para el DeT+i en los ámbitos local y microrregionales, se propone crear o potenciar espacios interactivos de diálogos de saberes y aprendizaje, tomar decisiones y comprometer recursos para impulsar iniciativas DeT+i. Lograr esto implica fortalecer las capacidades de cada uno de los actores del sistema para cumplir con calidad sus roles y funciones concertadas en la estrategia DeT+i, a las diferentes escalas territoriales. Un reto sería la alineación de los esfuerzos integrados entre las instancias de la Familia Económica del GOES a escala regional, con el trabajo microrregional y local de las asociaciones y municipalidades, así como también a actores como las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) y organizaciones no gubernamentales que trabajan con un enfoque DeT que va más allá de las MYPE y el emprendimiento.

Dentro del marco de cada una de las apuestas estratégicas, se debe identificar y priorizar los retos de innovación y trabajar estrategias para aprender de experiencias internacionales al conectarse con centros de excelencia en el mundo, especialmente de regiones similares del Sur que han avanzado en esta dirección.

Para impulsar un proceso real de transformación productiva con enfoque DeT+i, es fundamental dedicar esfuerzo para aprender de la experiencia acumulada. En primer lugar, la experiencia acumulada por Conamype y socios territoriales de la sociedad civil (instancias de educación superior, organizaciones no gubernamentales, ADEL, etc.) o la asociación de municipios Cayahuanca, con arraigo territorial para la operación de Cdmype. Lecciones de esta experiencia de relación sinérgica de coinversión de recursos y coordinación de capacidades para la provisión de servicios a los tejidos MYPE territoriales, debería ser ampliada al conjunto de servicios descentralizados y desconcentrados de las instancias de la Familia Económica del

GOES. Se debería de aprovechar el aprendizaje de coordinaciones realizadas entre el Mitur y Conamype, en el Valle de Jiboa, para valorizar su aporte a la generación intencional de sinergias interinstitucionales. Las experiencias del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) en la firma de convenios de cooperación con municipalidades y con algunas asociaciones de municipios como Los Nonualcos, para la creación de Bolsas de Empleo Municipal y Microrregionales, así como las del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Mineducyt) con las Instituciones de Educación Superior (IES) que operan el Megatec y el ITCA, deberán ser tomadas en cuenta en función del aprendizaje y su integración en el nuevo modelo de gestión asociativo de las apuestas territorializadas de DeT+i.

#### **v. Implementación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**

Un marco amplio de planificación del desarrollo territorial a escala nacional, regional, subregional y municipal es una potencialidad que es necesaria aprovechar al máximo para lograr resultados de DeT+i en el corto plazo. Se propone retomar elementos sustanciales de lo ya elaborado en el Plan Maestro de la Región Oriental y la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina, así como retomar elementos valiosos de la Estrategia de Desarrollo de la Zona Norte, vinculando estos planteamientos con elementos de planificación que han sido elaborados en los municipios y desde las asociaciones de municipios.

Vincular los procesos de implementación de planes regionales y microrregionales, con la de los Planes Estratégicos Participativos, debería ser una prioridad en este proceso. Debe garantizarse reciprocidad y retroalimentación en doble vía, ya que por una parte los planes de ordenamiento territorial de escala nacional, regional y subregionales, constituyen un insumo importante para fortalecer la planificación a escala municipal y microrregional de las asociaciones, dado que brindan una visión de más largo plazo, más amplia del territorio y sus

potencialidades; y, por otra, los PEP recogen de primera mano las necesidades y aspiraciones de la población, lo que puede sustentar y legitimar cualquier plan de desarrollo a una mayor escala.

Para avanzar hacia su implementación efectiva de la planificación a múltiples escalas, es indispensable garantizar una apropiación de sus apuestas estratégicas y diversos programas y proyectos detonadores por las instituciones sectoriales del GOES y las municipalidades y sus asociaciones involucradas, para comprometerse con su desarrollo. Para esto, se propone retomar los mecanismos de articulación entre estos actores propuestos por la LODT a escala regional y microrregional, agregando un énfasis decidido complementario del ordenamiento al desarrollo económico territorial innovador.

#### **5.2 Propuestas de apuestas programáticas sobre qué hacer, retomando lecciones de buenas experiencias**

##### **i. Fortalecer ecosistemas territorializados de emprendimiento**

Los emprendimientos, como pilar fundamental en el nacimiento y crecimiento del tejido empresarial, merecen convertirse en una de las estrategias centrales en el desarrollo empresarial, mediante la creación del ecosistema emprendedor que dicta la Política Nacional de Emprendimiento creada en 2014. Además, que tengan incidencia en lo territorial para asegurar que las personas emprendedoras de los diversos municipios encuentren las oportunidades de apoyo técnico, financiero y de mercados para poner en marcha emprendimientos dinámicos.

Para ello, es fundamental que el ecosistema emprendedor se constituya mediante la articulación interinstitucional para que se integren los servicios actualmente fragmentados de financiamiento, educación, infraestructura, tecnología, formación, capacitación, vinculación con mercados. Implicaría establecer la normativa e incentivos necesarios, y asignar recursos del Estado para dicha finalidad, especialmente para la formación y dotación de capital semilla, y se fortalezcan los programas de apoyo al

emprendedor que impulsa el sector privado y academia.

Existen esfuerzos importantes en este campo, tal como la creación del Consejo Asesor de El Salvador Emprende, bajo el liderazgo de Conamype – que constituye el embrión actual del ecosistema propuesto – por lo que el paso fundamental es el fortalecimiento de dicho Consejo y la creación de subsistemas regionales, que sean capaces de articular las dinámicas públicas y privadas de innovación, formación, financiamiento y mercados en cada región y localidad, que en conjunto configuren un solo esfuerzo sistémico territorial - de ámbito tanto nacional como regional, microrregional y local-.

El ecosistema emprendedor debería fortalecerse con la participación directa de agentes microrregionales y locales de diferentes disciplinas, concededores de las oportunidades territoriales, que sean capaces de detectar y analizar oportunidades de emprendimiento, vinculadas con las potenciales específicas de cada localidad y microrregión. Solo de esta forma se lograría promover el fomento, incubación y maduración de emprendimientos, mediante la generación de servicios de formación a la medida de estas oportunidades; crear instrumentos para facilitar el acceso a recursos de inversión a la medida de la demanda; promover la innovación para competir, etc. Por ejemplo, en la Franja Costero Marina las oportunidades de emprendimiento podrían estar relacionadas con la actividad logística portuaria y aeroportuaria, el turismo, la agroindustria, la pesca y acuicultura. En este sentido se deben aprovechar las experiencias desarrolladas por la DICA, Proinnova de Fusades, así como el Viceministerio de Ciencia y Tecnología, el Centa, Parque Tecnológico Agropecuario (PTA), ENA, Megatec y Cdmypes.

Esta acción regional, microrregional y local debería ser complementada desde el ámbito nacional con servicios especializados en emprendimiento, tales como: inteligencia de mercados; facilitación de asociatividad; desarrollo de nuevos productos y servicios; facilitación del acceso de emprendedores a financiamiento privado de capitales de riesgo,

medición de los riesgos, facilitación de la tramitología para la creación de empresas, entre otros.

En este campo, es importante incorporar el fomento y la formación emprendedora en el currículo de educación básica, técnica y universitaria, lo cual implica que las instituciones deberían crear sus unidades especializadas de emprendimiento y formar a los docentes en este campo. De esta manera, los y las jóvenes interesados en emprendimientos tendrán las capacidades requeridas, los modelos de negocio establecidos y el financiamiento para poner en marcha sus negocios.

## **ii. Fortalecimiento de crecimiento e innovación empresarial, incremento de productividad**

### **Ecosistema para el desarrollo de la MYPE**

Considerando que el tejido económico territorial de El Salvador es dominado por microempresas de desarrollo precario, especialmente en territorios no metropolitanos, es esencial potenciar el ecosistema de fortalecimiento empresarial de la Mipyme liderado por Conamype. Este debe de integrar los servicios públicos y de la sociedad civil para facilitar la formalización empresarial; fortalecer su capacidad de administración y gestión de los negocios; incrementar su productividad; crear nuevas formas de organización y procesos empresariales; generar bienes y servicios innovadores; y, lograr que accedan a mercados dinámicos regionales, nacionales e internacionales.

Es indispensable fortalecer la capacidad política de Conamype como entidad autónoma articuladora de este ecosistema, que sea capaz de coordinar los servicios de otras instancias del GOES, tales como el MAG, Centa y el Centro de Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura (Cendepesca), con financiamientos de FIDA y otros, para el desarrollo del empresariado agropecuario, pesca y acuicultura; Mitur, para el desarrollo empresarial turístico; y, Bandedal, Banco de Fomento Agropecuario, Banco Hipotecario y Fondeprou para el financiamiento de fomento requerido para este desarrollo empresarial.

También, la integración de proveedores especializados de servicios empresariales (organizaciones no gubernamentales y agencias de desarrollo económico local), financiamiento (empresas microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito); así como, de conocimientos innovadores (instituciones de educación superior) para facilitar la introducción de innovación tecnológica, orientada a lograr mayor calidad, productividad y valor agregado en bienes y servicios.

Se propone que este ecosistema se enfoque en cuatro elementos clave para el desarrollo empresarial:

- a. Fortalecer las alianzas de Conamype con instancias de la Familia Económica del GOES, la sociedad civil y las asociaciones de municipios para la operación del Cdmype, fortaleciendo la calidad y diversidad de sus servicios de desarrollo empresarial y ampliando su cobertura, en función de las necesidades particulares de los tejidos económicos territoriales.
- b. Desarrollar una especial competencia para convertir a las cooperativas en verdaderas empresas productivas, como una base empresarial de carácter social y solidario, que involucra a miles de familias, quienes poseen un potencial importante de crecimiento de grandes negocios productivos y de servicios con un fuerte potencial de exportación. En el sector agropecuario se debe poner especial atención a las más de 300 cooperativas existentes en todo el país que poseen patrimonio de tierra en grandes extensiones en un solo cuerpo, mediante el fortalecimiento de las capacidades de visión y gestión empresarial para que puedan generar una matriz de producción de mayor rentabilidad y conexión con mercados formales nacionales e internacionales. Las cooperativas de ahorro y crédito, que muestran mayor solidez y crecimiento dentro de este sector, deberían ser fortalecidas para fomentar la inversión productiva de las demás empresas cooperativas.

- c. Fortalecer los programas de compras públicas para las micro, pequeñas y medianas empresas formalizadas que aseguren la generación de más empleos de mayor calidad, distribuidos en el territorio. La compra pública, al configurarse como una oportunidad certera de mercado para las Mipyme, les estimula al fortalecimiento de sus capacidades para mejorar la calidad de sus bienes y servicios, la eficiencia de sus procesos productivos, el uso de mejor tecnología y el desarrollo de productos innovadores. Por ejemplo, suplir de forma más completa las necesidades del ejército, de las cárceles, hospitales, todos los alimentos y los uniformes del programa de alimentación y educación escolar. Lograr esto implica la ampliación del programa de desarrollo de proveedores del Minec y su territorialización, a través de Conamype y los Cdmype.
- d. Retomar el Plan de Agricultura Familiar, especialmente los componentes de cadenas productivas y de vinculación con mercados, para fomentar el desarrollo empresarial del sector agropecuario, mediante el fortalecimiento de las capacidades productivas, de gestión empresarial y de vinculación con mercados de las familias productoras.

No se debe perder de vista el enfoque territorial del ecosistema de desarrollo de la MYPE para adaptarse a las realidades diferenciadas de los diversos territorios. Para ello es importante fortalecer el ecosistema existente en la región metropolitana de San Salvador y el que está alrededor de las ciudades intermedias más importantes de las cuatro regiones, para que desde allí se garantice el alcance de los servicios hacia las microrregiones y localidades más rurales del país.

### **Ecosistema para el desarrollo de la mediana y gran empresa**

La mediana y gran empresa requiere de apoyos para diversificar su producción en el territorio nacional, generar productos de

mayor valor agregado, incursionar en mercados internacionales y expandir los mercados de exportación. Para ello, se recomienda reactivar y dinamizar el Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial, creado por la Ley de Fomento de la Producción Empresarial, el cual es conducido por un comité integrado por instancias de gobierno, sector privado y universidades, coordinado por el Minec, como ente rector de la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva.

Es fundamental que el comité juegue su rol de articulador, asesor y de propuesta, mediante la definición de una agenda de trabajo para el quinquenio, con acciones concretas para el impulso de los doce programas de desarrollo empresarial que dicta la ley, entre los que destacan el de calidad e incremento de la productividad, innovación, financiamiento, facilitación del comercio, internacionalización de empresas, encadenamientos productivos y otros. La agenda de trabajo debería ser territorializada en función de las potencialidades de las cuatro regiones de El Salvador.

### **iii. Transformación productiva con el desarrollo de encadenamientos entre empresas de diferentes tamaños y con especializaciones complementarias, acceso a mercados**

Considerando la naturaleza fragmentada del tejido económico en los diversos territorios salvadoreños, con una predominancia de microempresas, especialmente en territorios no metropolitanos, así como, la concentración de las grandes, medianas y pequeñas empresas formales en la región metropolitana de San Salvador y las pocas ciudades intermedias importantes, es fundamental el desarrollo de encadenamientos productivos que puedan articular este tejido económico centralizado en los centros urbanos, de forma competitiva con las MYPE del interior del país. Las MYPE deberían ser desarrolladas como proveedoras de bienes y servicios con las medianas y grandes empresas, como empresas tractoras, especialmente de los 16 sectores con mayor potencialidad de crecimiento, con énfasis en la producción de bienes y servicios de mayor valor agregado, destinados a mercados internacionales.

La cooperación entre sus integrantes requiere: una participación clave del Insaforp fortaleciendo el alcance territorial de su trabajo a nivel nacional y flexibilizando sus programas para atender las demandas específicas de formación laboral de los tejidos empresariales territoriales, que incluya el fortalecimiento de la red de los bachilleratos técnicos y los Megatec, mediante socios público-privados (Mineducyt - proveedores educativos privados). Debe reforzarse la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la promoción de innovación; así como, la atracción de inversiones productivas, con un énfasis en los salvadoreños residentes en el exterior; y, a través de fondos de inversión con portafolios de proyectos de inversión, especializados por cada subsector y/o región. Asimismo, desarrollar inteligencia de mercados para colocación de productos de bienes y servicios en mercados regionales, nacionales e internacionales dinámicos. Crear el sistema metropolitano de mercados de mayoreo y detalle en la región metropolitana de San Salvador, propuesto en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Coamss/Opamss); y, vincularlo a sistemas regionales y microrregionales en todo el país.

Se recomienda retomar la experiencia del programa Frutales, focalizando la atención en productores con disponibilidad de recursos adecuados de suelo y agua, así como una capacidad de inversión según los requerimientos de los cultivos, para fomentar encadenamientos hacia atrás con productores con menores capacidades, y hacia adelante con la industria, con la doble ventaja de dinamización productiva territorial y la re-vegetación productiva de los paisajes degradados. También se recomienda retomar la experiencia de BID-Fomin, JICA y Taiwán en el apoyo para la creación de clústeres y cadenas productivas, tales como la panela, artesanías y miel en diversas microrregiones.

Para lograr un funcionamiento dinámico de los encadenamientos, se propone el desarrollo de un ecosistema de actores públicos y privados, prestadores de servicios de desarrollo productivo y empresarial, financiamiento e innovación. La coordinación de este tipo de sistemas podría

estar a cargo de una institucionalidad nueva, especializada, de participación pública y privada, para garantizar la sostenibilidad de la apuesta en el mediano y largo plazo.

#### **iv. Competitividad territorial, infraestructura habilitante de transportes, educación, orientada a lo específico de las apuestas de desarrollo económico de las regiones**

Retomar la Política de Movilidad y Logística con su enfoque social para facilitar la movilización de la población, complementado por el enfoque económico de competitividad, a través de la

eficiente movilización de personas, bienes y servicios.

Desarrollo de los servicios básicos de agua y saneamiento esenciales para acompañar inversiones económicas, especialmente en zonas priorizadas donde estos servicios son deficientes a lo largo de la Franja Costero Marina.

Es clave fortalecer las capacidades de los municipios y las asociaciones de municipios como proveedores de la infraestructura que requiere el desarrollo económico innovador de sus territorios.

## **6. Hoja de ruta**

### **6.1 Oportunidad para aprovechar esfuerzos existentes**

El reto para el GOES 2019 - 2024 no es diseñar nuevos instrumentos de política pública para la transformación productiva y el desarrollo económico territorial, sino retomar la implementación de los elementos sustanciales de políticas, que han sido desarrollados en la época postconflicto en el país y, que demuestran mayor potencialidad para lograr resultados positivos para la dinamización del desarrollo económico territorial innovador. Esa es la conclusión de este estudio.

En este sentido, la ruta a seguir es reconocer que existen experiencias con apuestas por la transformación productiva y desarrollo económico territorial que tienen un fundamento teórico y práctico; y, están generando resultados positivos (aun cuando ya no existan como políticas públicas en marcha). Vale la pena retomar y fortalecer estas experiencias para generar resultados en el corto plazo. No gastar esfuerzos, por lo menos inicialmente, en generar nuevas apuestas pilotos, sino fortalecer y expandir las dinámicas que han funcionado y

seguir innovando con base en buenas prácticas internacionales.

Por lo tanto, el reto es la movilización de las instancias de la sociedad, la conformación de una masa crítica de actores nacionales y territoriales, estatales, de la sociedad civil y empresariales vinculados con cada una de las políticas y planes o estrategias de desarrollo a retomar. El reto también es invertir en el fortalecimiento de las capacidades estatales para superar las limitaciones demostradas que logren los resultados esperados de los elementos de política pública propuestos.

Finalmente, todo lo que se propone de política pública de transformación y desarrollo económico territorial, desde el GOES, deberá ser incorporado en un nuevo Plan de Gobierno, a los planes estratégicos institucionales y los planes operativos anuales de las instancias, las que tendrían responsabilidad en su implementación, con asignación presupuestaria. Vale recordar el hecho que lo que no tiene presupuesto, no existe.

## 6.2. Hoja de Ruta para aprovechar los esfuerzos existentes

A continuación, se proponen actividades de una hoja de ruta para aprovechar al máximo los esfuerzos existentes en marcha, y también los que demostraron potencialidad, tienen vigencia actual y podrían ser rescatados como buenas prácticas.

**Tabla 1. Hoja de ruta para aprovechar los esfuerzos existentes**

Etapa de aprendizaje y planificación estratégica (2019-2020)				
1	2	3	4	5
Creación de equipos técnicos y políticos de tomadores de decisión del GOES para comprender los esfuerzos, actualmente en marcha, en materia de transformación productiva y DeT+i; sus objetivos, avances y limitaciones; así como, recomendaciones de los funcionarios actuales sobre cómo reforzar lo positivo de las dinámicas actuales, oportunidades de mejora, retos futuros y nuevos esfuerzos a impulsar para superarlos. Para orientar este diálogo se propone retomar los resultados de esta investigación.	Realizar un proceso de diálogo multiactor y multinivel, con actores clave, referentes del sector productivo - empresarial, sociedad civil, academia, público territorial y nacional y cooperación internacional, para el desarrollo y construcción de una visión estratégica territorializada en materia de transformación productiva y DeT+i en El Salvador.	Definición de las apuestas estratégicas de política pública con enfoque territorial (incluye propuestas estructurales y programáticas) para ser integradas en el PQD 2019 - 2024, a partir del análisis crítico realizado en esta investigación, sobre los esfuerzos en marcha e históricos a retomar.	Llevar las apuestas estratégicas a afinamiento y validación en un amplio proceso de diálogo a escala regional con actores territoriales clave como sujetos del desarrollo. Este proceso deberá ser impulsado por referentes delegados de las instancias de la Familia Económica del GOES, quienes serán los principales responsables de su implementación, bajo la conducción de Seteplan.	Seteplan, y este equipo estratégico de delegados de alto nivel interinstitucional, deberían ser los responsables de dirigir equipos para retomar las apuestas estratégicas validadas en la elaboración del contenido del plan quinquenal de gobierno 2019 - 2024; y, al mismo tiempo los elementos relevantes de los PEI de las instancias implicadas en impulsar la transformación productiva y DeT+i.
Etapa de implementación (2019 - 2024)				
6	7	8	9	10
El equipo estratégico de delegados y sus equipos de trabajo deberían ser integrados en un mecanismo institucionalizado para lograr la real integración de la Familia Económica del GOES a nivel nacional; y, deberá ser el responsable de crear sinergias y sumar capacidades para la implementación, monitoreo, evaluación y aprendizaje para innovación del PQD y los PEI.	En función del enfoque territorial de las apuestas estratégicas, Seteplan y este equipo estratégico deberían elaborar una estrategia de desconcentración de operaciones ministeriales y de las instancias autónomas integradas en la Familia Económica del GOES, a nivel regional en el territorio nacional.	Asumiendo la aprobación de una Ley Marco de Descentralización del Estado, de forma complementaria con lo anterior, este equipo debería elaborar una propuesta para proceder con la descentralización de competencias y recursos económicos y técnicos requeridos para ejercerlas en la implementación territorializada de las apuestas nacionales y regionales por la transformación productiva y el DeT+i.	Las estrategias complementarias de desconcentración y descentralización deberán focalizar su atención en el fortalecimiento de Ecosistemas Territoriales: públicos, sociedad civil y empresarial. También deberán viabilizar las apuestas programáticas de ecosistemas territoriales de transformación productiva y DeT+i.	Generación de instrumentos técnicos y financieros para la viabilidad de la política pública
Etapa de seguimiento (2019 - 2024)				
11		12		
El referente en temas de coordinación de Gobierno deberá convocar periódicamente (trimestralmente) a los titulares de las instituciones junto con el equipo estratégico de delegados institucionales para la revisión y análisis del cumplimiento de los objetivos de la política pública.		Crear un robusto sistema de generación y gestión de conocimiento crítico, producto de prácticas sistemáticas y rigurosas de monitoreo, evaluación y sistematización crítica de las experiencias de implementación para identificar lecciones aprendidas, y hacer retroalimentación, que permita innovar a nivel de estrategia de política pública y en el re-diseño de instrumentos actuales o diseño de nuevos instrumentos.		



## Bibliografía

---

- Aspen Network of Development Entrepreneurs (2015). *Ecosistema Emprendedor en El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- Banco Central de Reserva (2018). “*Situación de la Economía Salvadoreña a diciembre de 2018 y Perspectivas*” Banco Central de Reserva, presentación recuperada de: <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/408552797.pdf>
- Banco Mundial (2019). *Documento de Evaluación del Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales*. Washington D. C., Estados Unidos.
- CONAMYPE (2016). *Política Nacional Un Pueblo Un Producto*. San Salvador, El Salvador.
- CONAMYPE (2014). *Ley de Fomento y Protección de la Micro y Pequeña Empresa*. San Salvador, El Salvador
- Cummings (2014). *Introducción al Desarrollo Económico Territorial*. Fundación Demuca, Programa Conectadel BID Fomin.
- Cummings (2015). *Capacidades de Planificación del Desarrollo Territorial: un marco teórico – conceptual*. ECA Estudios Centroamericanos, Volumen 70 Número 743, pp. 441 – 445.
- Cummings (2017). *Procesos DeT Ámbitos de Transformación Actores y sus Capacidades de Gestión*. Presentación realizada para la asignatura Desarrollo Económico Territorial, MDT UCA.
- Departamento de Economía UCA. (2018). *Análisis socio-económico de El Salvador: un enfoque estructural 1974 – primer trimestre 2018*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado de: [http://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/ASES-unEnfoqueEstructural\\_1974-2018\\_VW.pdf](http://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/ASES-unEnfoqueEstructural_1974-2018_VW.pdf)
- Diario Oficial N° 21, tomo 390 (2011). *Ley de Fomento de la Producción*. San Salvador, El Salvador.
- Días Pereira, L., Quesada Iraheta, M. (2015) *Protocolo de Evaluación para el Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales*. San Salvador, El Salvador.
- Huerta, Angélica Rosas (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. Política y Cultura, otoño 2008, núm. 30, pp. 119-134.
- IICA (2013). *Análisis Económico de tecnologías promovidas por el Plan de Agricultura Familiar –Cadenas Productivas*. San Salvador, El Salvador.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas (Vol. 95)*. United Nations Publications.

- Madoery O. María Eugenia S., María Pía V., Graciela T., Néstor T. y Santiago Ruiz, 2009: **“Guía Práctica para el agente de desarrollo local de Centroamérica y República Dominicana”**, Fundación DEMUCA, Costa Rica, 2009.
- MAG (2011). **Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional**. San Salvador, El Salvador.
- MAG (2014). **Valoraciones sobre la implementación del Plan de Agricultura Familiar**. Diapositivas de Power Point. San Salvador, El Salvador.
- MINEC – CONAMYPE (2014). **Política Nacional de Emprendimiento**. San Salvador, El Salvador.
- MINEC (2014). **Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva**. San Salvador, El Salvador.
- MITUR (2018). **Estrategia Pueblos Vivos. San Salvador, El Salvador**. Recuperado de : <http://www.mitur.gob.sv/category/pueblos-vivos/estrategia/>
- Morataya López, Karen Edith; Ibáñez Ortega, Verónica Lily y Guerrero Cristales, Hans Enrique (2014). **Contribución de Fomilenio I al fortalecimiento de la cadena hortofrutícola en el municipio de San Ignacio, período 2007 - 2013**. Tesis de grado. Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- MOPTVDU (2017). **Política Integrada de Movilidad y Logística para el Desarrollo Productivo y la Facilitación del Comercio**. San Salvador, El Salvador.
- Oslak, Oscar (2004). **Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el caso argentino, propuesta de investigación presentada por el equipo de consultores del Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública**.
- PNUD (2008). Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. **El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo**. San Salvador.
- Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales (2016). **Cuaderno de cierre del Proyecto**. Unidad Ejecutora. San Salvador, El Salvador.
- Repetto, Fabián (2004). **Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina**. Serie de documentos de trabajo del INDES, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (2012). **Estrategia de Desarrollo Integral y Sostenible de la Franja Costero Marina, 2012-2024**. San Salvador, El Salvador.
- Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República (2015). **Plan Maestro de Desarrollo Sostenible e Inclusivo de la Región Oriental de El Salvador, 2015-2025**. San Salvador, El Salvador.




**Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo**

81 Avenida Norte y 7a. Calle Poniente, Casa No. 509.

Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, C.A.

---

 (503) 2213-1280 y 2264-5130

