

DOCUMENTO 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 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
1. Marco de referencia y diagnóstico .....	3
2. Visión estratégica.....	7
3. Balance de las políticas implementadas en materia de desarrollo económico territorial y transformación productiva.....	9
4. Propuestas y medidas .....	13
4.1 Propuestas para fortalecer las capacidades del Estado para impulsar transformación productiva y desarrollo económico territorial.....	13
4.2 Propuestas de apuestas programáticas sobre qué hacer, retomando lecciones de buenas experiencias .....	17
5. Hoja de ruta.....	21
5.1 Oportunidad para aprovechar esfuerzos existentes.....	21
5.2 Hoja de Ruta para aprovechar los esfuerzos existentes .....	21
Bibliografía .....	23

## Índice de tablas

---

Tabla 1. Hoja de ruta para aprovechar los esfuerzos existentes.....	22
---	----



## Siglas y abreviaturas

---

<b>ADEL</b>	Agencia de Desarrollo Económico 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>Cdmype</b>	Centro de Desarrollo de Micro y Pequeña Empresa.
<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>Conamype</b>	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
<b>Corsatur</b>	Corporación Salvadoreña de Turismo.
<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>Edfcm</b>	Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina.
<b>ENA</b>	Escuela Nacional de Agricultura “Roberto Quiñónez”.
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
<b>FisdI</b>	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
<b>Fomilenio</b>	Fondo del Milenio.
<b>Fomin</b>	Fondo Multilateral de Inversión.
<b>FUNDAUNGO</b>	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
<b>Fondepro</b>	Fondo de Desarrollo Productivo.
<b>Fusades</b>	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
<b>Frutales</b>	Programa Nacional de Frutas de El Salvador.
<b>GOES</b>	Gobierno de El Salvador.
<b>IES</b>	Instituciones de Educación Superior.
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
<b>ITCA</b>	Instituto Tecnológico Centroamericano.
<b>Insaforp</b>	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.
<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>MDT</b>	Maestría en Desarrollo Territorial.
<b>Megatec</b>	Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico.
<b>Mijiboa</b>	Asociación Intermunicipal del Valle del Jiboa.
<b>Minec</b>	Ministerio de Economía.
<b>Mined</b>	Ministerio de Educación.
<b>Mineducyt</b>	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
<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>OIT</b>	Organización Internacional de Trabajo.
<b>Opamss</b>	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
<b>PAF</b>	Plan de Agricultura Familiar.
<b>Pnodt</b>	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional.
<b>PEP</b>	Plan Estratégico Participativo.
<b>Pfdtp</b>	Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva.
<b>PFGL</b>	Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.
<b>PQD</b>	Plan Quinquenal de Desarrollo.
<b>Proinnova</b>	Programa de Innovación.
<b>PTA</b>	Parque Tecnológico Agropecuario.
<b>RUP</b>	Registro Único de Participantes.
<b>Seteplan</b>	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.
<b>UCA</b>	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
<b>UDB</b>	Universidad Don Bosco.
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
<b>VMCT</b>	Viceministerio de Ciencia y Tecnología.



## 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 enfoque de desarrollo económico territorial. Para lograrlo, se requiere el fortalecimiento de las capacidades estatales que permitan impulsar este cambio. 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.

En este documento se desarrolla una propuesta sustentada 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 próximo Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) y los planes estratégicos institucionales de instancias relevantes del Gobierno de El Salvador (GOES) para el período 2019 – 2024. 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 que podrían ser rescatados como buenas prácticas.

La propuesta se fundamenta en una visión estratégica de lo que se 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 período postconflicto (1992 – 2018) en El Salvador, los cuales son sintetizados en la sección 3 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 realizado en diciembre de 2018; y la lectura de documentos de referencia relevantes<sup>1</sup>.

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 y diagnóstico, que se desglosa en un marco conceptual sobre el desarrollo económico territorial y el diagnóstico que pone en perspectiva la problemática de las economías territoriales en El Salvador, así como las capacidades estatales para enfrentarlas. Posteriormente, el documento 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 Como tal, la investigación académica de base para este documento debe ser considerado como inicial y representa una primera fase de trabajo en una investigación de más largo alcance a realizarse desde la MDT – UCA.



## 1. Marco de referencia y diagnóstico

Una problemática fundamental de las economías territoriales es la excesiva centralización de las dinámicas económicas y la población en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), 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). Superar estas debilidades estructurales de la economía salvadoreña requiere de políticas activas que impulsen transformación productiva hacia dinámicas empresariales de innovación en actividades encaminadas a la generación de mayores inversiones productivas desconcentradas territorialmente.

En este sentido, es fundamental entender las políticas públicas de desarrollo 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); y, reconocer que tienen un efecto diferenciado en los territorios, de acuerdo a los instrumentos de aplicación, a la visión de los implementadores, a las condiciones del público meta y sus capacidades, así como a las características particulares de cada uno de los territorios.

Por otra parte, el desarrollo territorial se refiere a un proceso integral, sistémico, intersectorial y multinivel, que es interactivo, de múltiples actores en distintas dimensiones de la gestión social, cultural, ambiental, económica y política. Este proceso se caracteriza por buscar canalizar las energías de los diferentes actores implicados de forma complementaria para generar transformaciones positivas en las dinámicas actuales con resultados positivos para el conjunto de las poblaciones territoriales y la sostenibilidad ambiental. El desarrollo económico territorial innovador (DeT+i) resulta ser integral a este proceso, y se logra mediante la construcción endógena de estrategias y el fortalecimiento de capacidades para su implementación, posibilitando la dinamización económica para crear más y mejores empleos dignos, ya sea en calidad de asalariados o como emprendedores para personas de las localidades. La transformación productiva y el desarrollo económico territorial innovador requieren el fortalecimiento de capacidades políticas y técnicas para impulsar innovaciones en la forma de elaborar e implementar estas estrategias desde una perspectiva multi-nivel, integral y territorial, para generar resultados cualitativamente diferentes en función de una visión alternativa y transformada de la economía territorial (Cummings 2014).

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 requieren 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, así como para realizar un proceso de concertación – negociación de intereses y movilización de acciones coordinadas entre actores en pro de lograr resultados de desarrollo territorial, dependen fundamentalmente de las motivaciones y las capacidades de gestión de los diversos actores implicados, públicos, empresariales y de la sociedad civil, territoriales y no territoriales. 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, relacionado 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, así como relacional, con referencia a un determinado sistema de actores y sus relaciones de poder (Cummings 2015 y 2017).

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 de desarrollo económico territorial (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 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).

Este marco general de conceptualización de capacidades para impulsar iniciativas de transformación productiva y desarrollo económico territorial es complementado por 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 entenderlas 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.” (Huerta 2008, citando a Repetto 2004).

Esta conceptualización de las capacidades estatales detalla 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 éstas.

Por su parte, en El Salvador a nivel macroeconómico, en los últimos años se ha recuperado lentamente del impacto de la crisis mundial del 2008 – 2009 y mantenido un débil crecimiento económico, logrando 2.3% para 2018 y una proyección de 2.6% para 2019 (BCR, 2018). Esta situación, que no es favorable 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 de capital fijo es exiguo, no así el corriente.

Tal como se planteó anteriormente, persiste en El Salvador una centralización exacerbada de los procesos económicos, el tejido empresarial y el empleo de calidad a nivel metropolitano; mientras que en el interior del país predominan microempresas que no generan alternativas de sustentación para la mayor parte de la población. Por otra parte, 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, requiere 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).*

Como se enfatizó previamente, en El Salvador se requieren intervenciones de política que promuevan transformación productiva orientadas a estimular dinámicas empresariales de innovación en actividades empresariales que fomenten: la afluencia de inversiones desconcentradas territorialmente, alzas en la productividad y valor agregado, mejores empleos de calidad; en sintonía con el deber ser del DeT.

### **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 treinta 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
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
13. Ley de Fomento de la Producción
14. Ley de Fomento y Protección de la Micro y Pequeña Empresa
15. Programa de Emprendimientos (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, 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.

## 2. Visión estratégica

El Salvador necesita una transformación productiva con un enfoque de desarrollo económico territorial innovador (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 para lograr mejorar las condiciones integrales de vida de todas las y 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 socioambientales 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 las 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 por transformaciones estructurales en la matriz productiva y la dinamización del desarrollo económico territorial innovador.

Se destaca como un elemento clave de 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 período 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 clave 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 denominar

como la Familia Económica del GOES<sup>2</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 microregionales y localidades de cada región, implementación, monitoreo, evaluación y aprendizaje para la 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, los objetivos del proceso de transformación productiva y el DeT + i, no son 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 la planificación 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 niveles de las operaciones estatales, y mayor alineamiento con esfuerzos realizados por organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales) de apoyo al desarrollo.

De esta forma se han desatado 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.

---

2 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).

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

En el país, existen múltiples políticas, programas y proyectos gubernamentales, implementados o en marcha, que tienen por objetivo lograr transformación productiva y desarrollo económico territorial. Los resultados de la implementación están condicionados por la configuración actual de intereses y el poder de los actores involucrados; y, así frecuentemente no logran integralmente sus objetivos. Desde la firma de los Acuerdos de Paz (1992 - 2018) se han implementado más de treinta políticas, programas o proyectos de carácter estratégico para impulsar iniciativas de transformación productiva y desarrollo económico territorial, algunas enfocadas en territorios específicos. La investigación focaliza su atención en cuatro tipos de políticas públicas impulsadas desde el GOES en este periodo post conflicto:

- i. Apuestas por la transformación de sectores económicos específicos con un proceso de implementación que prioriza determinados territorios subnacionales. Entre estas, figura la que busca transformar el sector agropecuario, a través del Programa de Agricultura Familiar (PAF); el conjunto de proyectos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con apoyo del Fondo Internacional de Agricultura (FIDA) y el Programa Nacional de Frutas de El Salvador (Frutales). También, están las apuestas para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas (Mipes), a través del Programa y Movimiento “Un Pueblo Un Producto”, de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (Conamype); y, el desarrollo turístico, a través del Programa Pueblos Vivos, impulsado por el Ministerio de Turismo (Mitur).
- ii. Propuestas y / o programas de desarrollo orientados a la transformación económica de territorios subnacionales específicos.

Dentro de estas se encuentran: la Estrategia de Desarrollo de la Zona Norte de El Salvador, impulsada a través del primer proyecto nacional del Fondo de Milenio (Fomilenio I). De igual manera, aquellas que priorizan el desarrollo de la Región Oriental de El Salvador, incluyendo los elementos económicos del Plan Maestro de Desarrollo de la Región Oriental y el Plan Estratégico de Desarrollo del Golfo de Fonseca, así como los elementos económicos de la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina (Edfcm).

- iii. La formulación e iniciativas de territorialización de la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (Pfdtp), incluyendo el Programa de Corredores Productivos que surge de la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina para fortalecer la competitividad de las Mipyme en cadenas con potencial de desarrollo en este territorio.
- iv. El fortalecimiento de capacidades de los gobiernos municipales, a través del Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales (PFGL), enfatizando el componente de los Planes Estratégicos Participativos, con énfasis en desarrollo económico local.

Con base en la caracterización y análisis de los elementos de políticas públicas (expuestos en el Documento Técnico Base de Propuesta de Política Pública), se realizan conclusiones sobre el alcance de las capacidades estatales para impulsar la transformación productiva y el desarrollo económico territorial en El Salvador. Sobre dichas conclusiones, se hace un análisis de sus fundamentos a partir de los elementos de políticas públicas considerados en el marco de esta investigación<sup>3</sup>.

3 Por razones de espacio en este documento, sintético y propositivo, no es posible ahondar en los hallazgos del análisis de cada elemento referenciado; y, se orienta a personas interesadas a profundizar, a través de la lectura del documento Documento Técnico Base de Propuesta de Política Pública.

- 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 Pfdtp, 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 Pfdtp, 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, 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 ciertos 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 Pfdtp, 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 aprendizaje de la experiencia. El conocimiento se queda con las personas y las instancias implementadoras y financiadoras. Algunos casos analizados que respaldan esta conclusión son el Programa Frutales, el 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 estatales, 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 gubernamentales, según indicadores de su bienestar personal y familiar, aplicados con apoyo del 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 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 el programa “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.

- **EI MAG**, en coordinación con el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal “Enrique Álvarez Córdova” (Centa), registra información de personas que reciben Paquetes Agrícolas, pero no han evaluado el impacto de este programa adecuadamente como base para decidir si darle continuidad o no.
- 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 período de administración de gobierno o incluso menos. No tienen continuidad por cambios en el Ejecutivo o de 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 pilotos, 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 del 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 y políticas importantes, impulsadas 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 sobrevivir en su esencia, frente a la transición al nuevo gobierno en 2019. Algunos de estos programas son: “Un Pueblo Un Producto”, Pueblos Vivos y Pfdtp.

- 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 de otros actores de los sistemas territoriales. Esto es el caso de “Un Pueblo Un Producto” y Pueblos Vivos; donde se evidencia un vínculo para su operación, pero no cuentan con 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 esperada en las relaciones con actores territoriales, la cual es necesaria 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 la evaluación de las políticas públicas. Algunos ejemplos de lo anterior se constatan en el Programa Frutales, el PAF y el componente productivo de Fomilenio I; los cuales 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 Planes

Estratégicos Participativos (PEP), impulsados desde el PFGL y FisdI; no retoman 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 en 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 Ministerio de Economía (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. El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Pnodt) así como los

planes de desarrollo de territorios de especial interés como la Estrategia de Desarrollo de la Franja Costero Marina y el Plan de Desarrollo de la Región Oriental, y otro conjunto amplio de microrregiones y municipios. no están articulados entre sí, y tampoco existen mecanismos de concertación y coordinación, ni instrumentos de financiamiento necesarios para su implementación, con una amplia participación de diversos actores territoriales.

## 4. 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.

### 4.1 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>4</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, democrática y participativa. La definición de las competencias a descentralizar debería realizarse bajo la lógica establecida en la propuesta de

<sup>4</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.



Ley Marco de Descentralización del Estado<sup>5</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>6</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>7</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 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

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

6 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.

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

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 prioritizadas 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 prioritizadas 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.

#### **4.2 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, conocedores 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.

## 5. Hoja de ruta

### 5.1 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.

### 5.2. 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 por los titulares 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

