



SERIE DE
PUBLICACIONES
RUTA

El rol del Enfoque Sectorial Ampliado para el desarrollo rural sostenible en Centroamérica

Documento de Trabajo N°20



DFID



El rol del Enfoque Sectorial Ampliado para el desarrollo rural sostenible en Centroamérica

Serie de Publicaciones Ruta

Documento de Trabajo N°20

Richard Anson y Peter Pfaumann



DFID



Este documento fue preparado para RUTA por Richard Anson (Consultor Internacional) en colaboración estrecha con Peter Pfaumann (Asesor Principal de Desarrollo Rural/Unidad Rural/Banco Interamericano de Desarrollo), bajo la dirección de Miguel Gómez (Director de RUTA), así como con la colaboración de la Secretaría Técnica del Consejo Agropecuario Centroamericano (Lic. Roger Guillén, Secretario Ejecutivo). Se agradece los insumos de Willi Graf (Asesor Principal, COSUDE), César Falconí (Jefe de Unidad Rural, BID), Nancy Jesurun-Clements (Especialista Senior Recursos Naturales, BID), Sybille Nuenninghoff (Especialista Recursos Naturales, BID), Erick Zeballos (Asesor Principal, DFID). La primera edición de la nota fue preparada por R. Anson (Noviembre, 2005). El presente documento actualiza los puntos relevantes, tomando en cuenta otros estudios más recientes y los avances relevantes en Nicaragua, Honduras y El Salvador. El Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), socios de RUTA, también cofinanciaron la preparación/actualización de este trabajo, incluyendo un proceso de consultas. La nota se elaboró en colaboración/consulta con los funcionarios de las Secretarías de Agricultura y de agencias cooperantes de Nicaragua, Honduras y El Salvador, que están involucradas en diferentes fases del enfoque sectorial. Se agradecen los aportes, insumos y colaboración de las personas consultadas durante las dos fases de la investigación, incluyendo talleres durante el 2005 en Honduras (5 de agosto), en El Salvador (5 de septiembre), en Nicaragua (8 de septiembre), y en Costa Rica/sede RUTA (8 de septiembre), así como comentarios/aportes de RUTA, Banco Mundial, BID, FIDA, Finlandia, DFID y funcionarios de MAGFOR (Nicaragua), SAG (Honduras) y MAG (El Salvador).

339.46 Proyecto Ruta
 A622r El rol del enfoque sectorial ampliado para el desarrollo rural
 sostenible en Centroamérica / Richard Anson, Peter Pfaumann.
 -- San José, C.R.: Proyecto Ruta, 2006.
 88 p. : 28x22 cm.

 ISBN 9968-866-51-2

 1.Desarrollo rural. 2. Desarrollo sostenible. 3. América Central.
 I.Anson, Richard. II. Pfaumann, Peter. IV. Título

Autores: Richard Anson y Peter Pfaumann

Edición: Proyecto RUTA

Control de edición: Patrizia Cocca, RUTA

Revisión de texto, diseño e impresión: Infoterra Editores S.A.

© Copyright Proyecto RUTA

Primera edición: 2006

Se autoriza la reproducción de esta publicación para fines educativos u otros no comerciales sin permiso escrito previo del detentor de los derechos de autor con tal que se reconozca plenamente la fuente. Se prohíbe la reproducción de esta publicación para la reventa u otros fines comerciales sin permiso escrito previo del detentor de los derechos de autor.

Las ideas y opiniones contenidas en este documento no necesariamente representan los criterios de las agencias auspiciadoras ni reflejan las políticas de sus Juntas Directivas.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido –DFID

Impreso en Costa Rica, Marzo 2007

Índice de contenido

SIGLAS EMPLEADAS	4
PRESENTACIÓN	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
I. CONTEXTO ESTRATÉGICO	11
1.1 Contexto y racionalidad para un enfoque sectorial ampliado en el desarrollo rural	11
1.2 Objetivos, “clientes” y enfoque	12
II. SÍNTESIS DEL ENFOQUE SECTORIAL AMPLIADO: CONCEPTOS, ELEMENTOS Y MODALIDADES	13
2.1 Origen y definiciones	13
2.2 Cobertura del “Sector”	15
2.3 Racionalidad de adaptar un enfoque sectorial	16
2.4 Modalidades financieras	19
III. ENFOQUES SECTORIALES: SÍNTESIS DE ALGUNAS EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS E IMPLICACIONES OPERACIONALES	22
3.1 Marco de experiencias diversas	22
3.2 Situación actual de enfoques sectoriales en varios países	22
3.3 Resumen de lecciones aprendidas de ESAs	23
3.4 Perspectivas adicionales de algunos temas claves	27
IV. SITUACIÓN ACTUAL, DESAFÍOS Y APLICACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS PARA LOS ENFOQUES SECTORIALES EN AMÉRICA CENTRAL	31
4.1 Nicaragua: PRORURAL	31
4.2 Honduras: PESA, Plan Estratégico Operativo y Enfoques Subsectoriales	37
4.3 El Salvador: Hacia un Enfoque Sectorial Ampliado (crecimiento rural)	43
V. MARCO ESTRATÉGICO PARA EL ROL DE APOYO DE RUTA	47
5.1 Contexto del rol y mandato de RUTA	47
5.2 Elementos para un marco operativo	48
ANEXOS:	
1. Resumen de experiencias y lecciones aprendidas de ESAs	49
2. Nicaragua: Rol estratégico del desarrollo rural productivo en la reducción de la pobreza	62
3. Honduras: Rol estratégico del sector agroalimentario en la reducción de la pobreza	65
4. El Salvador: Estrategia de crecimiento económico rural y reducción de la pobreza	73
5. Marco operativo para el rol de apoyo de RUTA	76
6. Lista de personas consultadas	81
7. Bibliografía y referencias	82

Siglas empleadas

AA&A:	Apropiación, Alineamiento y Armonización	PBA:	Program-based Approach
ASIP:	Agricultural Sector Investment Program	PBL:	Policy Based Loan
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo	PEO:	Plan Estratégico Operativo del Sector Agroalimentario (Honduras)
BM:	Banco Mundial	PIB:	Producto Interno Bruto
CAFTA:	Tratado de Libre Comercio Centroamericano-EEUU	PMA:	Plan of Agricultural Management (Uganda)
CdC:	Código de Conducta	PND-O:	Plan Nacional de Desarrollo – Operativo (Nicaragua)
DFID:	Departamento para el Desarrollo Internacional (Gran Bretaña)	PRSC:	Poverty Reduction Sector Credit
DRP:	Desarrollo Rural Productivo (Nicaragua)	PROAGRI:	Programa de Agricultura de Inversión Pública (Mozambique)
ESA:	Enfoque Sectorial Ampliado	PRORURAL:	Programa de Desarrollo Rural Productivo (Nicaragua)
ERP:	Estrategia de Reducción de Pobreza	PRONAFOR:	Programa Nacional Forestal (Honduras)
ES:	Enfoque Sectorial	RUTA:	Unidad Regional de Asistencia Técnica (para América Central)
FIDA:	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	SAG:	Secretaría de Agricultura (Honduras)
GDLN:	Global Development Learning Network	SIBTA:	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria
IICA:	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	SNIP:	Sistema Nacional de Inversión Pública
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería (El Salvador)	SNITTA:	Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agroalimentaria (Honduras)
MADER:	Ministerio de Agricultura (Mozambique)	SPA:	Sector Público Agrícola (Nicaragua)
MAGFOR:	Ministerio de Agricultura y Forestal (Nicaragua)	SWAp:	Sector Wide approach
MCDR:	Mesa de Coordinación para el Desarrollo Rural (El Salvador)	TLC:	Tratado de Libre Comercio
MdE:	Memorando de Entendimiento		
MTEF:	Medium Term Expenditure Framework		
ODI:	Overseas Development Institute		

Presentación

Centroamérica, a pesar de los esfuerzos invertidos durante décadas por sectores públicos, privados y la cooperación internacional, sigue azotada por la pobreza, la cual se concentra mayormente en las zonas rurales. Esta situación requiere de una reorganización más estructurada de la acción de todos los actores, fomentando y facilitando el diálogo a nivel de los países a lo interno del sector público, entre los sectores público y privado y entre éstos y la cooperación internacional. El crecimiento económico inclusivo, que busque reducir los efectos negativos y aprovechar los beneficios potenciales del CAFTA y de otros tratados comerciales, es uno de los objetivos en que se debe trabajar conjuntamente con metodologías más efectivas y eficientes, con el fin de que Centroamérica logre un desarrollo económico y social armónico.

La estrategia del Enfoque Sectorial Ampliado, ESA (SWAp, por su sigla en inglés), está centrada en un sector y programa específico y busca generar un proceso integrador de todos los actores para lograr una mayor colaboración e impacto. El ESA se fundamenta en alianzas entre la cooperación internacional, el sector privado y la sociedad civil, así como en la necesaria apropiación y liderazgo del gobierno y sus instituciones, de forma coherente, integral y coordinada. El ESA prioriza las políticas y el marco multianual de gasto público como parte de la estrategia sectorial, conformando así una plataforma integradora que cumple las condiciones necesarias de transparencia en el uso de recursos, minimiza la duplicación de acciones y aumenta el grado de sinergia entre las instituciones.

RUTA, desde su inicio se ha centrado en el apoyo al desarrollo rural en los países centroamericanos, buscando desde su naturaleza interagencial contribuir a la reducción de la pobreza y al fortalecimiento institucional. Consciente de la complejidad de la colaboración entre todos los sectores en la región, RUTA ha encontrado en el ESA un marco sólido para lograr esos objetivos.

En general, RUTA fomenta los principios de interagencialidad, transparencia, diálogo y relación con la cooperación internacional y con los sectores público y privado, así como el uso eficiente de los recursos. A través de su acciones en el área de Gestión del Conocimiento y Comunicación, RUTA espera facilitar el intercambio de información y documentación para dar a conocer y posicionar al ESA en la agenda de los tomadores de decisión.

En pos de este objetivo, RUTA se complace en presentar este estudio sobre el Enfoque Sectorial Ampliado, donde se dan a conocer las experiencias vividas en Centroamérica y en otros países, al igual que se muestran las lecciones aprendidas y las buenas prácticas con el fin de que los actores clave de cada uno de los países identifiquen sus alcances, limitaciones, desafíos y oportunidades.

Llegado el cierre del estudio, a RUTA le complace hacer público el agradecimiento a los autores por su dedicación y a los Ministerios de Agricultura de Nicaragua, Honduras y El Salvador, así como al Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), por sus aportes a este documento. También debemos agradecer a las agencias socias de RUTA por el respaldo tanto técnico como financiero y a las diversas instituciones centroamericanas que han logrado enriquecer el proceso gracias a su participación. Merece una mención especial la Plataforma Global para el Desarrollo Rural (GDPRD, por sus siglas en inglés), que ha venido apoyando a PRORURAL en Nicaragua como uno de los cuatro casos de atención y seguimiento a nivel global. La experiencia internacional que ellos han compartido ha sido fundamental para la calidad del estudio.

Miguel Gómez,
Director Proyecto RUTA

Resumen ejecutivo

(i) **Contexto estratégico:** A pesar del apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional y de las acciones de los gobiernos durante muchos años, en América Central la pobreza todavía continúa concentrada en las áreas rurales. Este fenómeno se ve afectado por una serie de causas, incluyendo las restricciones macro fiscales, las debilidades institucionales, los impactos limitados y no sostenibles del sector público, la falta de focalización, y el rol limitado del sector privado. Hay preocupación por proyectos tradicionales que, a pesar de contar con buenas intenciones y diseños, presentan una falta de alineación y armonización entre ellos y con las políticas nacionales. En resumen las estrategias e inversiones tienen impactos limitados en la solución de las diversas causas que agobian al sector rural de Centroamérica, y en las restricciones señaladas en esta nota.

(ii) **Objetivos y grupo meta del documento:** El objetivo de esta nota es desarrollar un marco de referencia acerca de las experiencias y lecciones aprendidas sobre el enfoque sectorial ampliado (SWAp, por sus siglas en inglés), que permita a los Ministerios de Agricultura, otras dependencias y tomadores de decisiones del sector público de los países miembros del CAC, a los representantes de la cooperación internacional y al sector privado, entender mejor los alcances, desafíos, obstáculos, limitaciones, potencialidades, requisitos y capacidades para liderar mejor el proceso del Enfoque Sectorial Ampliado (ESA) y sus implicaciones operativas en Centroamérica, con el apoyo de RUTA y otras instituciones.

(iii) **Estructura de la nota:** este documento tiene cuatro secciones principales:

- Síntesis del enfoque sectorial ampliado: conceptos, elementos y modalidades.
- Un resumen selectivo de algunas experiencias y lecciones aprendidas e implicaciones operativas de enfoques sectoriales, y perspectivas adicionales en varios temas estratégicos: justificación económica, incentivos y requisitos de salvaguardas ambientales y sociales.

- Situación actual, desafíos y aplicación de lecciones aprendidas para los enfoques sectoriales en América Central (con enfoque en Nicaragua, Honduras y El Salvador).
- Un marco estratégico para guiar el rol de apoyo de RUTA, en colaboración con otras instituciones.

La nota también presenta cuatro anexos que resumen las experiencias de 9 ESAs (Anexo 1), el contexto actual de la pobreza y las estrategias y programas de los gobiernos, incluyendo el origen y los componentes de los enfoques sectoriales en Nicaragua, Honduras y El Salvador (Anexos 2-4).

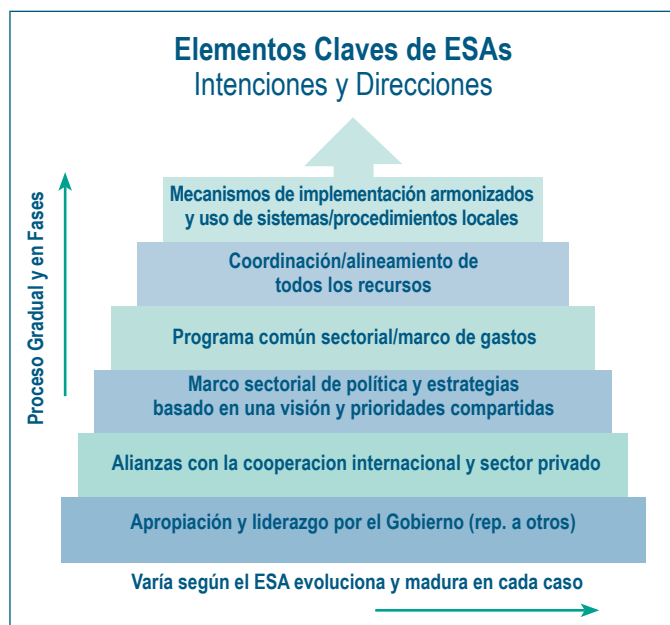
(iv) **“ABCs” de los Enfoques Sectoriales Ampliados:** aunque hay varios nombres y definiciones de enfoques sectoriales ampliados, una definición comúnmente aceptada y usada es la siguiente:

Un ESA es un enfoque y proceso para integrar la colaboración de todos los actores para apoyar un “sector” y programa, con apropiación y liderazgo por parte del gobierno (y país), en forma coherente, integral y coordinado.

(v) En la literatura, generalmente hay **seis elementos claves de un ESA** que muestran las intenciones y direcciones del gobierno:

- Liderazgo y apropiación por parte del gobierno y sus instituciones (representando a otros grupos).
- Alianzas con la cooperación internacional, sector privado, y la sociedad civil, y uso de sistemas formales para trabajar juntos o separados con el fin de promover una mejor cooperación e impacto (frecuentemente en forma de mesas sectoriales).
- Política y estrategia sectorial consensuada, basadas en una visión y prioridades previamente acordadas.
- Un programa sectorial y un marco multianual de gasto público sectorial acordados (de preferencia, como parte de un marco multianual de gasto público a nivel macro).
- Coordinación/alineación de todos los recursos (dentro del marco presupuestario multianual).

- Mecanismos de implementación armonizados y uso creciente de sistemas y procedimientos nacionales (generalmente acompañado por acciones de fortalecimiento) para reducir los costos de transacción entre gobierno y cooperantes.



(vi) Aunque conceptualmente hay un enfoque sectorial ampliado “puro”, en la práctica lo importante es que cada país y sector tome su “estilo” propio para eventualmente llegar a cumplir con los seis elementos. Es posible que los países no lleguen a cubrir todo lo “rural” bajo un esquema ESA, además de que la cobertura del desarrollo rural (y su “sector”) se define diferente en cada país. La literatura y la experiencia incipiente muestran beneficios potenciales al adoptar e implementar procesos y programas de enfoque sectorial ampliado. Dadas las características del desarrollo rural¹, los desafíos son mayores que en otros sectores:

- La multisectorialidad del desarrollo rural dificulta la definición de los límites de un “ESA Rural”.

¹ En vista de que no existe una definición unificada de “sector rural”, en este documento se utiliza la expresión “ESA rural” para todos los ESAs relacionados con los sectores agrícolas, agropecuarios, agroalimentarios o productivos rurales. La cobertura del ESA rural, en un momento dado, se definirá por cada país (generalmente en concertación con los cooperantes). Hay una tendencia en varios países a usar el término del sector “rural productivo” (por ejemplo, en Nicaragua, y ahora en Costa Rica).

- La multisectorialidad del desarrollo rural resulta en un número más alto de instituciones gubernamentales involucradas.
- El rol del sector público frente al sector privado es distinto de los sectores sociales y depende del modelo económico de cada país.
- En el ámbito internacional no existen criterios técnicos y conceptuales unificados para un ESA Rural comparables con los de un ESA Salud Pública o de un ESA Educación Primaria.

(vii) Un aspecto importante de las ESAs son sus tres tipos de modalidades financieras (se puede usar una combinación, en forma coordinada y complementaria, según el cooperante y según los acuerdos con el gobierno). Estos tres tipos son:

- Financiamiento en proyectos, y en “paralelo”, con coordinación intensiva alrededor de una estrategia y un programa común acordado.
- Financiamiento en “fondos comunes”, asignados al sector.
- Apoyo presupuestal: canalizando los fondos al Tesoro (generalmente en el contexto de un plan multianual de gasto público); puede ser ligado o no ligado al sector.

(viii) Uno de los aspectos operativos más importantes en la formulación y ejecución efectiva de enfoques sectoriales ampliados, se refiere a los **arreglos y mecanismos institucionales y de coordinación**. Frecuentemente los países que adoptan enfoques sectoriales han elaborado un sistema de mesa global y sectorial, con varios mecanismos de coordinación y trabajo. Cada país tiene que elaborar su propio estilo y funcionamiento, basado en algunos principios comunes de transparencia y representatividad. Los arreglos institucionales no se deben delimitar solamente al nivel nacional sino extenderse a los mecanismos de implementación del ESA en el territorio de cada país.

(ix) **Síntesis selectivas de algunas experiencias de ESAs:** esta sección presenta una síntesis selectiva de la situación actual de nueve experiencias y lecciones aprendidas de la implementación de ESAs incluyendo algunas experiencias en los sectores de salud y educación. Los casos presentados son los siguientes:

- Sector Rural/Agrícola
 - Zambia: Programa de Inversiones del Sector Agrícola (ASIP)
 - Mozambique: PROAGRI
 - Bolivia: Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA)
 - Uganda: Plan de Modernización Agrícola (PMA)
- Otros Sectores
 - Ghana (salud)
 - Honduras (salud y educación)
 - Nicaragua (educación y salud)
 - Nicaragua (10 sectores)
 - India (subsector primaria)

(x) **Resumen de lecciones aprendidas:** La síntesis de las experiencias de los nueve ESAs muestra la aplicación de los principios y la diversidad de enfoques sectoriales, generando 13 lecciones aprendidas que tienen aplicación para el desarrollo rural de Nicaragua, Honduras y El Salvador, al igual que para otros países.

Lecciones generales

Lección 1: Los ESAs implican cambios profundos de comportamiento y en la manera de “hacer negocio” entre los representantes de los gobiernos y de la cooperación internacional. Exigen voluntad política, una gran confianza entre los participantes y la disposición de romper barreras. Hay varios mecanismos que puedan facilitar los cambios de comportamiento (por ejemplo un código de conducta concertado, acordado y actualizado periódicamente; o bien mecanismos/espacios de coordinación que mejoran la transparencia y el trabajo conjunto).

Lección 2: Los ESAs en el sector rural productivo son más complejos que los proyectos tradicionales, y toman más tiempo y costo en la fase de preparación, así como en la fase inicial de implementación.²

Lección 3: La combinación de PRSC (Créditos de Reducción de Pobreza), de PBL (Policy Based Loan) y/o otros tipos de

apoyo presupuestal complementado con un enfoque sectorial ofrece más posibilidades de lograr y sostener resultados en los cambios técnicos e institucionales necesarios.³

Lección 4: Existen tres modalidades de financiamiento de los ESAs, los cuales incluyen el apoyo vía proyectos (alineados con la estrategia sectorial), vía un fondo común o a través de un apoyo presupuestal. Estas tres modalidades se pueden utilizar en varias combinaciones para mantener flexibilidad administrativa. Paralelamente, se deben fortalecer los sistemas nacionales.

Lecciones para el proceso

Lección 5: El liderazgo efectivo del gobierno, representado por el ministerio del sector, es fundamental. Es clave involucrar activamente el Ministerio de Hacienda/Finanzas y al Ministerio de la Presidencia o del Primer Ministro en forma continua para lograr integración y participación de las agencias sectoriales. Igualmente, es importante usar la estructura y el proceso presupuestal para lograr la integración del ESA en los procedimientos administrativos nacionales.

Lección 6: El fortalecimiento institucional, incluyendo reformas necesarias, y la creación de las capacidades para coordinar y liderar la elaboración y la implementación del ESA debería formar parte del proceso desde el inicio. La demora en enfocar en los aspectos y “arquitectura” institucional debilita los procesos y los resultados esperados de los ESA.

Lección 7: La estrategia del sector, bien formulada y concertada por los actores claves, debe guiar la elaboración operativa del ESA y el proceso de la alineación y armonización, y no al revés.

Lección 8: La definición de la modalidad del financiamiento debería ser tema de enfoque después de haber definido claramente el Programa Sectorial en un marco estratégico.

² Aunque todavía no hay información, se anticipa que los “costos de transacción” de los ESA, por parte del gobierno y los cooperantes, estarán bajando en el transcurso del tiempo mediante la implementación de los ESA.

³ Algunos cooperantes tienen la tendencia de enfocar en el apoyo presupuestal a nivel macroeconómico, bajo el supuesto que esto resultará en cambios sectoriales. Es importante encontrar la mejor manera de optimizar el uso complementario del apoyo macroeconómico y sectorial.

Lección 9: Es clave diseñar y lanzar sistemas de seguimiento y evaluación efectivos desde el principio del ESA, apoyado por indicadores, lo cual puede ayudar a generar información estratégica y un mayor nivel de confianza y diálogo.

Lecciones referentes a los ESA Rurales

Lección 10: Los ESAs en el desarrollo rural (o sector rural productivo) son más complicados que en educación o salud, y requieren mayor atención y tiempo para ver los logros, por las siguientes razones:

- El rol del sector privado exige modelos y alianzas operativos público-privados que complican el diseño y la implementación de ESA, pero que son claves.
- La multisectorialidad de Programas de Desarrollo Rural exige mecanismos de coordinación interinstitucionales.
- Hay un número elevado de participantes de la cooperación internacional en un ESA y no existen estrategias y modalidades internacionalmente aprobadas, lo cual dificulta la unificación de criterios.

Lección 11: La cobertura del enfoque sectorial (subsector, sector, multisectorial) se puede definir conforme a las estrategias, capacidades y prioridades del país, en concertación con los actores claves. Cuanto más amplia sea la cobertura del ESA, más complejo es su proceso de diseño e implementación.

Lección 12: Los enfoques sectoriales en el desarrollo rural tienen una tendencia centralista y gubernamental, y necesitan contramedidas explícitas en el diseño e implementación para promover la descentralización y la desconcentración, así como la participación activa de grupos estratégicos (especialmente del sector privado), “aterrizando” con estrategias y mecanismos territoriales.

Lección 13: Dada la complejidad del proceso, es importante buscar una integración paulatina de los proyectos y programas existentes en un ESA, consistentes con los objetivos y resultados estratégicos del mismo.⁴ Es importante revisar y

elaborar estrategias y acciones de ajuste de los proyectos durante el período de preparación del ESA. Logros concretos al corto plazo pueden generar mayor confianza y compromiso para una implementación más efectiva.

- (xi) Este documento también incluye una sección que resume tres temas que influyen en la calidad y eficiencia del contenido y procesos de los ESAs: la importancia de incluir justificación económica en los gastos públicos; la importancia de promover incentivos para un mayor apoyo y participación por parte de los gobiernos y cooperantes; y maneras de balancear los requisitos de salvaguardas ambientales y sociales. Estos factores deben recibir mayor atención explícita al apoyar los procesos ESA, con el fin de generar mejores resultados estratégicos.
- (xii) Situación actual y desafíos para los enfoques sectoriales en Nicaragua, Honduras y El Salvador: tomando en cuenta las experiencias de enfoques sectoriales en la sección anterior, este capítulo presenta una síntesis de la situación actual, desafíos y oportunidades, al aplicar lecciones relevantes de los enfoques sectoriales que se están preparando e implementando en Nicaragua, Honduras y El Salvador. El contexto estratégico para cada país está resumido en los Anexos 2-4. En los tres países los avances están en diferentes etapas y generalmente son positivos, aún con desafíos que requieren un gran esfuerzo conjunto y coordinado por parte de muchos actores. La participación activa del sector privado y de la sociedad civil está atrasada, y generalmente ha ido a la saga. Su participación efectiva temprana en los procesos y programas es una lección clave de la experiencia internacional. Estos actores, especialmente el sector privado, son los que generarán y sostendrán los impactos sostenibles. Cada uno de los países tiene una serie de desafíos y el informe señala acciones recomendadas prioritarias para cada país. El “hilo” de las recomendaciones es tratar de aplicar los seis elementos claves de ESAs, ajustados a cada país, durante sus procesos de formulación e implementación.
- (xiii) Marco estratégico para el rol de apoyo de la cooperación: este capítulo apunta los grandes desafíos que

⁴ Frecuentemente, hasta el 50 % de los gastos públicos (incluyendo fondos de la cooperación) para el sector rural productivo de un ESA son proyectos que están bajo implementación al momento de formularlo.

cada país está enfrentando al formular y ejecutar sus enfoques sectoriales, y muestra la importancia de obtener el apoyo técnico y financiero más apropiado, a tiempo, integrado (con los otros actores), y ajustado a los aspectos específicos de cada país. En los tres países, RUTA, como parte de su programa de apoyo inter-agencial, ha estado activo en las fases iniciales de los procesos de formulación e implementación de los ESA. Es importante que RUTA y otras agencias internacionales fortalezcan su colaboración para seguir apoyando a los gobiernos de Centroamérica en la adaptación de los procesos y programas de tipo ESA. Se puede hacer énfasis en:

- Responder a las demandas puntuales de los Ministerios de Agricultura por mayor ayuda técnica en los procesos y programas ESA.
- Enfatizar los procesos inter-agenciales.
- Compartir experiencias efectivas y prácticas de inter-agencialidad a lo interno de los países, en la región y extra-región.
- Reforzar los esfuerzos operativos para ayudar a los países a hacer más eficientes los programas de reducción de la pobreza y las intervenciones públicas en el desarrollo rural.
- Fortalecer la alianza de RUTA con la Plataforma Global de Desarrollo Rural⁵ compartiendo y ajustando conocimiento y experiencias de un “bien público”, y fortaleciendo el trabajo interagencial mediante el apoyo a los ESA.

⁵ Para más información sobre la “Global Donor Platform for Rural Development” consulte www.gdprd.org

I. Contexto estratégico

1.1. Contexto y racionalidad para el Enfoque Sectorial Ampliado en el desarrollo rural

Aunque hay diversas coyunturas políticas, sociales y económicas en los países centroamericanos, hay tres temas centrales que son comunes para ellos: la urgencia de acelerar el crecimiento económico inclusivo para reducir la pobreza y generar mayores empleos (que se concentra principalmente en áreas rurales); el aprovechamiento pleno de los beneficios potenciales y reducción de los posibles efectos adversos de la implementación de los acuerdos CAFTA; y la búsqueda de metodologías más efectivas y eficientes, ajustadas a cada país, para que se lleve a cabo la cooperación internacional al desarrollo económico y social en cada país de América Central.

A pesar del apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional, y de las acciones de los gobiernos durante muchos años, en América Central la pobreza todavía continúa concentrada en las áreas rurales. Este fenómeno se ve afectado por una serie de causas, incluyendo las restricciones macro-fiscales, las debilidades institucionales, los impactos limitados de las inversiones del sector público y el rol limitado del sector privado. Hay preocupación por proyectos tradicionales que, a pesar de contar con buenas intenciones y diseños, carecen de armonización entre ellos y con las políticas nacionales. En resumen, los proyectos tienen impactos limitados en la solución de las causas estructurales que agobian al sector rural de Centroamérica y en las restricciones señaladas al inicio de este párrafo. Estos desafíos son mayores en las áreas rurales, dada la necesidad de intervenciones multisectoriales y la dispersión geográfica de familias rurales.⁶ También, hay atención creciente para mejorar la apropiación/liderazgo y la armonización y alinea-

ción (AA&A) del sector público, el privado y la cooperación, para lograr mayor eficiencia e impacto sostenible, y para disminuir intervenciones aisladas con criterios y estrategias divergentes.

En varias regiones del mundo se observan resultados prometedores cuando se utiliza un “enfoque sectorial ampliado” (conocido en inglés como “Sector Wide Approach”/SWAp)⁷. Esta es una estrategia y metodología (o proceso) para responder a estos problemas y generar resultados mejores y sostenibles, con el fin de lograr una mejor AA&A en la promoción de la reducción de la pobreza. El enfoque sectorial es una metodología para integrar mejor las políticas y estrategias con inversiones priorizadas, apoyado por una institucionalidad más efectiva, una mejor coordinación de las instituciones públicas, un mayor consenso con el sector privado y un uso más eficiente de los recursos de la cooperación internacional. Con base en información disponible, se estima que hay alrededor de 90 ESAs, de los cuales la mayoría se ubican en los sectores sociales. Hay alrededor de 15 ESAs relacionados con el desarrollo rural en varias fases de diseño e implementación.⁸ El estudio más reciente sobre ESAs para el desarrollo rural se está llevando a cabo con apoyo de la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural (“Plataforma”). Este estudio, cuya cobertura es global,⁹ se completará en marzo de 2007.

⁶ Por ejemplo, recientemente el Banco Mundial terminó un trabajo analítico, “Los Motores de Crecimiento Rural” (con enfoque en los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua). Los resultados y recomendaciones dan importancia a tomar una estrategia más comprensiva y multisectorial, enfocada en promover mayor acceso a activos mediante estrategias diferenciadas.

⁷ El enfoque sectorial no tiene una sola versión, dado que se ajusta a las situaciones de cada país y sector. Sin embargo, el enfoque sectorial se caracteriza por varios elementos/principios que se resumen en la sección 2.1.

⁸ Un documento excelente que resume muchos de los conceptos básicos y experiencias de ESAs en el sector rural fue preparado por FIDA. Véase: FIDA. Política del FIDA sobre los Enfoques Sectoriales en la Agricultura y el Desarrollo Rural (Abril 2005).

⁹ Véase: “Sector Wide Approaches in Agriculture & Rural Development: Phase 1 (A Desk Review of Experience, Issues and Challenges)” (Abril 2006). Este documento se puede acceder en el sitio de Web de la Plataforma (www.gdprd.org).

En América Central hay varios países que están utilizando el enfoque sectorial en educación y salud o protección social (por ejemplo, Nicaragua, Honduras y El Salvador). En Nicaragua, se está desarrollando una primera fase del enfoque sectorial para el desarrollo rural productivo (PRORURAL), con apoyo de varios cooperantes. Esta primera fase inició en septiembre de 2005. En Honduras, el nuevo gobierno ha formulado un Plan Estratégico Operativo/PEO para el sector agroalimentario (agosto, 2006), e iniciado la preparación de 4 sub-ESAs en subsectores estratégicos. En El Salvador, igualmente se inició un proceso de un enfoque subsectorial para apoyar la estrategia del sector rural, con base en la recién aprobada estrategia para la competitividad rural y la creación de empleo. Véanse Anexos 1–3 para mayores detalles del contexto y de los programas en cada uno de estos tres países centroamericanos.

Este contexto de planes y estrategias está dando origen y “estilo” a los enfoques sectoriales que están evolucionando en diversas fases de preparación en Nicaragua (sector “rural productivo”/“PRORURAL”), en Honduras (sector “agroalimentario”, con enfoques subsectoriales) y El Salvador (“crecimiento económico rural y reducción de la pobreza rural”, con un enfoque operativo en el subsector tecnológico). La cuestión inicial que plantean muchos gobiernos y cooperantes no es si deben adoptar y apoyar la elaboración y aplicación de enfoques sectoriales, sino, más bien, cómo hacerlo y cuáles serían sus implicaciones, y cuáles deben ser las modalidades, incluyendo un apoyo vía proyectos alineados y armonizados con una estrategia para el sector.

Algunas conclusiones de la experiencia internacional indican que:

- (a) El desarrollo de un enfoque sectorial ampliado es más complejo que la metodología tradicional de proyectos, y vale la pena tomar en cuenta y ajustar las lecciones relevantes de otros países, con base en los requisitos estratégicos y restricciones de cada país.
- (b) Hay una concentración sectorial en salud y educación (debido a una cobertura institucional mas manejable), y una concentración regional en África (probablemente debido a la alta dependencia de la cooperación internacional).

1.2. Objetivos, “clientes” y enfoque

El objetivo de este documento es sintetizar y desarrollar un marco de referencia acerca de las experiencias y lecciones aprendidas sobre el enfoque sectorial ampliado, que permita a los Ministerios de Agricultura, otras dependencias y tomadores de decisiones del sector público de los países miembros del CAC, a los representantes de la cooperación internacional y al sector privado, entender mejor los alcances, desafíos, obstáculos, limitaciones, potencialidades, requisitos y capacidades para liderar mejor el proceso del enfoque sectorial ampliado y sus implicaciones operativas en Centroamérica para el desarrollo rural.

II. Síntesis del enfoque sectorial ampliado: conceptos, elementos y modalidades

2.1. Origen y definiciones

El origen del término y el concepto “ESA” fueron planteados formalmente por A. Cassells durante una reunión de un Grupo Interagencial de cooperantes para el desarrollo de la salud, en 1997.¹⁰ Cassells había consolidado y ampliado conceptos y prácticas anteriores en los años noventa, conocidos como “Sector Investment Program” (SIPs), con base en las experiencias de Zambia y Mozambique.¹¹ Más recientemente, se está usando el término “Program-based Approaches” (PBAs), o enfoques programáticos, cuando se aplica a un subsector, multisector o programa, para ampliar su cobertura de ESA a otros tipos de apoyos, especialmente presupuestarios.¹² Otros términos relacionados incluyen: “comprehensive development framework” (introducido en 1999), programa sectorial o apoyo sectorial. Aunque hay algunas diferencias entre estos términos, los conceptos, principios y elementos básicos son muy semejantes. Hay otros términos que reflejan más una forma de financiamiento como apoyo presupuestal general (General Budget Support/GBS) y apoyo presupuestal sectorial (Sector Budget Support). Dado que en América Central se acostumbra usar la terminología “Enfoque Sectorial”, esta nota usará ese término.

Hay varias definiciones para el enfoque sectorial ampliado que han ido evolucionando con el tiempo y desarrollo del proceso. Son dinámicos como el proceso mismo. Una definición sintética y generalmente consensuada de ESA es la siguiente:

Es un enfoque y proceso para integrar la colaboración de todos los actores para apoyar un “sector” y programa, con apropiación y liderazgo por parte del Gobierno (y país), en forma coherente, integral y coordinada.

Frecuentemente, hay confusión sobre el concepto de ESA, y es útil aclarar lo que no es: el ESA **no** es un instrumento financiero, no es una modalidad financiera (por ejemplo: canasta de fondos), no tiene que usar completamente los sistemas/procedimientos del país, no tiene que cubrir todo el “sector”, no es un proyecto, y no hay solamente una versión de un enfoque de sector amplio. Ningún país ha logrado un ESA “puro”, cumpliendo con todos los elementos idóneos, sino que los ESA evolucionan y maduran en cada caso, con base en ciertos principios básicos. En la literatura de ESAs, generalmente hay seis elementos claves de un ESA que muestran las intenciones y direcciones del Gobierno, y que son altamente aconsejables (véase la Figura 3.1 para una perspectiva de los elementos):

1. Liderazgo y apropiación por parte del Gobierno y sus instituciones (y en colaboración activa con el sector privado y la sociedad civil).
2. Alianzas con la cooperación internacional, el sector privado y la sociedad civil, y uso de sistemas formales e informales para trabajar juntos y/o separados para promover una mejor cooperación e impacto (por ejemplo, usando el sistema de mesas sectoriales).
3. Política y estrategia sectorial (como mínimo de mediano plazo), basadas en una visión y prioridades acordadas (y preferiblemente con base en una estrategia diferenciada, según una tipología de hogares rurales y territorial).

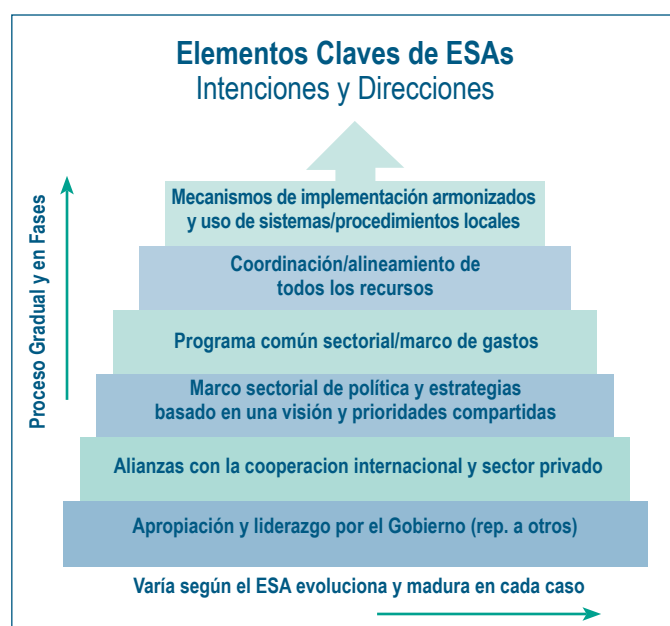
¹⁰ A. Cassells, “A Guide to Sector-Wide Approaches for Health Development – concepts, issues and working arrangements. WHO; 1997

¹¹ P. Harold. The Broad sector approach to investment lending: Sector Investment Programs. Wash. D.C.: World Bank Discussion Papers 302; 1995.

¹² Para una discusión de los conceptos y prácticas básicas véase: “CIDA Primer on Program-based Approaches” (Febrero, 2003). PBA es el término usado por el “Learning Network on Program-based Approaches”/ LENPA), que se conforma de expertos de la cooperación.

4. Un programa sectorial y un marco multianual de gasto público sectorial acordados (de preferencia como parte de una marco multianual de gasto público a nivel macro – ref. “Médium Term Expenditure Program”/MTEP—), con atención hacia aspectos territoriales.
5. Alineación/Coordinación de todos los recursos (en una manera creciente), dentro del marco presupuestario multianual sectorial, con atención a aspectos territoriales.
6. Mecanismos de implementación armonizados y uso creciente de sistemas y procedimientos nacionales de desembolso, adquisición, informes, aspectos fiduciarios (generalmente acompañados por acciones de fortalecimiento) con énfasis en la reducción de los costos de transacción entre gobierno y cooperantes.¹³

Figura 2.1.



En vista de esta definición y principios, se puede resumir que el enfoque sectorial es un PROCESO, no un instrumento, que se inicia en un momento dado por decisión de los principales actores (gobierno y agencias de cooperación, con la

colaboración del sector privado), en las condiciones específicas de cada país, y que avanza progresivamente hacia el completo liderazgo y dirección nacionales, a través de sus políticas, planes, presupuestos, procedimientos y mecanismos de control.¹⁴ Para países que persiguen un proceso ESA, es aconsejable tener una estrategia para lograr progresivamente los elementos indicados anteriormente, según las condiciones y restricciones del país y/o sector.

Los ESAs pueden:

- Tener una cobertura sectorial, subsectorial, o multisectorial (y ello debe definirse por cada país/sector), según sus objetivos y posibilidades.
- Dar la base para elaborar un programa sectorial/subsectorial, que define el marco dentro del cual los cooperantes tratan de alinear y armonizar su apoyo.
- Tener modalidades de financiamiento que varían según las preferencias y posibilidades de cada cooperante (mayores detalles en la sección abajo).

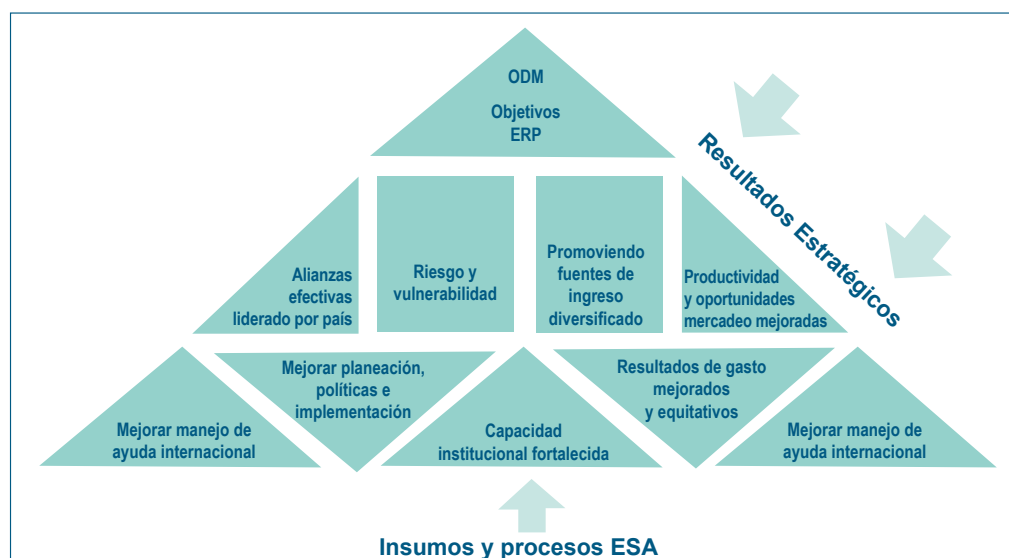
El estudio global de ESA de la Global Donor Platform for Rural Development ha elaborado un modelo y un marco lógico útil para guiar el diseño y seguimiento de los ESAs, de tal manera que ayuda enfocar el diseño e intervenciones para lograr productos, resultados e impactos estratégicos y sostenibles, ajustados a la situación de cada país. Este modelo está ilustrado en la Figura 2.2 y hay 5 elementos claves donde el ESA busca mejorar la actuación de los gobiernos y la cooperación internacional para obtener un mejor impacto en los objetivos de desarrollo:

- Un mejor manejo de la cooperación internacional por medio de la armonización y alineación.
- Una mejor coordinación e implementación de políticas.
- El fortalecimiento de la capacidad institucional y la apropiación del gobierno.
- El mejoramiento en el manejo del gasto público y la entrega de servicios más equitativos.
- El mejoramiento en la alianza público-privada.

¹³ A la fecha, no hay información disponible sobre los costos de transacción. Sin embargo, hay consenso en que los costos de transacción en la etapa inicial del ESA son más altos comparado con proyectos, pero con el tiempo se espera una reducción de estos costos.

¹⁴ Esta definición está presentada en un documento útil que se está usando para apoyar la capacitación en ESA (con enfoque en el sector de salud): “Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales: Una vía para la Armonización de la Ayuda Oficial de Desarrollo”, preparado por Elisabet Jane et al (HLSP Ltd, 2005).

Figura 2.2. El Modelo Lógico de ESA



Fuente: Estudio Global de ESA (Abril, 2006) traducido en español y presentado en el Foro Africano (Nov. 2006). ODM refiere a objetivos de desarrollo del milenio (ODM); ERP refiere a estrategia de reducción de pobreza.

2.2. Cobertura del “Sector”

El ESA abre una gama de opciones en cuanto a su cobertura, tal como puede verse en ejemplos de países que están llevándolo a cabo:

- Un sector convencional: por ejemplo, salud (incluyendo población y nutrición), como se ha hecho en Ghana, Uganda, Tanzania, Bangladesh y Nepal; agricultura (como en Zambia y Mozambique), o carreteras (como en Tanzania y Uganda).
- Un subsector prioritario: por ejemplo, educación primaria (Zambia, Nepal, Bangladesh); agua y saneamiento rural (Uganda), o investigación y extensión agrícola (Bolivia).
- Un programa multisectorial y/o asunto transversal: por ejemplo el programa de SIDA (en Malawi), el programa de reforma del sector público (Tanzania), o el programa universal de educación (en India).

Es importante tomar en cuenta que muchos ESAs en los sectores sociales tienen apenas una cobertura subsectorial y no abarcan todos los subsectores que maneja el ministerio correspondiente. En el sector educativo, los ESAs regularmente cubren la educación primaria y quizás secundaria pero no la universitaria. En el sector salud enfocan hacia la

atención del primer nivel de la salud pública; sin embargo, no necesariamente incluyen el tercer nivel de los hospitales especializados.

Los ESAs relacionados con el desarrollo rural se enfocan, en su mayoría, hacia el sector agrícola, agropecuario o agroalimentario, comúnmente llamado “rural productivo”. Existen algunas iniciativas que definen a este sector más allá de la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, y adaptan un enfoque intersectorial más amplio. Al mismo tiempo, por la complejidad, hay una tendencia a elaborar e implementar un enfoque sectorial en fases, comenzando con un enfoque en el Ministerio de Agricultura, y fortaleciendo mecanismos de coordinación interinstitucional para preparar el camino para fases futuras. Otro enfoque utilizado en los esfuerzos en América Latina es el enfoque por subsectores. Basándose en una estrategia amplia para el desarrollo rural, agroalimentario, agropecuario y/o rural productivo, se prioriza a los subsectores más importantes (por ejemplo transferencia de tecnología) para iniciar el proceso de la alineación y armonización. La definición de la cobertura es decisiva para la complejidad del proceso de la conformación del ESA y su implementación. Por ende, debería ser analizada exhaustivamente antes de entrar en cualquier proceso ESA. Existe un principio simple: cuanto más amplia sea la cobertura, más complejo es el ESA.

2.3. Racionalidad de adaptar un enfoque sectorial, como un proceso/instrumento entre otros

La racionalidad de adoptar el enfoque sectorial se debe a los altos costos de transacción al promover la ayuda internacional, y a la exigencia (tanto de gobiernos como de cooperantes) de lograr impactos sostenibles. El desarrollo rural tiene varias características que lo diferencian de otros sectores, y que refuerzan la racionalidad de adoptar el enfoque sectorial en países donde hay un compromiso para formular e implementar una estrategia integral sectorial.¹⁵ Al mismo tiempo, estas características hacen más difícil el elaborar y aplicar un enfoque sectorial. Primero, el Estado no es el actor más importante y único proveedor de servicios como en salud y educación pública, sino que su rol es crear un ambiente propicio para el crecimiento agrícola, principalmente mediante los productores y otros actores del sector privado. Segundo, el desarrollo rural no es un sector tradicional sino un enfoque multisectorial que requiere intervenciones coordinadas pero no necesariamente dentro de un mismo ESA. Tercero, en la medida en que no existe un modelo básico estandarizado para el desarrollo rural, como es el caso en la salud pública o en la educación primaria, la conformación de un ESA rural exige una discusión más profunda de las estrategias sectoriales. Esta complejidad de los ESAs rurales exige mejores estrategias de coordinación entre gobierno, cooperantes, sector privado y sociedad civil, una discusión profunda sobre la cobertura del ESA en vista de las capacidades institucionales y una atención particular en el desarrollo de los mecanismos de implementación del ESA en el territorio.¹⁶

El enfoque sectorial en el desarrollo rural está muy ligado a las estrategias de descentralización y desconcentración, y al desarrollo con enfoque territorial. Este enfoque territorial debe

intentar superar la formulación de proyectos aislados de área geográfica o sectorial, y debe buscar integrar más allá de los límites administrativos o sectoriales, territorios que responden a construcciones sociales naturales definidas por cuencas hidrográficas, patrimonio social común, homogeneidad de los recursos naturales, de los procesos de producción, etc. Es un enfoque multi-sectorial, que vincula a los principales actores (gobiernos locales, productores, sociedad civil, autoridades sectoriales descentralizadas) a través de estructuras de decisión locales que están conectadas a las esferas de gobierno regionales y nacionales.¹⁷ En este contexto, un enfoque “sectorial” debe tener una dimensión y complementaridad con el enfoque “territorial”, con vínculos entre lo urbano y lo rural para apoyar la producción, generar mayor diversificación y valor agregado, y estimular la demanda.

Si está bien diseñado y manejado, el enfoque sectorial en el desarrollo rural puede reforzar y acelerar la estrategia y procesos de descentralización. Pero requiere algunos pasos específicos para contraponer la tendencia centralista de enfoques sectoriales.¹⁸

El Cuadro 2.2 resume las desventajas de usar “proyectos tradicionales” y apoyo presupuestario (aunque estas modalidades también tienen ciertas ventajas), que aplican a proyectos en el sector agroalimentario.

Hay una tendencia de algunas agencias internacionales (especialmente el Banco Mundial) a enfocarse más en el instrumento de los PRSC o de los apoyos presupuestarios para lograr reformas macroeconómicas y espacios de diálogo sectorial, en vez de complementar esto con apoyo más profundo a nivel técnico e institucional en el sector agropecuario. Frecuentemente, la limitación de la ayuda exterior (por parte de los cooperantes y/o gobiernos) y la presión para desembolsar grandes montos de dinero genera esta tensión, donde hay un sesgo hacia usar los PRSCs como instrumento único. Hay ejemplos positivos donde se puede complementar el uso de PRSCs con reformas sectoriales,

¹⁵ Un documento relevante para contextualizar las características de un enfoque sectorial en el sector agrícola es: Foster, Brown, y Naschold: What's different about Agricultural SWAps?, Londres, ODI, 2000.

¹⁶ FIDA es la única institución de la cooperación que ha preparado un documento de política sobre ESA para guiar sus intervenciones en el sector agrícola. Véase: FIDA. Política del FIDA sobre los Enfoques Sectoriales en la Agricultura y el Desarrollo Rural (Abril 2005).

¹⁷ Comentario hecho por R. Penamontenegro al documento borrador (de IFAD, agosto, 2005).

¹⁸ Un documento con un buen análisis y perspectiva está escrito por Land y Hauck, “Building Coherence Between Sector Reforms and Decentralization: do SWAps provide the missing link?”, European Center for Development Policy Management, 2003.

Cuadro 2.2: ¿Por qué ESAs y comparación entre Enfoque Proyecto y Apoyo Presupuestario?

Proyectos Tradicionales (aplicable al sector agrícola/agroalimentario) (a)	Apoyo Presupuestario (o macro-balance de pagos) Incluye los Créditos Sectoriales de Reducción de Pobreza ("PRSCs") (b)
Fragmentación y duplicación	Enfoque dominante en reformas de políticas
Falta de política y priorización coherente	Enfoque excesivo en aspectos macroeconómicos
Agenda y asignación de recursos dirigida por proyectos	Demasiado énfasis en "condiciones" (de los cooperantes) y no concertadas en forma genuina
Atención inadecuada en asuntos estratégicos o sistémicos	Involucramiento limitado de ministerios y otras agencias sectoriales
Sistemas paralelos sin fortalecer capacidad local	Falta de enfoque en el desarrollo de capacidades locales y apoyo a la implementación
Costos altos de transacción	Costos altos de transacción (al principio)
Impacto muy limitado y poco sostenible	Potencial para lograr mayor impacto sostenible

(a) Estos puntos resumen la crítica general frente a los proyectos tradicionales; sin embargo, no todos son válidos para todos los proyectos.

(b) PRSC es un instrumento usado por el Banco Mundial (con otros co-financiadores) para apoyar las reformas e implementación de las estrategias de reducción de pobreza.

con el apoyo directo mediante el enfoque sectorial en sectores estratégicos como el sector rural. Los PRSC no necesariamente son el mejor o único instrumento para lograr las reformas sectoriales. La combinación de PRSC y enfoque sectorial ofrece más posibilidades de apoyo a los cambios técnicos e institucionales necesarios. La siguiente sección profundiza en este tema.

2.3.1. Un cambio de paradigma

Los ESA representan un cambio de paradigma en la manera de hacer el trabajo de desarrollo, que cambia el enfoque, las relaciones de trabajo y el comportamiento al promover el desarrollo rural sostenible. El Cuadro 2.3 muestra una comparación simplificada entre proyectos y ESAs.

2.3.2. Beneficios de usar ESAs

Uno de los beneficios más importantes de usar los ESAs es mejorar el impacto del desarrollo mediante:

- Apropiación y liderazgo del gobierno más efectivos.
- Diálogo coordinado y abierto para el programa global, y no sólo para proyectos "protegidos" o "privilegiados", que resulta en alianzas auténticas.
- Ampliación de los beneficios mediante el enfoque en el programa global y buscando la estandarización de los

criterios/arreglos fiduciarios y de salvaguarda (ambiental y social).¹⁹

- Asignación de recursos eficiente y transparente, que permite una mayor flexibilidad de los recursos externos entre fuentes bi y multilaterales para apoyar prioridades estratégicas.
- Fortalecimiento y modernización de las capacidades, sistemas e instituciones del país, a un nivel y ritmo factibles.
- Reducción de supervisión, reportes y transacciones duplicadas.
- Enfoque en resultados (en vez de en los insumos o controles de transacción).
- Disminución de estructuras paralelas financiadas por la cooperación internacional (unidades ejecutoras, ONGs) y el mercado laboral paralelo correspondiente.
- Unificación de criterios de implementación y terminación de iniciativas contradictorias financiadas por diferentes cooperantes (p.ej. diferentes criterios sobre subsidios y financiamiento compartido).
- Mejor posibilidad de negociación con y participación desde el sector privado y la sociedad civil.²⁰

¹⁹ Todos los cooperantes requieren el cumplimiento de requisitos salvaguardas. Dado que estos requisitos están poniendo obstáculos para considerar el uso de ESAs, el Banco Mundial está llevando a cabo un ejercicio "piloto" en alrededor de 6 países para tratar de simplificar los requisitos de salvaguarda ambiental para facilitar el apoyo de ESAs, sin comprometer la sustancia de los criterios salvaguarda.

²⁰ Sin embargo, las experiencias demuestran que los ESAs pueden presentar un retroceso en la participación del sector privado, ya que casi toda la negociación se lleva a cabo entre gobierno y cooperación internacional, y el sector privado participa al margen.

Cuadro 2.3: Comparación del Enfoque Proyecto y ESA

Enfoque Proyecto	ESA
Enfoque limitado en proyectos y en objetivos (a)	Perspectiva global del sector amplio y asuntos estratégicos y sistémicos
Desempeño y resultados en el ámbito proyecto (a)	Desempeño y resultados a nivel sectorial en el ámbito sectorial, o subsectorial o programático
Negociación y acuerdos bilaterales	Coordinación de cooperantes y diálogo colectivo
Relaciones recipiente-cooperante, con poder desequilibrado	Alianzas basadas en confianza mutua y rendición de cuentas compartidas
Arreglos de implementación en paralelo y desarrollo de capacidades no capitalizadas en la institución (b)	Armonización y fortalecimiento, así como uso creciente de los procedimientos locales
Desembolsos y éxito de proyectos con perspectiva corto plazo (b)	Una orientación a largo plazo para fortalecer la capacidad/sistemas en el sector
Modelo, con énfasis en la fase de diseño (b)	Enfoque en procesos mediante “aprendiendo-haciendo”

(a) Válido específicamente para proyectos de las agencias bilaterales.

(b) Válido específicamente para proyectos de los bancos multilaterales.

Dado que los ESAs son relativamente recientes, hay pocos estudios independientes que hayan llevado a cabo un análisis de los impactos para verificar la realización de estos beneficios. En Zambia, se elaboró un marco analítico para la evaluación de impacto del ASIP, pero dado que este programa no se continuó, no fue posible obtener resultados de impacto. En Uganda, durante 2005 se llevó a cabo una evaluación comprensiva del impacto del “Plan for Modernization of Agriculture/PMA”. En Mozambique, hay algunos resultados parciales para el PROAGRI I. En la sección de experiencias y lecciones aprendidas de los ESAs, se presentan mayores detalles.

2.3.3. Condiciones básicas y riesgos por parte del gobierno y de los cooperantes

Aunque se esperan beneficios al adoptar el enfoque sectorial ampliado, hay varias condiciones básicas y riesgos que se deben enfatizar desde el principio del proceso, incluyendo los siguientes:

Por parte de los gobiernos:

- Suficiente capacidad del gobierno para implantar y gestionar un proceso muy intensivo.
- Suficiente capacidad de negociación del Ejecutivo frente a otros tomadores de decisiones del sector público, como

los parlamentarios que aprueban los presupuestos nacionales.

- Suficiente capacidad para la rendición de cuentas, especialmente en la fase inicial.
- Riesgos políticos, debido a cambios en administración, liderazgo y/o estrategias, especialmente en años políticos.
- Riesgos de paralización de actividades prioritarias en marcha.
- Riesgo de una reducción del gasto público en el sector (especialmente si hay apoyo presupuestario y una reducción del rol del Estado en el sector agrícola).
- Riesgo de no recibir fondos de la cooperación para todo un sector clave en caso de incumplimiento de las condiciones.
- Riesgo de una centralización de los procesos, que no permiten y/o demoran el objetivo de territorializar la implementación.

Por parte de las agencias internacionales:

- Disposición de discutir y aceptar distintos criterios políticos y técnicos en las diferentes agencias bi y multilaterales.
- Disposición de ajustar la cartera/proyectos en marcha, y acortar el período prolongado de la preparación y aprobación de nuevos proyectos/operaciones por parte de las agencias.
- Riesgo de reglamentos jurídicos propios de las agencias de cooperación (ejemplo la posibilidad de participar en un fondo común).

- Riesgo de los diferentes grados y estilos de descentralización en las agencias de cooperación con respecto a la toma de decisión.
- Riesgo del cambio frecuente de las personas claves en las agencias internacionales, y la débil transición.
- Riesgo de una competencia política (bilaterales) y/o económica (multilaterales) entre las agencias.

2.4. Modalidades Financieras

Existen tres modalidades financieras que se pueden usar en cualquier combinación, según el cooperante, el sector, y los acuerdos con el gobierno:

- **Financiamiento a través de proyectos**, en paralelo, con coordinación intensiva del proyecto alrededor de una estrategia y programa común acordados (generalmente con base en misiones y diálogo de política conjunta).
- **Financiamiento a través de un “fondo común”**, asignado al sector o subsector, (mayores detalles adelante).
- **Apoyo presupuestario**, canalizando los fondos al Tesoro (generalmente en el contexto de un plan multianual de gasto público/MTEF, y otras condiciones), y puede ser vinculado o no vinculado al sector o ministerio agrícola.

Fondos Comunes

Dada la importancia del instrumento financiero de “fondos comunes” para ESAs, esta sección elabora con mayor detalle los diferentes tipos de fondos comunes y sus características:

(a) La cobertura del fondo común puede incluir:

- Subprogramas y/o actividades específicas en el sector, como planes municipales, innovación tecnológica, temas de sanidad animal o asistencia técnica.
- El presupuesto de un subsector o subprograma, como el programa de reforma y/o inversión, el servicio de transferencia de tecnología, el servicio de sanidad, etc.
- El presupuesto sectorial en su totalidad, para todos los programas (dentro el Ministerio de Agricultura y/o otras agencias públicas).

(b) En relación a los “socios” del fondo común existen varias opciones:

- Fondo multi-cooperante: los cooperantes financian un porcentaje de actividades/subprogramas acordados (sin participación de fondos del tesoro nacional).
- Fondo gobierno-cooperantes: los cooperantes aportan un porcentaje del programa en un fondo establecido con fondos del tesoro nacional.
- Fondo gobierno-cooperante: un cooperante financia un porcentaje fijo del sub-programa sectorial del gobierno (usado principalmente en los países de recursos medios).

(c) Localización y responsable para manejar el fondo:

- Ministerio sectorial.
- Banco Central, Ministerio de Finanzas (por medio de una cuenta sectorial y los fondos mediante los procesos presupuestales).
- Cooperante “líder”, donde hay una delegación, con base en un acuerdo, de los fondos de cooperante(s) a un solo cooperante, quien desembolsa directamente al gobierno.

(d) Mecanismos financieros y presupuestarios:

- Mecanismos acordados entre las agencias participantes (generalmente fuera del presupuesto del gobierno y con arreglos administrativos propios).
- Uso parcial o completo de los canales y procedimientos de gobierno (según los requisitos de los cooperantes).
- Uso del proceso presupuestario regular y los procedimientos administrativos del sector público, apoyado por procesos de fortalecimiento.

(e) Arreglos de desembolso:

- Bisemestral, semestral o anual.
- Desembolsos adelantados, reactivos o reembolsos.
- Desembolsos con base en informes de avance financieros o planes operativos.
- Desembolso en función de cumplimiento de ciertas condiciones o logro de resultados.
- Cortando desembolsos de gastos, con reconciliación demorada (uso de avance o declaraciones de transferencia).

Comparación de las modalidades financieras

Las opciones que se pueden usar tienen sus ventajas y desventajas, y deben ser evaluadas por cada país/sector, tomando en cuenta la visión y capacidad de cada uno. El cuadro 2.4 presenta un resumen de algunas experiencias operacionales.

La evaluación de las opciones de modalidades financieras, dentro del contexto de este documento, implica que es preferible que un ESA trate de adoptar al menos la modalidad de fondo común, además de usar proyectos alineados y ar-

monizados. En casos donde se cumple con los prerequisites, se recomienda adoptar la modalidad de apoyo presupuestal, pero asegurando un diálogo técnico y seguimiento colectivo de la implementación de la estrategia y un plan multinacional de gasto público actualizado. Sin embargo, un financiamiento exclusivo a través de un apoyo presupuestal puede limitar el logro de las reformas a nivel sectorial y su implementación en el territorio, lo cual se puede subsanar con financiamientos paralelos complementarios.

El Cuadro 2.5 muestra el rol potencial y los riesgos de las tres modalidades, en el contexto de operacionalizar programas sectoriales.²¹

Cuadro 2.4: Resumen de las ventajas y desventajas de las modalidades financieras de ESAs

Modalidad Financiera	Ventajas/Potencial	Desventajas/Desafío
1) Financiamiento Proyecto (en paralelo)	- Útil cuando la recaudación común es difícil o cuesta mucho - Útil en países donde las transferencias de fondos públicos hacia el sector privado enfrentan complicaciones y donde los procedimientos para el desembolso de los fondos públicos, en general, son complicados - Útil para acomodar cooperantes que tienen restricciones de aportar en un fondo común - Disminuye el riesgo de una interrupción total de los flujos financieros	- Dificulta la armonización de procedimientos entre cooperantes - Debilita los intereses comunes y debilita los incentivos para armonizar - Costos más altos de transacción y coordinación - Hay riesgo de que pueda regresar a una modalidad proyecto - No fomenta el control y fortalecimiento del Sector Público
2) Financiamiento Fondo común (compartido, con sus variaciones)	- Más simplificado y desembolso más rápido - Mecanismo único de Implementación y reporte del fondo común - Pérdida de atribución dentro del programa, permite enfoque en los resultados e impactos	- Requiere trabajo adelantado en la evaluación fiduciaria, aumento de capacidad, y mecanismos de reducción de los riesgos - Uso de los sistemas locales (en su estado actual); es posible sólo cuando existe buen sistema y capacidad local - Riesgo en la complejidad de su diseño o implementación - Riesgo de que los procedimientos administrativos se acuerden al nivel del menos flexible de los participantes y que se pierda agilidad en la implementación
3) Apoyo Presupuestal (o una variación: Financiamiento compartido, no asignado o asignado al sector programas)	- El mecanismo de desembolso más sencillo - Plena integración en el proceso y ciclo presupuestario del gobierno - Uso pleno de los sistemas locales - Mayor enfoque en sistemas locales	- Definiendo una matriz e hitos de política apropiada y realista - Requiere un compromiso del Estado a no cambiar el uso de los fondos para otros fines - Requiere un manejo financiero público fuerte y confiable (por ejemplo, tener un Plan Multianual de Gasto Público/ MTEF, prioridades presupuestarias sólidas, buena ejecución del presupuesto, buena rendición de cuentas)

²¹ Este cuadro lo preparó Tiina Huvio (de la Embajada de Finlandia en Nicaragua), y lo presentó y discutió durante el Taller ESA, el 8 de septiembre de 2005.

Una conclusión respecto a las opciones es que no hay una sola versión de las modalidades financieras, incluyendo el tipo de fondo común, especialmente en la fase inicial. Aunque puede parecer preferible tener un solo fondo común, con procedimientos iguales para todos los cooperantes, en la práctica esto puede resultar en serios problemas operativos, sobre todo cuando el reglamento del fondo común se orienta en los criterios del participante menos flexible. Además, existen áreas de intervención importantes en el desarrollo rural que difícilmente pueden ser atendidas por un fondo común en manos de una entidad estatal, como por ejemplo el fortalecimiento de los grupos locales para que ellos puedan participar mejor en los beneficios del ESA (empoderamiento). Sin embargo, la crea-

ción de un fondo común es importante para un ESA. Aún así, parece que una combinación inteligente de las diferentes modalidades de financiamiento presenta la mejor solución en la práctica, especialmente durante la fase inicial. Para lograr una implementación eficiente es necesario discutir no solamente el flujo financiero hacia el ESA (como llenar la canasta), sino también el flujo financiero al interno del ESA (como priorizar y financiar las actividades). Reglamentos administrativos burocráticos para la adquisición o trabas para transferir fondos públicos hacia ejecutores privados pueden poner en riesgo la implementación del ESA. Es muy importante involucrar el Ministerio de Finanzas para ayudar, coordinar y escoger la mejor opción financiera y apoyar el fortalecimiento técnico.

Cuadro 2.5 Rol potencial y riesgos de las tres modalidades financieras

Modalidad Financiera	Rol potencial	Riesgos
(1) Financiamiento proyectos (en paralelo)	Puede ser utilizada para: • Experimentar innovaciones y metodologías; pilotos • Ser un canal de información sobre las condiciones de trabajo en el nivel territorial y sus cuellos de botellas • Tener un impacto rápido sobre problemas puntuales • Implementar actividades para empoderar a los productores y/o la sociedad civil, y mejorar la demanda frente a los servicios mejorados por el ESA • Implementar actividades políticamente sensibles en apoyo a la implementación del ESA, que requieren cierta independencia • Cubrir fallas administrativas del sector público y tener más flexibilidad en la transferencia de fondos hacia al sector privado	• Distrae la estandarización de los métodos y técnicas usados • Crea fragmentación de los esfuerzos • Emplea los recursos humanos más capacitados
(2) Financiamiento Fondo Común (Compartido)	• Facilita la coordinación del sector, especialmente en cuanto a los informes y auditorías unificados, también ayuda a crear el sistema de seguimiento y monitoreo y los procedimientos comunes en el sector • Mantiene desembolsos en un sistema único y ayuda a mantener un flujo ininterrumpido hacia el ESA	• Inadecuada disponibilidad de recursos humanos necesarios • Ejecución lenta de las actividades • Centralización de las actividades • Riesgo de bloqueo total del flujo de fondos por problemas con un donante o por una falla en la administración
(3) Financiamiento de Apoyo Presupuestal	Asegura los fondos del sector e incorpora el apoyo del sector en el contexto macro-económico	Se queda lejos del sector y sus instituciones, y de la ejecución de sus planes operativos, especialmente en el nivel de los territorios

III. Enfoques sectoriales:

Síntesis de algunas experiencias y lecciones aprendidas e implicaciones operacionales

3.1. Marco de experiencias diversas

La sección anterior elaboró una síntesis de los conceptos básicos de ESA, su racionalidad, y los desafíos particulares de diseñarlos e implementarlos para el desarrollo rural, incluyendo las modalidades financieras. Esta sección presenta una síntesis selectiva de la situación y desempeño actual de algunas experiencias y lecciones aprendidas (positivas y negativas) de la implementación de algunos enfoques sectoriales. Para ampliar la comparación con otros países/sectores donde hay un creciente número de ESAs, se incluyen también algunas experiencias en los sectores de salud y educación. Recientemente, el Gobierno de Nicaragua convocó el IV Foro de Coordinación de la Cooperación en Nicaragua, y un enfoque del Foro fue revisar las experiencias de diseño e implementación de 10 programas y enfoques sectoriales.²² Los criterios para escoger los casos presentados fueron tener una gama de experiencias en cuanto a su diseño, resultados/impactos, información disponible y relevancia para América Central. La sección siguiente se enfoca en las lecciones aprendidas y algunas implicaciones operacionales para posibles futuros enfoques sectoriales. Los detalles resumidos de los casos por país/sector están presentados en Anexo 1.

Los diez casos presentados son los siguientes:

²² Véase dos documentos excelentes preparados para el IV Foro de Coordinación de la Cooperación, noviembre 2005, que evalúan la experiencia de programas y enfoques sectoriales en 14 sectores: (a) "Diagnóstico sobre la Implementación del Enfoque Sectorial en Nicaragua"; (b) Lineamientos para el Avance de los Enfoques Sectoriales en Nicaragua".

- Sector Rural/Agrícola
 - Zambia: Programa de Inversiones del Sector Agrícola (ASIP)
 - Mozambique: PROAGRI
 - Bolivia: Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA)
 - Uganda: Plan de Modernización Agrícola (PMA)
- Sector Salud y Educación
 - Ghana: salud)
 - Honduras: salud y educación
 - Nicaragua: educación y salud
 - Nicaragua: 10 sectores²³
 - India: subsector primaria

3.2. Situación actual de los enfoques sectoriales en varios países

Los enfoques sectoriales se diseñaron primero en los sectores de salud y educación. De los aproximadamente noventa enfoques sectoriales aprobados, alrededor del 56% se concentraba en los sectores de salud y educación, y sólo el 13% está relacionado con el desarrollo rural, con un 85% localizado en África subsahariana y un 9% en Asia.²⁴ El primer ESA en el sector agrícola en América Latina ha sido desarrollado en Bo-

²³ Véase los dos documentos anteriores del IV Foro, que contienen valiosas experiencias (pero todos están en una etapa inicial de implementación). Los 10 sectores son: agua y saneamiento; ambiente y recursos naturales; descentralización; educación; justicia; micro, pequeña y mediana empresa; protección social; agropecuario y rural; salud; transporte.

²⁴ Foster y Haschold: "What's different about agricultural SWaps?", Londres, ODI, 2000.

livia: el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA, que tiene un enfoque subsectorial).²⁵ Un ESA relacionado con el medio ambiente ha sido desarrollado en Brasil (el “Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais”, llamado el PPG7). El énfasis actual en promover sistemáticamente la apropiación, alineación y armonización de la cooperación internacional, parece genera una nueva tendencia y número de enfoques sectoriales bajo implementación y preparación.²⁶ Sin embargo, parece que el porcentaje en el sector rural no ha crecido mucho (esto no es una característica exclusiva de ESAs Rurales; en otros sectores productivos el número de ESAs igualmente sigue siendo bajo). Esta tendencia y proporción, bajas probablemente, se deben a las características y desafíos de implementar enfoques sectoriales en el desarrollo rural.

3.3. Resumen de lecciones aprendidas de ESAs

La síntesis de las experiencias de los nueve ESAs (Anexo 1) muestra la aplicación de los principios y la diversidad de enfoques sectoriales, así como las lecciones aprendidas que tienen aplicación para ESAs relacionados con el desarrollo rural de Nicaragua, Honduras y El Salvador.

Lecciones generales

Lección 1: *Los ESAs implican cambios profundos de comportamiento y en la manera de “hacer negocio” entre los representantes de los gobiernos y de la cooperación internacional. Exigen una gran confianza entre los participantes y disposición para romper barreras. Hay varios mecanismos que puedan facilitar los cambios de comportamiento (por*

ejemplo, un código de conducta actualizado periódicamente, así como mecanismos/espacios de coordinación que mejoren la transparencia y el trabajo conjunto).

Todas las agencias internacionales importantes han firmado la Declaración de París (“Paris Declaration on Aid Effectiveness”), en la cual se comprometen a una acelerada alineación y armonización de su cooperación para el desarrollo.²⁷ Uno de los indicadores para lograr al 2010, es que el 66% de los flujos de los fondos de la cooperación internacional se implemente en el marco de ESAs. A pesar del compromiso político, existe un cierto cuidado en la actuación práctica de los organismos internacionales para “aventurarse” a un proceso ESA. La desconfianza hacia el gobierno, la competencia y la coordinación entre agencias, la falta de incentivos internos y el temor de perder “sus proyectos” son factores importantes para superar en el camino. Las extensivas discusiones teóricas y defensivas en las mesas de coordinación durante varios años, sin concretizar muchas acciones conjuntas, son una expresión visible de esta problemática. Cada ESA necesita un “núcleo” de actores que estén dispuestos a superar esa rutina y a tomar un rol proactivo.

Igualmente, en el ámbito de los ministerios del sector, existen rutinas que hay que romper para que un ESA sea un éxito. Los ESAs exigen una actuación coherente a corto, mediano y largo plazo, así como políticas de Estado que perduren tras las elecciones, lo mismo que soluciones institucionales sostenibles. Cambios fundamentales en las políticas y el personal del ministerio, como consecuencia de cada proceso electoral, son fatales para los ESAs. Asimismo, los gobiernos tienen que ser más consecuentes en negar ofertas “indecentes” de la cooperación internacional que tratan de establecer proyectos contraproducentes a los ESAs en desarrollo o en implementación. Sin embargo, esto implica un costo político alto para el gobierno en la “inversión” para el desarrollo de un ESA, más aún si se tiene en cuenta que, muy probablemente, el impacto lo cosechará la próxima administración.

Lección 2: *Los ESAs en el sector rural productivo son más complicados y complejos que los proyectos tradicionales, y*

²⁵ Existen, además, algunos esfuerzos multidonantes antiguos que utilizaron elementos de los ESA, como el Programa Nacional de Semilla en Bolivia, o el Sistema de Investigación Agropecuaria de Uruguay.

²⁶ Por ejemplo, la declaración (y los diez indicadores de resultado) acordada entre gobiernos y agencias de cooperación, que resultó del foro de alto nivel que se llevó a cabo en París (Marzo, 2005), refleja la mayoría de los principios de los enfoques sectoriales. Países que están llevando a cabo enfoques sectoriales, probablemente tendrán mejor avance al cumplir con los indicadores acordados, dado el énfasis en implementar planes de acción a nivel nacional.

²⁷ Para más información sobre la Declaración de París véase: http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

*toman más tiempo y costo tanto en la fase de preparación como en la fase inicial de implementación.*²⁸

La preparación de los ESAs existentes ha tomado entre 2 a 4 años. Es un proceso largo, difícil, costoso y en muchos casos interrumpido por un cambio de gobierno. Ya que los ESAs rurales son más complejos que los de los sectores sociales, es de suma importancia tomar algunas decisiones antes de entrar en el proceso. Esto incluye una clara definición del “sector” o “subsector” (cobertura), al igual que una restricción en el número de las agencias internacionales participantes. Cada agencia adicional complica las discusiones posteriores. Es altamente recomendable que las agencias internacionales implementen un proceso de concentración de su portafolio en pocos sectores, para simplificar los procesos de alineación y armonización.

Lección 3: *La combinación de PRSC (Créditos de Reducción de Pobreza), de PBL (Policy Based Loan) y/u otros tipos de apoyo presupuestal, complementado con un enfoque sectorial, ofrece más posibilidades de lograr y mantener resultados en los cambios técnicos e institucionales necesarios.*²⁹

Lección 4: *Existen tres modalidades de financiamiento de los ESAs, los cuales incluyen el apoyo vía proyectos (alineados con la estrategia sectorial), vía un fondo común o a través de un apoyo presupuestal. Estas tres modalidades se pueden utilizar en varias combinaciones para mantener flexibilidad administrativa. Paralelamente, se deben fortalecer los sistemas nacionales.*

La sección 2.4. de este documento explica las diferentes formas de financiamiento y sus ventajas y desventajas. Los arreglos para el flujo financiero son fundamentales para la eficiencia del funcionamiento de cualquier ESA. Reglamentos financieros y administrativos demasiado burocráticos pueden frenar la ejecución del ESA. Por lo general, la alineación de las reglas administrativas en un fondo común se rige por el menos flexi-

ble de los participantes, ya que éste no puede irrespetar sus reglamentos internos. Una combinación de diferentes formas de financiamiento con un fondo común y fondos paralelos, conocida como “mixed pooling”, ha demostrado muchas ventajas en términos de flexibilidad y eficiencia en la implementación, a pesar de que en la teoría se favorece un fondo común único o un apoyo presupuestario (full pooling). Es mejor comenzar con el proceso con un arreglo de “mixed pooling”, para fomentar la confianza y la capacidad, e integrar a todas las agencias importantes en el sector, incluyendo las que por su legislación no pueden participar en un “full pooling”.

Lecciones para el proceso

Lección 5: *El liderazgo efectivo del gobierno, representado por el ministerio del sector, es fundamental. Es clave involucrar activamente el Ministerio de Hacienda/Finanzas y al Ministerio de la Presidencia o del Primer Ministro en forma continua para lograr integración y participación de las agencias sectoriales. Igualmente, es importante usar la estructura y el proceso presupuestal para lograr la integración del ESA en los procedimientos administrativos nacionales.*

Detrás de todos los ESAs exitosos existe una persona clave en el gobierno que se había comprometido con el proceso. Esta persona debería tener por lo menos el rango de Vice-ministro (o equivalente, como Secretario General). La larga duración y la complejidad del proceso tienen un costo político y por ende tiene que ser respaldado por el más alto nivel en el sector. Además, durante el proceso de conformación del ESA, es necesario tomar decisiones importantes en áreas donde no existe consenso entre los participantes, lo cual exige un involucramiento directo de las autoridades del sector. Asimismo es importante mantener estrechas relaciones con el Ministerio de Hacienda para asegurar la integración del ESA en la estructura del presupuesto.

Lección 6: *El fortalecimiento institucional, incluyendo las reformas necesarias, y la creación de las capacidades para coordinar y liderar la elaboración y la implementación del ESA debería formar parte del proceso desde el inicio. La demora en enfocar en los aspectos y “arquitectura” institucional debilita los procesos y resultados esperados de los ESA.*

²⁸ Aunque todavía no hay información, se anticipa que los “costos de transacción” de los ESA, por parte del gobierno y los cooperantes, estarán bajando mediante la implementación de los ESA.

²⁹ Algunos cooperantes tienden a enfocar en el apoyo presupuestal a nivel macroeconómico, bajo el supuesto de que esto resultará en cambios sectoriales. Es importante encontrar la mejor manera de optimizar el uso complementario del apoyo macroeconómico y sectorial.

La velocidad y calidad de la elaboración de un ESA depende, altamente, de las capacidades técnicas en el ministerio responsable para guiar el proceso. Específicamente, en países donde la cooperación internacional tiene un papel fuerte, estas capacidades son muy fraccionadas para cumplir con las necesidades de la contrapartida de los proyectos, más que con las necesidades del sector. Las agencias participantes deben ponerse de acuerdo en un apoyo conjunto para crear las capacidades necesarias en el ministerio, en una fase muy temprana del proceso.

Lección 7: *La estrategia del sector, bien formulada y concertada por los actores claves, debe guiar la elaboración operativa del ESA y el proceso de la alineación y armonización, y no al revés.*

ESA no significa simplemente juntar diferentes proyectos de la cooperación internacional en un programa único. Un principio básico del ESA es que se fundamenta en una estrategia del sector y/o en una política del Estado que va más allá de la intervención y del financiamiento de la cooperación internacional. Esto exige una visión del sector y una unificación de todos los aspectos conceptuales, institucionales y de los procesos y actores importantes (incluyendo el sector privado), para que éstos sean sostenibles y no dependan del financiamiento externo.

Lección 8: *La definición de la modalidad del financiamiento no debería ser tema de enfoque antes de haber definido claramente el Programa Sectorial, dentro un marco estratégico.*

En el proceso de la conformación de un ESA es importante unificar, en primera instancia, los aspectos conceptuales, técnicos, institucionales y los procesos de implementación del ESA en función de un programa sectorial (armonización técnica). Los arreglos financieros (armonización financiera) deben elaborarse en el segundo paso en función de las necesidades técnicas y estratégicas. Desafortunadamente los ESAs muchas veces son vistos como un sinónimo de un fondo común, lo que provoca una discusión sobre modalidades financieras antes de tener claridad sobre el programa sectorial. Esto puede crear fricciones con los procesos internos de la CI, particularmente:

- (a) Que los procesos internos de todas las agencias internacionales exigen varios pasos de programación, conceptualización y aprobación hasta llegar a algún desembolso.
- (b) Que existen exigencias mínimas en cada agencia respecto a salvaguardas relacionados con los impactos ambientales, sociales, de género o de pueblos indígenas que necesitan ser reflejados en el diseño de un programa.
- (c) Que algunos donantes no pueden aportar a fondos comunes o a una ayuda presupuestaria ya que las leyes de sus países no lo permiten.

Lección 9: *Es clave diseñar y lanzar sistemas de seguimiento y evaluación efectivos desde el principio del ESA, apoyándose en indicadores, que pueden ayudar a generar información estratégica, lo mismo que un mayor nivel de confianza y diálogo, y de colaboración operativa.*

Los participantes en el enfoque ESA tienen que mostrar, en un tiempo prudente, que éste es capaz de producir un mejor impacto de desarrollo que los proyectos. El costo político para el gobierno y la cooperación aumenta en la medida en que las fuerzas opuestas ganan terreno y el ESA pierde su apoyo político y financiero. Este peligro es muy real, dado que el proceso de conformación del ESA toma varios años para producir resultados e impactos.

Lecciones referentes a los ESA Rurales

Lección 10: *Los ESAs en el desarrollo rural son más complicados que en educación o salud, y requieren mayor atención y tiempo para generar logros. Esto debido a que:*

- *El rol del sector privado exige modelos público-privados que complican el diseño y la implementación del ESA, pero que son claves.*
- *La multisectorialidad de los programas de desarrollo rural exige mecanismos de coordinación interinstitucionales, que se deben fortalecer como parte de los procesos ESA.*

- *Hay un número elevado de participantes de la cooperación internacional en un ESA y no existen estrategias internacionalmente aprobadas, lo cual dificulta la unificación de criterios.*

No es una coincidencia que existan menos ESAs rurales que en los sectores sociales. Una de las diferencias fundamentales es la incertidumbre sobre el rol del Estado. En salud o educación se trata de mejorar un servicio donde la responsabilidad entera cae en manos del Estado. No existen diferencias ideológicas sobre el rol del Estado en salud pública o en educación primaria. Además, hay un consenso amplio en la discusión científica sobre cómo conceptuar un programa sectorial para educación o salud. La situación en un ESA rural es totalmente distinta. No existe un consenso sobre el rol del Estado, sino visiones opuestas. Desde una visión del Estado como prestador de todos los servicios (por ejemplo en la transferencia de tecnología agropecuaria) hasta una visión del Estado facilitador que privatiza todos los servicios, existen todas las combinaciones en la opinión de políticos, científicos y miembros de la cooperación internacional. El reto de la conformación de un ESA rural es superar las barreras ideológicas y llegar a una solución común y operativa. En general, el rol del sector privado es mucho más importante que en los sectores sociales y por ende tiene que ser parte del proceso.

Al igual que el rol Estado–sector privado y otras preguntas relacionadas con el modelo institucional, en el camino hacia el ESA hay que discutir y definir un gran número de preguntas abiertas, como por ejemplo: Los beneficiarios del ESA deben ser los más pobres o los “pobres con potencial”? El ESA tendrá una cobertura nacional o solamente para las regiones más pobres? Los beneficiarios deben pagar por los servicios o lo deben recibir gratuito? Cómo se debe compartir los costos? Cómo se asegura que los aspectos transversales como género, generacionalidad e indígenas sean integrados? Cómo se unifican e integran salvaguardias ambientales y sociales? Esta lista se puede ampliar y da una idea sobre la complejidad del proceso.

Esta complejidad se puede reducir o aumentar a partir de dos decisiones fundamentales: cuál es la cobertura del ESA y cuál es el número de agencias internacionales participantes. El desarrollo rural es un proceso multisectorial y mul-

tidimensional que contempla el acceso a tierra, agua, servicios financieros y no financieros, mercados, información, infraestructura productiva y social, etc. Todos son aspectos importantes para el desarrollo. La integración de todos los sectores y subsectores en un ESA “holístico” sería deseable. Sin embargo, existen serias dudas respecto a si este tipo de ESAs multisectoriales son factibles en el proceso de conformación, y más todavía en su implementación.

Lección 11: *La cobertura del enfoque sectorial (subsector, sector, multisectorial) se puede definir conforme a las estrategias, capacidades y prioridades del país, en concertación con los actores claves. Cuanto más amplia sea la cobertura del ESA, más complejo será su proceso de diseño e implementación. Cada país debe encontrar y concertar la cobertura más apropiada.*

En la sección 2.2. se explica la importancia fundamental de la definición ex-ante de la cobertura del ESA. Existe un conflicto de objetivos entre lo estratégicamente deseable (cobertura más amplia) y lo prácticamente manejable (cobertura menos amplia). De facto, actualmente no existe ningún ESA multisectorial en implementación que cubra todos los aspectos del desarrollo rural.

Lección 12: *Los enfoques sectoriales en el desarrollo rural tienen una tendencia centralista y gubernamental, y necesitan contramedidas explícitas en el diseño para promover la descentralización y la desconcentración, así como la participación activa de grupos estratégicos, “aterrizando” con estrategias y mecanismos territoriales.*

La tendencia centralista ha sido una observación muy seria en diferentes ESAs, causada por la predominancia del sector público y de la cooperación internacional en las discusiones de las mesas de coordinación y en la elaboración de los ESAs. Lo resumió un representante del sector privado del siguiente modo: “El ESA resuelve los problemas del Ministerio de Agricultura pero no los problemas del sector.” La participación del sector privado en el diseño institucional a nivel nacional y en el territorio, en el diseño de los procesos de implementación del ESA y en el mecanismo de los flujos de fondos al interno del ESA, son factores de suma importancia para contrarrestar este desafío.

Lección 13: Dada la complejidad del proceso, es importante buscar una integración paulatina de los proyectos y programas existentes en un ESA, consistentes con los objetivos y resultados estratégicos del mismo.³⁰ Es importante revisar y elaborar estrategias y acciones de ajuste de los proyectos existentes durante el período de preparación del ESA. Logros concretos al corto plazo pueden generar mayor confianza y compromiso para una implementación más efectiva.

Frente a una duración de varios años para elaborar y poner en marcha un ESA, sería fatal para el sector y el gobierno frenar todos los proyectos en marcha y esperar hasta que el ESA esté establecido. Es importante buscar formas de integración paulatina e inteligente, especialmente con proyectos “grandes”, y ajustar los proyectos que no sean consistentes con los componentes y resultados esperados del ESA. También es aconsejable fijar lineamientos y diseñar nuevos proyectos.

3.4. Perspectivas adicionales de algunos temas claves: justificación económica, incentivos y requisitos de salvaguardas ambientales y sociales³¹

Las experiencias iniciales de ESA y las lecciones que éstas desprenden, muestran que hay tres temas claves que determinan el compromiso y avance (por gobierno y cooperantes) y el enfoque o estilo de los ESA:

- La justificación económica del ESA en cuanto a sus beneficios incrementales económicos.
- El grado de “incentivos” para participar (por parte de los actores principales) en los procesos ESA y en los programas resultantes.
- El compromiso y la capacidad de los países para cumplir con los requisitos ambientales y sociales por parte de algunas agencias de cooperantes.

Con respecto a estos tres temas claves, seguidamente señalan algunos de los puntos y lecciones importantes que se han obtenido de las experiencias en otros países.

Justificación económica

Hay un peligro cuando la justificación de los ESA se basa en una justificación conceptual, y no está sujeta a una cuantificación económica, apropiada para el país. Se reconoce que un ESA abarca una cobertura más amplia que un proyecto (multisectorial/sectorial/subsectorial), entonces un análisis tradicional no es posible. Sin embargo, es importante que el proceso de diseño incluya un análisis económico para los componentes que generan beneficios cuantitativos, al igual que un análisis agregado. En la práctica, parece que muchos ESA no están exigiendo este tipo de análisis económico, y están suponiendo que los beneficios de los componentes se generarán automáticamente. El marco lógico de los ESA muestra los supuestos, y el diseño de los componentes y ESA deben someterse a un análisis económico, así como mostrar su justificación económica (con base en los criterios del valor presente neto y la tasa de retorno). Los sistemas de seguimiento y evaluación deben también ajustarse para asegurar que se generan y analizan los datos relevantes, y así garantizar que los ESA generan los beneficios esperados. Estos resultados del análisis económico pueden ayudar a asegurar mayor participación de las agencias de cooperación, al igual que el apoyo de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público.

Incentivos

Una conclusión emergente de los procesos ESA es que la falta de “incentivos adecuados” (tanto para los gobiernos como para la cooperación internacional) es uno de los obstáculos más importantes para lograr un mayor compromiso para

³⁰ Frecuentemente, hasta el 50 % de los gastos públicos para el sector rural productivo de un ESA (incluyendo fondos de la cooperación) son proyectos que están bajo implementación al momento de formular un ESA.

³¹ En marzo de 2006 hubo una conferencia internacional para revisar y discutir las implicaciones de la implementación de la Declaración de París (en Bamako, Mali). Muchos de los temas discutidos coinciden con las lecciones resumidas en la sección anterior. Fueron discutidos los siguientes temas: planes de acción nacionales, colaboración en las estrategias de asistencia, fortalecimiento, restricciones y desafíos de los cooperantes, desarrollo y uso de procedimientos comunes, rendición de cuentas mutuamente, iniciativa de aprendizaje mutuo. Para mayores detalles de las presentaciones del taller, véase los siguientes sitios web: www.aidharmonization.org ó www.mfdr.

formular e implementar ESAs.³² El estudio de la OSD concluyó que una de las razones del avance limitado en armonización y alineación es la inconsistencia y contradicciones en los sistemas internos de incentivos (de la cooperación). También concluyó que hay una discrepancia entre las declaraciones a alto nivel (como la Declaración de Roma y de París), y los desafíos de traducir estas intenciones en señales adicionales a nivel de las oficinas operativas; lo mismo que hay discrepancias en materia de incentivos entre el personal en las sedes y las oficinas de país. Hay algunos esfuerzos de varias instituciones para cerrar la brecha entre los avances para lograr las metas de la Declaración de París con el comportamiento actual.³³

Algunos de los desafíos principales con respecto a los incentivos a nivel de las agencias de cooperación incluyen los siguientes puntos (del estudio de la OECD):³⁴

- Las organizaciones con un ambiente gerencial que promueve y reconoce la innovación en armonización y alineación, y que invitan a cambios al status quo, es más probable que logren avances en armonización, comparado con organizaciones que reconocen solamente el cumplimiento de los procesos y reglas actuales (y tradicionales).
- Para lograr avance concreto en armonización y alineamiento, las instituciones de cooperantes y los gobiernos deben fortalecer los incentivos a tres niveles: político, institucional, e individual.
- La vinculación entre las sedes y oficinas de país se debe fortalecer, para que la abundancia de experiencias sobre armonización que existe a nivel de país, se pueda utilizar en toda la organización.
- Los ESAs, y el apoyo presupuestal, son buenos procesos y programas para promover mayor armonización y alineamiento; pero este enfoque no debe negar la importancia de alinear y armonizar el apoyo mediante proyectos.

- El rol de personas individuales, y sus características y estilos, son factores fundamentales para el éxito o fracaso de los esfuerzos de A&A, especialmente a nivel de país. Las agencias de cooperación deben tomar en cuenta estas características de su personal designado en sus oficinas de país.
- Las interacciones entre las agencias de cooperación a nivel internacional son una fuente importante de cambio en los incentivos internos. El desafío es hacer los mecanismos existentes más efectivos para la adopción de prácticas comunes y para el seguimiento de su implementación (por ejemplo, en la implementación de los 12 acciones claves de la Declaración de París).
- La A&A tiene muchos beneficios, pero sus costos de transacción son altos. La gerencia de las sedes debe reconocer y aceptar estos costos razonables (de tiempo y financieros), para evitar obstáculos e incentivos contradictorios.

El mismo estudio encontró algunas prácticas efectivas, y también agregó algunas recomendaciones para fortalecer los incentivos de la cooperación internacional, resumidos en el cuadro siguiente:

El tema de incentivos sigue llamando la atención de las agencias de cooperación, y se reconoce que todavía hay poco avance en el fortalecimiento de incentivos dentro las instituciones de cooperación.³⁵

El mismo estudio reconoció la importancia de los incentivos en los países (y entre las instituciones gubernamentales). Consecuentemente, la OECD está desarrollando una segunda fase de la investigación, que está profundizando en este tema tan importante, con enfoque en los incentivos en los países.³⁶ Se espera que su discusión y tratamiento genere una actitud más constructiva para promover ESAs por parte de los gobiernos y de las agencias de cooperación. El estudio en proceso reconoce que hay limitaciones en las capacidades de los gobiernos y una estructura de incentivos políticos que son obstáculos para lograr una mayor A&A, con rendición de cuentas en los avances (o falta de avances). Muy pocos

³² Por ejemplo, bajo la coordinación de la OECD un Grupo de Trabajo (Efectividad de Asistencia y Prácticas de Cooperantes) ha preparado un documento: "Incentives for Harmonization in Aid Agencies" (Noviembre, 2004). Este informe incluye estudios de caso para 6 agencias (Comisión Europea, España, Suecos/ASDI, Suiza, Inglaterra y el Banco Mundial).

³³ Recientemente, el Banco Mundial preparó un documento para su Junta Directiva, con el fin de fortalecer las estrategias y acciones operativas para mejorar sus esfuerzos en materia de AA&A (World Bank. Harmonization and Alignment for Greater Aid Effectiveness: An Update on Global Implementation and the Bank's Commitments. Harmonization Unit, OPCS, October 30, 2006).

³⁴ Para mayores detalles, véase el informe preparado por la OECD (2004). Se puede encontrar en el sitio de web: www.gdprd.org

³⁵ Por ejemplo, el Banco Mundial organizó un taller interno acerca del tema, con una demanda alta de participación por parte de su personal: "Harmonization and Alignment: Too Much Hassle, Not Enough Recognition --- What Signals do you Get?" (taller interno, 26 de junio, 2006).

³⁶ OECD (Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices), "Incentives for Harmonization and Alignment (Phase 2 Proposal: Looking at Country-Level Incentives (propuesta con fecha de mayo 2005)).

Cuadro 3.1 Resumen de Incentivos para ESAs/SubESA (agencias de cooperación)

	Incentivos (Actuales)	Incentivos Adicionales
Nivel político	• Declaraciones por la gerencia • Introducción de legislación nueva	• Campañas de información pública • Apoyar a gobiernos en la A&A de la cooperación • Fortalecer mecanismos internacionales
Nivel institucional	• Descentralización • Establecimiento de Unidades de A&A • Formulación de Planes de Acción A&A • Ajuste de procedimientos • Introducción de modalidades más flexibles	• Formulación de políticas y guías • Mejora de sistemas de seguimiento y evaluación • Acciones para quitar resistencia a cambios (A&A)
Nivel individual	• Políticas de reclutamiento de personal • Iniciativas de capacitación • Reconocimiento por colegas	• Mejorar los incentivos formales e informales (por ejemplo, en las evaluaciones anuales, aumento de sueldo, promociones, designación de responsabilidades)

Fuente: Informe del OECD (2004), traducido al español.

países muestran una apropiación de los gobiernos para asumir un liderazgo fuerte en los procesos ESA.

Algunas de las preguntas principales del estudio en proceso son las siguientes:

- ¿Cuáles son los factores principales para promover u obstaculizar esfuerzos de A&A por parte de instituciones e individuos en las agencias de los gobiernos? ¿Quiénes son los actores principales? ¿Qué incentivos tienen ellos para promover una mayor A&A por parte de las agencias de cooperación? ¿Cómo difieren los incentivos de una agencia comparado con otra?
- ¿Cuáles son los incentivos que el personal de las oficinas de país enfrentan, generados por el contexto local? ¿Cuál es la importancia relativa del contexto local, comparado con las políticas de las sedes, en la formación del comportamiento individual? ¿Cuáles son los incentivos que aplican para promover la coordinación entre cooperantes a nivel de país? ¿Qué se puede hacer cuando el gobierno no muestra compromiso para lograr la A&A?
- ¿Cómo influyen las políticas de los gobiernos y la cooperación en la selección de los diferentes modalidades de asistencia para los incentivos de apoyo a la A&A?
- ¿Cómo pueden los cooperantes tener un mejor entendimiento de los factores que conforman las oportunidades

para una mayor A&A, en diferentes contextos de los países?

Los resultados de este estudio tendrán mucha relevancia para los tres países de América Central involucrados en ESAs.

Cumpliendo con los requisitos de salvaguardas ambientales y sociales

Un desafío para apoyar los procesos y programas ESA, en casi todas las agencias de la cooperación, tiene que ver con los requisitos de salvaguardas ambientales y sociales. Generalmente se exige que cualquier apoyo a un ESA tenga que cumplir con estos requisitos para todo el sector (o subsector). En la mayoría de los casos, los sistemas nacionales existentes no son reconocidos por la cooperación internacional como requisitos a nivel sectorial. Muchas veces, esta situación resulta en un desincentivo institucional (e individual) para participar en un ESA, ya que existe la necesidad de aplicar pasos adicionales para cumplir con los requisitos.

El Banco Mundial ha reconocido la contradicción entre sus manifestaciones de apoyar la Declaración de París (y los procesos y sistemas nacionales) por medio del apoyo a ESAs, y el cumplimiento real de los requisitos para las salvaguardas ambientales y sociales. A partir de 2005, el Banco Mundial

inició un programa piloto para apoyar un número limitado de proyectos (14) por un período de 2 años, en los cuales las operaciones serán preparadas usando los sistemas nacionales para el cumplimiento de los requisitos ambientales y sociales, en vez de usar los sistemas del Banco Mundial.³⁷

La lógica de usar los sistemas del gobierno es para poder ampliar el impacto de los programas, aumentar la apropiación por los países, fortalecer la capacidad nacional, facilitar la A&A y reducir los costos de transacción. Los países piloto estarán sujetos a una política operativa con la cual el Banco Mundial considerará el sistema ambiental y social del país como “equivalentes” a los suyos. Antes de hacer esta determinación, el Banco Mundial hará una evaluación del desempeño del gobierno en la implementación de sus programas

(y cartera del Banco Mundial), y su capacidad institucional para cumplir con los requisitos nacionales. Entre los 14 países escogidos para el programa piloto figuran Rumania (un ESA de transporte), Jamaica y Egipto.

Esta iniciativa está en su fase inicial. Aparentemente, los resultados son positivos para los países pilotos, y se espera que esta experiencia genere experiencias y lecciones para otros países. Para Nicaragua, Honduras y El Salvador será una ventaja aprovechar la información y las experiencias generadas. Sin embargo, esta política cubre solamente las exigencias del Banco Mundial y no significa automáticamente que otras agencias adaptan sus propias reglas en relación a las salvaguardias indicadas en los procedimientos del Banco Mundial.

³⁷ Para mayores detalles de la nueva política del Banco Mundial, véase: Expanding the Use of Country Systems in Bank-Supported Operations: Issues and Proposals (OPCS, Marzo, 2005). La Junta Directiva del Banco Mundial aprobó la nueva política (OP 4.00) para los países piloto en marzo de 2005.

IV. Situación actual, desafíos y aplicación de lecciones aprendidas para los enfoques sectoriales en América Central (Nicaragua, Honduras y El Salvador)

Tomando en cuenta las experiencias y lecciones aprendidas de ESAs resumidos en la sección anterior (y Anexo 1), esta sección presenta una síntesis de la situación actual, con base en información disponible a octubre de 2006. También resume los desafíos y oportunidades de aplicar lecciones relevantes de los enfoques sectoriales que se están iniciando en Nicaragua (PRORURAL) y preparando en Honduras (4 subESAs) y en El Salvador (SubESA Tecnología). Los contextos estratégicos para cada país están resumidos en los Anexos 2 y 4, respectivamente. En resumen, en los tres países los avances están en diferentes etapas y generalmente son positivos, aún con desafíos que requieren un gran esfuerzo conjunto y coordinación de muchos actores, bajo el liderazgo de cada gobierno y especialmente del Ministerio de Agricultura o equivalente. Nicaragua está más avanzado en el proceso ESA, aunque Honduras y El Salvador pueden avanzar rápidamente.

Hay diversos niveles de entendimiento y apoyo por parte de las instituciones de los gobiernos y los cooperantes. En cuanto a los cooperantes que están más dispuestos a financiar los programas sectoriales, en la mayor parte hay una convergencia de entendimiento de los conceptos básicos y su aplicación a las propuestas. Una lección en los tres países, es la importancia de tomarse el tiempo para ayudar a profundizar el entendimiento de los conceptos y procesos ESA en las diferentes etapas, por parte de los actores principales. Talleres participativos, con enfoque de capacitación, pueden contribuir a una mejor comprensión. En los tres países hace falta involucrar aún más al personal clave de los Ministerios de Finanzas (o Hacienda y Crédito Público). La participación del sector

privado y la sociedad civil en todos los países ha sido débil, bajo el argumento de que ellos se pueden involucrar en la fase de implementación. Aunque que El Salvador/MAG tiene una relación proactiva con el sector privado, el MAG también está enfrentando desafíos para lograr una participación activa del sector privado y la sociedad civil. Una lección clave de la experiencia internacional es que la participación efectiva del sector privado y la sociedad civil debe ser temprana en los procesos y programas ESA. Estos actores son los que generarán los impactos sostenibles; entonces vale la pena hacer esfuerzos para su involucramiento continuo, desde el inicio.

4.1. Nicaragua: PRORURAL

4.1.1. Situación Actual

En septiembre de 2005, MAGFOR finalizó y lanzó su propuesta PND-O/PRORURAL, en colaboración con otras agencias del SPAR y con el respaldo del Presidente de la República. Esta propuesta incluye un borrador del plan multianual de gasto público para el sector público agropecuario y sus cuatro instituciones (2005-2009). El objetivo central del PRORURAL es promover un incremento de la producción de bienes y servicios del sector rural productivo³⁸, con mayor productividad, más competitiva y ambientalmente sostenible, participando más en mercados internos y externos y generando mayores

³⁸ "Rural productivo" en Nicaragua incluye actividades agrícolas y ganaderas, actividades forestales, acuicultura, agroindustrias relacionadas (conglomerados y cadenas), provisión de insumos y servicios para esas actividades, actividades no agrícolas (ecoturismo, artesanías y otras).

ingresos para más gente. Las metas de PRORURAL al 2009 incluyen lograr un crecimiento promedio anual de 6.2 % en el Valor Bruto de la Producción, y un 20% de aumento anual de las exportaciones agropecuarias y forestales. Los 7 componentes incluyen:

1. Innovación tecnológica
2. Sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria
3. Desarrollo forestal sostenible
4. Servicios de apoyo a la producción
5. Inversiones en infraestructura
6. Modernización y fortalecimiento institucional
7. Políticas y estrategias agropecuarias-forestales

La propuesta ha pasado por un proceso de discusión y revisión continuo desde la preparación de la versión inicial (octubre, 2004). Este proceso se inició a principios de 2004, con la estrategia de desarrollo rural productivo de 2003. En general, el proceso PRORURAL refleja los principios y buenas prácticas en la formulación y diseño de enfoques sectoriales, aunque el proceso PRORURAL tuvo varias demoras y su despegue tendrá muchos desafíos. El documento PRORURAL final (septiembre 2005) se ha discutido en varios niveles, facilitado por el Gabinete de Producción y Competitividad, especialmente la submesa Rural Productiva encabezada por el MAGFOR (Ministro y Vice-Ministro), con el apoyo de grupos estratégicos. Estos grupos incluyen al gobierno (mediante el Consejo Nacional Agroalimentario/CONAGRO, que aprobó la propuesta en agosto de 2005), los cooperantes (en el que juegan un papel activo cinco cooperantes que tienen planes de financiar PRORURAL en el corto plazo), y el sector privado (especialmente el Consejo Nacional de la Producción).³⁹

Hay dos aspectos importantes como parte del contexto para apoyar PRORURAL. Primero, Nicaragua cuenta con recursos de la Cuenta del Milenio y con los recursos de Alivio de la Deuda. Los recursos obtenidos de estas dos fuentes importantes eventualmente pueden ayudar a financiar PRORURAL, por parte del gobierno central. Segundo, en Nicaragua hay discusiones en paralelo acerca de la preparación de un enfoque sectorial ambiental ("PROAMBIENTE"), bajo el liderazgo del

³⁹ El Consejo Nacional de Producción está comprendido por representantes del sector privado en el sector agrícola, y sirve como un mecanismo de diálogo con el Gobierno para apoyar la formulación e implementación de políticas y programas en el sector agropecuario. Este Consejo se estableció a principios de 2005 para fortalecer el rol del sector privado en el Gabinete de Producción y Competitividad.

Ministerio de Recursos Naturales y Ambiental (MARENA). Hay una submesa de recursos naturales y ambientales que está facilitando las discusiones para conceptualizar dicho programa, aprendiendo de la experiencia de PRORURAL. También, la colaboración entre MAGFOR y MARENA está aumentando, debido en gran parte a los esfuerzos en los enfoques sectoriales y al funcionamiento de las submesas. Por ejemplo, con el apoyo de MARENA, PRORURAL ha incorporado un enfoque ambiental integrado en todos los componentes PRORURAL. Esto muestra un beneficio potencial al tener varios enfoques y programas sectoriales paralelamente, y coordinados en este caso por la Secretaría Técnica del Gabinete de Producción.

4.1.2. Resumen de logros

MAGFOR, en colaboración con las instituciones SPAR, ha logrado importantes acciones y mecanismos para el despegue de PRORURAL en su fase inicial (1er año). También ha identificado los desafíos futuros para lograr impactos sostenibles. Estos logros y desafíos, incluyendo los resultados claves de la reciente misión conjunta entre gobierno y cooperantes (septiembre 2006), se resumen a continuación:⁴⁰

(a) Plan Multianual de Gasto Público: La formulación de un Plan Multianual de Gasto Público del Sector Rural Productivo (borrador inicial de mayo de 2005), involucra a las cinco instituciones SPAR (2005-2008). Este Plan será actualizado cada año, en función de las mejoras elaboradas por cada institución del SPAR, y será coordinado/facilitado por MAGFOR dentro un marco coherente del PRORURAL. A partir de 2006, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público introdujo un proceso donde cada ministerio tiene que preparar un Plan Trianual. MAGFOR preparó su primer Plan Trianual, a nivel sector, coordinado con las otras 4 instituciones del SPAR, y coordinado también con la preparación del Plan Operativo Anual (POA) de 2007 (mayores detalles adelante).

(b) Plan de Acción AA&A: A mediados de 2005 se formuló, aprobó y comenzó a implementarse (de agosto en ade-

⁴⁰ Para mayores detalles de PRORURAL, sus logros, documentos y agenda de actividades, véase el sitio web de PRORURAL (www.prorural.net.ni). El informe final de la misión conjunta (18-22 de septiembre de 2006) presenta más detalles importantes.

lante) un plan de acción (2005-2007) para la apropiación, alineación y armonización (AA&A) de la cooperación internacional. Esto con el objetivo de promover un apoyo más coherente y sostenible en el sector rural productivo, con el respaldo de la Plataforma Global de Desarrollo Rural (“Plataforma Global”). Hay un facilitador nacional e internacional, quien hace visitas periódicas y está trabajando como un solo equipo bajo la dirección del Secretario General del MAGFOR, para apoyar/facilitar el plan de acción. Los logros y lecciones aprendidas están documentados en informes mensuales disponibles en el sitio web de la Plataforma.⁴¹ A principios de 2006, MAGFOR actualizó este plan de acción de AA&A 2005-2007, con el apoyo del equipo facilitador, utilizando como base la experiencia en su implementación y diferenciando aquellos aspectos que son propios de la implementación del PRORURAL de los procesos de trabajo de AA&A en PRORURAL. La entidad que ha asumido mayor responsabilidad para coordinar e impulsar el Plan de Acción AA&A es el Grupo de Trabajo # 2 (Código de Conducta/AA&A), que es un mecanismo importante de la submesa de desarrollo rural productivo. Esta responsabilidad la asumió desde abril de 2006 con el apoyo de los facilitadores de la Plataforma. Durante el período junio-septiembre de 2006, se realizó una autorevaluación del avance del plan AA&A, incluyendo una discusión durante la misión conjunta.⁴² Los resultados/recomendaciones están brindando un insumo para fortalecer los procesos y resultados del plan AA&A. Como preparación para la transición al nuevo gobierno, el Grupo de Trabajo # 2 ha preparado un marco actualizado del Plan AA&A, para completarse en colaboración y concertación con la nueva administración a principios de 2007.

(c) Aprobación/“oficialización” de la propuesta PRORURAL: La cooperación internacional, tras una misión conjunta con las instituciones SPAR (fines de agosto de 2004), revisó y aprobó el borrador actualizado de la propuesta PRORURAL. En septiembre de 2005, el gobierno aprobó formalmente la propuesta PRORURAL, por medio del Consejo Nacional Agropecuario (CONA-

GRO). La Comisión Técnica de Inversión (CTI) oficializó la propuesta PRORURAL, declarándola consistente con el Plan Nacional de Desarrollo. En marzo de 2006, MAGFOR presentó PRORURAL (incluyendo el Plan Multi-anual de Gasto Público) a la bancada agropecuaria de la Asamblea Nacional, la cual expresó su apoyo. El documento proporciona un marco estratégico para la preparación de los planes anuales operativos, que vinculan las estrategias con los programas, en función del presupuesto disponible.

(d) Espacios y mecanismos de coordinación y diálogo:

Con base en el sistema de mesas (global y sectorial) formulado y liderado por el gobierno, MAGFOR ha tomado un rol activo y creciente para fortalecer y hacer efectivo varios espacios y mecanismos de coordinación y diálogo en respuesta a los requisitos de PRORURAL. Todo ello en colaboración con la cooperación y la Secretaría Técnica del Gabinete de Producción y Competitividad/GPP. Estos espacios y mecanismos incluyen:

- Durante 2005, la Secretaría Técnica del GPP, con un rol creciente de MAGFOR, impulsó la submesa de Desarrollo Rural Productivo (DRP) con el fin de que fuera un mecanismo importante para revisar y coordinar aspectos importantes de PRORURAL. En noviembre de 2005, MAGFOR apoyado por la cooperación, elaboró y aprobó una mejora substancial en el reglamento para el funcionamiento de la submesa DRP.
- El sistema de mesa (submesa, CONAGRO, Consejo de Producción) para el sector rural productivo ha tomado un rol activo en impulsar los procesos y ha convocado al menos 22 reuniones desde el inicio del Plan de Acción AA&A. El desafío es asegurar que estos procesos se traduzcan en resultados estratégicos.
- A fines de 2005, la cooperación seleccionó un enlace, con un rol claro, que ha facilitado la implementación del Plan de Acción AA&A.
- A fines de 2005, la Gerencia de MAGFOR estableció un Comité de Seguimiento, como un espacio de seguimiento a PRORURAL por parte de las instituciones del sector público agropecuario, con el acompañamiento de algunas agencias de cooperación que atienden el sector. En 2006, se fortaleció y ahora se llama “Comité Coordinación y Seguimiento de PRORURAL”.

⁴¹ Para mayores detalles, véase el sitio web de PRORURAL (www.prorural.net.ni) y de la Plataforma Global (www.gdprd.org).

⁴² Evaluación del Código de Conducta y Plan de Acción AA&A del Sector Rural Productivo en Nicaragua: Informe de resultados y recomendaciones (por Margarita Argüello, Consultora), octubre de 2006.

- En marzo de 2006, MAGFOR, en colaboración con la cooperación (enlace), tomó la iniciativa de establecer 3 grupos de trabajo de la submesa DRP, con términos de referencia concertados y en línea con el nuevo reglamento de funcionamiento. Estos grupos de trabajo dan apoyo y seguimiento a diversos temas, del siguiente modo:
 - Grupo de Trabajo/GdT 1: Memorando de Entendimiento/Fondo Común.
 - Grupo de Trabajo/GdT 2: Plan de Acción AA&A, revisión/ajuste de la cartera y código de conducta.
 - Grupo de Trabajo/GdT 3: Estudios/temas técnicos (que ahora incluirá un tema acerca de las alianzas entre sector público y privado, así como el acceso a finanzas rurales).

Se espera que estos grupos de trabajo, conformados por representantes del SPAR y de la cooperación, ayudarán a mejorar la participación, eficiencia y sustancia del trabajo conjunto. El grupo de trabajo más activo a la fecha es el #2.

- (e) **Código de Conducta:** En septiembre de 2005, las 5 instituciones del SPAR y 11 cooperantes firmaron el Código de Conducta, como un mecanismo para mejorar el trabajo conjunto, con enfoque en la implementación de PRORURAL. En febrero de 2006, se sumaron 2 cooperantes adicionales, y en julio otros 2 cooperantes. En general, parece que la implementación del Código de Conducta avanza bien, aunque hay comportamientos que requieren cambios más profundos, los cuales vendrán con el tiempo y confianza entre los diversos actores. La autoevaluación del Código de Conducta y el Plan de Acción (completada en octubre de 2006) indica algunas líneas de mejoramiento.
- (f) **Revisión de cartera:** El diseño de PRORURAL reconoce que la cartera actual de proyectos (con un costo total de alrededor de US\$200 millones, o 50% del costo total de PRORURAL), forma una parte integral de la implementación de PRORURAL. Como estos proyectos se diseñaron y acordaron antes de concertar PRORURAL (en enero de 2006), MAGFOR contrató dos consultores para llevar a cabo una revisión y ajuste de la cartera, con el fin de mejorar la alineación y armonización con los

componentes y arreglos institucionales de PRORURAL. El resultado de este ejercicio se demoró por una serie de razones, pero en noviembre de 2006 se completó el informe, con sus recomendaciones.⁴³ Ahora, el desafío es implementar las recomendaciones, con un rol y apoyo activo del Grupo de Trabajo # 2. Un aspecto importante es asegurar que el diseño del ESA/subESA desarrolle un marco y plan operativo para los ajustes de la cartera actual, como prueba de compromiso para seguir en la fase de implementación.

- (g) **Memorando de Entendimiento:** En marzo de 2006, el gobierno/SPAR y 2 cooperantes (Finlandia y Suecia) firmaron el Memorando de Entendimiento/Fondo Común. Se espera que otros cooperantes firmarán el MdC, acordando usar la modalidad del fondo común para financiar el PRORURAL (una de las 3 modalidades de financiamiento). Por ejemplo, los noruegos firmaron el MdE en octubre de 2006, como otro socio. Los suecos están explorando activamente su apoyo financiero a PRORURAL, con un enfoque en fortalecer los vínculos entre los componentes e intervenciones que reducen la pobreza/ERP.
- (h) **Plan Operativo Anual Sectorial (POAS):** Las instituciones del SPAR, mediante un grupo de trabajo formado en MAGFOR –institución rectora para el seguimiento de PRORURAL–, iniciaron en enero de 2006 un ejercicio de costeo (presupuestación) del Plan Operativo Anual 2006 para PRORURAL, con base en las cifras oficiales de presupuesto para PRORURAL en ese año. Simultáneamente, MAGFOR realizó el concurso y selección de la asistencia técnica que facilitará al SPAR en la revisión del POA 2006 de PRORURAL, así como para la elaboración de una metodología para iniciar la planificación sectorial a nivel territorial, comenzando con el ciclo presupuestal de 2007. El equipo preparó un POA para 2006, y durante la misión conjunta (mayo de 2006) se resumieron las lecciones aprendidas de este proceso. Esto con la idea de mejorar la metodología y contenido del POA 2007, para aplicar una metodología y propuesta POA sectorial en forma de resultados, territorial e integral, y así obtener

⁴³ Revisión de la Cartera de Proyectos de las Instituciones del Sector Público Agropecuario Rural (SPAR), por Atilio Bravo (Consultor) y Vagn Mikkelsen (Asesor MAGFOR), noviembre de 2006.

mayores sinergias. Una de las lecciones es que es mejor integrar el fondo común en la estructura presupuestal 2007. Un asunto importante por resolverse es lograr la aprobación del Ministerio de Hacienda para que el equipo PRORURAL, coordinado por MAGFOR, pueda proceder a preparar un POA sectorial (y no limitado a cada institución). Se avanzó un poco en este tema al preparar el POA 2007, y se espera mejorar aún más en la preparación del POA 2008.

- (i) **Territorialización de PRORURAL:** Desde principios de 2006, MAGFOR impulsó un proceso de planificación operativa de PRORURAL, que implicó un análisis de las ofertas de nuevo apoyo de la cooperación a PRORURAL, así como de las experiencias piloto de coordinación a nivel territorial por algunos proyectos del SPAR. Este tema fue discutido a través del espacio de seguimiento que tienen las diferentes instituciones del sector rural productivo, por medio del Comité Seguimiento PRORURAL (CSP).⁴⁴ Se está haciendo un esfuerzo intenso donde cada institución SPAR tratará de aclarar o alinear sus roles y mecanismos para integrar mejor sus programas en PRORURAL, de una manera coherente a nivel territorial. Este trabajo refleja un paso importante para ayudar a “aterrizar” a PRORURAL fuera de Managua, y muestra un enfoque operacional sobre “cómo” implementar PRORURAL en los territorios, con una participación genuina de las agencias y comunidades regionales y locales, especialmente del sector privado a nivel territorial. Lograr esta territorialización representa un desafío y será uno de los grandes logros de PRORURAL. La cooperación también tiene el desafío y responsabilidad de involucrar a las autoridades locales y a las comunidades en una mayor descentralización de los programas, por medio de PRORURAL. Para ayudar a asegurar una buena dirección, en marzo de 2006 CONAGRO aprobó la formación de CONAGRO departamentales (“CODEAGRO”) como instancias para la dirección de PRORURAL en el territorio. Esto ayudará a asegurar modalidades consistentes con el apoyo del órgano máximo del sector. Durante la misión conjunta de mayo de 2006, se observó el funcionamiento naciente del CODEAGRO en León y Chinandega, como áreas piloto.

⁴⁴ El CSP es un espacio de seguimiento a PRORURAL de las instituciones del sector público agropecuario, con el acompañamiento de algunas agencias de cooperación que atienden el sector.

Se espera que los territorios tendrán un mayor rol en la implementación el POA 2007, y en la preparación del POA 2008.

- (j) **Arquitectura y fortalecimiento institucional:** En marzo de 2006, el SPAR preparó una propuesta para hacer un análisis institucional y organizacional del SPAR, la cual está en proceso de revisión. Se espera tener un diagnóstico, la estrategia con un mapa de ruta, y propuestas de reforma para lograr a la mayor brevedad la arquitectura institucional y el fortalecimiento requeridos para la implementación efectiva de PRORURAL, dentro el marco de la Ley 290. Una lección importante de PRORURAL es la importancia de impulsar, de manera pro-activa, una mayor claridad en los roles y capacidades institucionales. La misión conjunta (mayo/junio 2006), acordó la urgencia de preparar, consensuar e implementar un plan operativo de fortalecimiento institucional de las instituciones SPAR, estrechamente vinculado a su marco legal para la ejecución de sus mandatos. Esto fue enfatizado también durante la misión conjunta de septiembre de 2006. Se reconoce que para ser efectivo, el proceso de elaboración de reformas y acciones debe ser participativo e interactivo (y no una consultoría “tradicional”). El trabajo de preparar una propuesta está en marcha, y se espera que estará listo para discusión y decisión por la nueva administración a principios de 2007.
- (k) **Fortalecimiento de alianzas entre sector público-privado:** Las misiones conjuntas de mayo/junio y septiembre de 2006, reconocieron que PRORURAL no ha dado suficiente importancia operativa a fortalecer las alianzas entre el sector público y privado. La misión acordó las siguientes acciones:
- Formular, consensuar e implementar estrategias operativas a nivel central y territorial para lograr un mayor y verdadero involucramiento del sector privado en PRORURAL.
 - Integrar al sector privado como miembro de los CODEAGRO (Consejo Departamental de la Producción).
 - Tomar más en cuenta las prioridades del sector privado al formular los POAs.
 - Plantear y consensuar metas y estrategias operativas conjuntas del sector privado/SPAR, que contribuyan a alcanzar las metas globales.

- Integrar acciones institucionales del gobierno en el territorio con el sector privado, que están fuera del PRORURAL, mediante varios mecanismos (por ejemplo: Gabinete de Producción y Competitividad, CONAGRO, Consejo de la Producción, CODEAGRO).
- Activar uno de los grupos de trabajo (# 3: temas técnicos) de la sub mesa, para impulsar una agenda operativa del rol proactivo del sector privado en la implementación de PRORURAL.

(l) **Sistema de Seguimiento y Evaluación (SISEVA):** Durante 2005, el equipo PRORURAL inició un proceso para diseñar su propio SISEVA, como parte del apoyo a la implementación de PRORURAL. Durante la misión conjunta de mayo de 2006 se revisó el avance del trabajo y también se notó avance durante la misión conjunta de septiembre de 2006.⁴⁵ Sin embargo, el enfoque ha estado en la elaboración de un marco conceptual, con poco avance en los aspectos operativos. En resumen, cada institución del SPAR tiene el siguiente sistema de seguimiento y evaluación, que será la base para la construcción del sistema operativo:

- INTA está conforme con la estructura del marco lógico del componente, pero los resultados son sólo institucionales.
- FUNICA tiene su propio marco lógico. Pretende aprovechar para incorporar sus indicadores.
- DGPSA está replanteando sus líneas de acción y sus resultados, para hacerlas acorde con su estructura.
- INAFOR está replanteando sus líneas de acción para acoplar la programación institucional acorde con MHCP, con la programación operativa.
- IDR tiene las líneas de acción asignadas y un marco lógico institucional. No puede alinear sus 22 proyectos, amarrados por sus propios convenios. Hay un formato uniforme de centralización de datos.

Se espera que el SISEVA genere algunos “productos” concretos en los próximos meses, y que juegue un rol creciente en importancia para la dirección e implementación de PRORURAL.

(m) **Transición al nuevo gobierno:** Uno de los desafíos más importantes para PRORURAL lo constituye el cambio de

gobierno de principios de 2007, y la importancia de asegurar la continuidad del PRORURAL como programa país. Las misiones conjuntas (mayo/junio y septiembre 2006) acordaron varias acciones que se llevaron a cabo para contribuir en este proceso (incluyendo la presentación de PRORURAL a los candidatos principales y la formulación de un plan de acción de transición).

4.1.3. Desafíos, lecciones aprendidas y próximos pasos

El proceso PRORURAL no ha sido fácil para todos los actores y se reconoce que habrá otros desafíos en cada etapa futura. La siguiente etapa es la de transición con el nuevo gobierno. Algunos de los desafíos y lecciones aprendidas incluyen lo siguiente:

- (a) Durante el período inicial de la preparación de PRORURAL, faltó una comunicación estrecha y adecuada entre MAGFOR y los ministerios transversales, especialmente SECEP, el autor y la coordinación con el PND-O, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que demoró en dar techos presupuestarios realistas. Esta brecha temporal resultó en algunos malos entendidos sobre el concepto PRORURAL y de cómo enfocarlo dentro del marco PND-O, provocando una pérdida de tiempo en la preparación de un documento consensuado.
- (b) Una de las agencias más importantes en el DRP es el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), que ejecuta alrededor del 60% del gasto público en el DRP. El IDR está bajo la jurisdicción de la Presidencia y esto implica un desafío para asegurar la participación activa del IDR en el proceso PRORURAL. Uno de los factores críticos fue el reemplazo del director general y otros directores claves del IDR durante la preparación de PRORURAL, que requirió un esfuerzo adicional para involucrar al IDR como un actor clave. Recién, la dirección del IDR está apoyando más activamente los procesos y el despegue de PRORURAL.
- (c) Ha habido espacios limitados para discutir la sustancia del documento propuesta PRORURAL y el PMGP (DRP) entre el gobierno y los cooperantes. Aunque los cooperantes prepararon una nota con comentarios y sugerencias en octubre de 2004, hasta la fecha no ha habido una discusión para resolver los asuntos apuntados (incluyendo los crí-

⁴⁵ Informe del consultor sobre SISEVA: “Construcción del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Aprendizaje del PRORURAL” (mayo, 2006).

rios de priorización del PMGP y la propuesta presupuestal para 2006). Esta falta de discusión en la sustancia de la propuesta PRORURAL pone en riesgo la profundización del compromiso de cooperantes para apoyar activamente PRORURAL. El mejor funcionamiento de la submesa de DRP, con base en el manual recientemente acordado, brinda una oportunidad para tener una agenda de reuniones regulares que genera un diálogo más sustantivo.

- (d) Uno de los desafíos más grandes para asegurar un despegue suave de PRORURAL es acordar y ejecutar un plan operativo de reorganización institucional (de las agencias SPAR) y aclarar/concertar los arreglos y mecanismos de coordinación institucional a nivel operativo, entre el gobierno y con los cooperantes. Aunque la submesa de DRP es un buen marco, el avance operativo de PRORURAL requiere mayores aclaraciones acerca de los aspectos operativos de la coordinación (por ejemplo, el rol del enlace de los cooperantes y la consolidación de los “clusters”/equipos de trabajo entre gobierno, entre cooperantes, y el trabajo conjunto). Este tema se está resolviendo, catalizado mediante el proceso de elaborar un plan de acción para mejorar la AA&A en el DRP. La reciente concertación del código de conducta y del manual de funcionamiento de la submesa son pasos importantes para ejecutar estos arreglos mejorados. Es importante retomar e implementar las propuestas relevantes para fortalecimiento y reorganización institucional, con un enfoque territorial. Completar el Memo de Entendimiento para PRORURAL ha ayudado a amarrar los aspectos institucionales con los procesos claves de PRORURAL. La propuesta de la reforma institucional jugará un rol importante durante el proceso de transición.
- (e) Un aspecto importante en los enfoques sectoriales, que frecuentemente no recibe mucha atención, es la implementación en una fase inicial de ajustes en la cartera actual de proyectos, para asegurar que los proyectos son consistentes y coherentes con las nuevas estrategias y lineamientos de PRORURAL, y el plan de acción de AA&A. MAGFOR elaboró un plan metodológico y llevó a cabo el estudio; ahora está en la fase de implementación de los resultados.
- (f) Mantener una relación estrecha entre MAGFOR y MARENA en relación al enfoque sectorial “PROAMBIENTE”, que está en sus etapas iniciales de conceptualización. La Secretaría Técnica del Gabinete de Producción y Competitivi-

dad está jugando un rol importante de sinergia entre estas dos submesas.

- (g) Una lección sumamente importante es la importancia del liderazgo efectivo por parte de funcionarios e instituciones específicas que asumen un rol proactivo para liderar los procesos y contenido del programa. Generalmente, el liderazgo comprende varias personas/funcionarios del gobierno y los cooperantes, trabajando conjuntamente, y también un liderazgo institucional.⁴⁶ Tras el cambio de gobierno, es importante que los nuevos actores continúen y fortalezcan el liderazgo de los procesos ESA/PRORURAL.
- (h) El desafío principal al corto plazo es lograr una transición “suave” y efectiva con el nuevo gobierno, a partir de principios de 2007. Los actores actuales han elaborado una estrategia de transición para apoyar la continuidad de estos procesos, y han generado el espacio para que las nuevas autoridades se apropien.

4.2. Honduras: PESA, Plan Estratégico Operativo y Enfoques Subsectoriales

4.2.1. La Política de Estado para el Sector Agroalimentario

Durante el período 2003 y 2004, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) formuló, en colaboración estrecha con los miembros de la mesa agroforestal, una “**Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural 2004–2021**” (PESA). Ésta se compone de cuatro elementos o propuestas fundamentales:

- (i) Un diagnóstico sectorial a la luz de los desafíos y opciones actuales de la globalización y liberalización de los mercados.

⁴⁶ Por ejemplo, el MINREX/SREC ha asumido un liderazgo muy importante, con el apoyo proactivo del Vice Ministro Mauricio Gomez, que ha impulsado los ESA en varios sectores. Hay otros ejemplos en varios Ministerios, incluyendo MHCP, MIFIC, MAGFOR.

- (ii) Una estrategia de desarrollo sectorial basada en dos ejes: transformación productiva y reducción de pobreza rural (la agenda compartida).
- (iii) Ocho políticas sectoriales y tres multisectoriales, con medidas de política definidas en el interior de cada una de ellas, que definen las orientaciones del desarrollo del sector a largo plazo.
- (iv) Un diseño institucional moderno, pequeño, facilitador y promotor, basado en cinco servicios y cinco programas nacionales que garanticen la ejecución de las once políticas y una gestión sectorial.

Para implementar la PESA, la SAG tomó la decisión estratégica (en marzo de 2005) de preparar una serie de 3 ESA en subsectores estratégicos, así como la formulación y aprobación de la reforma institucional. Por varias razones, hubo pocos avances para concretar y concertar las propuestas. Los primeros 6 meses del nuevo gobierno (2006) fue un tiempo de transición para el nuevo ministro y su equipo de la SAG, que se invirtió en preparar el camino para un período intensivo de trabajo en los últimos meses de ese año, logrando buenos avances en:

- La preparación y lanzamiento de un Plan Estratégico Operativo para el Sector Agroalimentario (2006-2010), dentro del marco de la PESA. Véase anexo 3 para un resumen de los elementos claves del PEO.
- Inicio de la preparación de 4 ESA en subsectores estratégicos, por medio de 4 equipos de trabajo.
- Lanzamiento de la mesa agroforestal, para apoyar e impulsar los procesos y resultados del PEO y los ESA.
- Proceso para preparar una reforma institucional para el sector agroalimentario, que pueda apoyar la implementación del PEO y los 4 ESA.
- Programación y presupuestación del Plan de Trabajo de la SAG, dentro del marco del PEO, y la nueva institucionalidad (en proceso).

4.2.2. El Plan Estratégico Operativo

El objetivo general del PEO 2006-2010 es impulsar y consolidar un sector agroalimentario moderno, diversificado,

eficiente, competitivo y ambientalmente sostenible, que impulse procesos de agregación de valor, que sea factor fundamental en la reducción de la pobreza y garante de la seguridad alimentaria. Para ello, es necesario alcanzar niveles y una estructura de producción que responda a sus ventajas comparativas y a la demanda interna de alimentos y materias primas, que genere empleos dignos, un aumento significativo de los ingresos de la población rural y que contribuya al equilibrio de la balanza comercial, exportando productos de alto valor económico.

Las metas sectoriales del PEO incluyen:

- Un crecimiento con mayor equidad del valor agregado del sector agroalimentario no menor al 4% por año durante el período 2006-2010.
- Reducción de la pobreza extrema de la población rural a razón de 2 puntos porcentuales anuales.
- Generación de alrededor de 50 mil empleos productivos por año y la reducción de subempleos en las áreas rurales.
- Contribuir a la meta de reducción de la desnutrición infantil del 29% al 22%.
- Un aumento del valor de las exportaciones del sector agroalimentario no menor de un 6% anual (en términos reales).

Los resultados estratégicos que plantea el PEO son:

- Aumento de la producción y productividad, dando prioridad a los pequeños productores.
- Desarrollo de los recursos humanos, con prioridad a los pequeños productores.
- Integración y desarrollo de las cadenas agroalimentarias en distintos rubros.
- Avance cualitativo en materia de competitividad para alcanzar una inserción positiva en los Tratados de Libre Comercio, en especial en el DR-CAFTA, lo que se traducirá en un aumento significativo de las exportaciones.
- Desarrollo y fortalecimiento de la agricultura en el conjunto de la economía hondureña.
- Mejoramiento del bienestar de la población rural.
- Fortalecimiento de la organización de los productores y etnias.

4.2.3. Los cuatro enfoques subsectoriales

La instrumentación del PEO será por medio de una serie de ESAs, en subsectores estratégicos. El Gobierno está dando apoyo a los ESA como parte del “Programa de Gobernanza”, para mejorar la apropiación, armonización y alineación de la cooperación internacional, y lograr mejores resultados e impactos sostenibles. Se han identificado, priorizado e iniciado la formulación de cuatro ESAs en temas estratégicos y de mayor impacto:

1. **Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agroalimentaria (SNITTA):** El SNITTA se concibe como un sistema funcional, inclusivo, transparente, democrático y descentralizado, con autonomía administrativa y financiera. Interactúa con todos los servicios de investigación y transferencia de tecnología, públicos y privados del país y del exterior, y con la cooperación internacional, para la tarea de fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, con base en la oferta y demanda de servicios. Su finalidad es aumentar los ingresos de los productores y productoras.
2. **Servicio Nacional de Sanidad e Inocuidad Alimentaria (SENASA):** Aplicará normas, procedimientos y reglamentos fitozoosanitarios a la oferta de productos agroalimentarios, incluyendo la inspección y certificación de los productos relevantes, para garantizar la sanidad, calidad e inocuidad de los alimentos, a fin de preservar el patrimonio agropecuario nacional y lograr un mayor acceso a los mercados nacionales e internacionales. Se ocupará de dirigir la ejecución de las actividades de salud animal, sanidad vegetal e inocuidad agroalimentaria, manteniendo la calidad de los servicios sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de alimentos con los más altos principios éticos, organizativos y técnicos.

El SENASA beneficia a la población nacional e internacional, ejerciendo el control sanitario y fitosanitario sobre importaciones y exportaciones del país, previniendo la introducción y diseminación de plagas y enfermedades que puedan afectar al sector agropecuario y garantizando la calidad higiénico-sanitaria de los alimentos.

3. **Programa Nacional Forestal (PRONAFOR):** Propone consolidar la competitividad de los recursos forestales del país para el cumplimiento de tres funciones principales:
 - i) En lo social, el desarrollo consolidado de cadenas forestales productivas, especialmente en el contexto del Sistema Social Forestal para el manejo de bosques nacionales y ejidales, incluyendo el fortalecimiento de la tenencia y la regularización de terrenos forestales.
 - ii) En lo económico, incorporar mayores volúmenes de madera a la base forestal productiva.
 - iii) En lo ambiental, potenciar la capacidad protectora del suelo que poseen los bosques, así como la acción reguladora de los recursos hídricos, promoviendo la conservación y uso sostenible de las áreas protegidas y otros bienes y servicios ambientales asociados al sector forestal.
4. **Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO):** Se encargará de impulsar los procesos de modernización productiva y desarrollo de la competitividad sectorial en territorios de potencial agrícola, principalmente valles y altiplanos. Sus acciones están dirigidas a dos áreas:
 - Apoyo a los agronegocios.
 - Desarrollo e integración de las cadenas de valor en el campo agroalimentario, priorizadas bajo la Política Sectorial

La SAG puso en ejecución el Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO), como el instrumento para impulsar los procesos de modernización productiva y el desarrollo de la competitividad de cadenas productivas seleccionadas en 7 valles: Aguán, Sula, Guayape y Lepaguare, Comayagua, León, Choluteca y Jamastran; así como 6 altiplanos específicos: La Esperanza, Lepaterique, Siguatepeque, Tatumbula, Yarula y Santa Elena. La estrategia de trabajo del PRONAGRO es a través de la integración de cadenas por rubros.

Por medio del PRONAGRO, se propone la creación de un Centro Nacional de Agronegocios que jugará un importante papel en el desarrollo empresarial y la conformación de las políticas agrícolas, con el propósito de fortalecer la capacidad de desarrollo de mercados y agronegocios. El componente de desarrollo de mercados es uno de los elementos determinantes del desarrollo empresarial, por lo que debería asignársele a este elemento la misma profundidad y connotación que se

le está dando al SNITTA. En esta labor debe de trabajarse con las instituciones públicas y privadas relacionadas, hasta lograr conformar el Sistema Nacional de Mercadeo y Comercialización, mismo que debería ser impulsado por el Centro Nacional de Agronegocios.

Los criterios para establecer prioridades en el marco del PEO son:

- Revisar, ajustar y agilizar la ejecución de los proyectos en marcha, de acuerdo con el Plan Estratégico Operativo.
- Prioridad en inversiones que apoyan las metas y resultados estratégicos en el PEO, y donde inversiones “grandes” están seleccionadas y justificadas por el análisis económico y financiero.
- Prioridad en inversiones que generan beneficios a mayor número de pequeños productores con potencial, al corto y mediano plazo (2–5 años).
- Prioridad en inversiones donde el sector privado tomara un rol activo, incluyendo inversiones para aumentar el valor agregado.
- Prioridad en inversiones de infraestructura que pueda generar beneficios para mayor número de pequeños productores.

En cuanto a los costos e implicaciones del plan de financiamiento del PEO, hay una estimación inicial de los costos y un plan de financiamiento, que requieren mayor trabajo. Algunos de los desafíos en este campo son:

- Completar los vacíos de información presupuestal.
- Existe un déficit de inversión significativo en el sector agroalimentario.
- Existe, además, una brecha financiera significativa, que va requerir varias acciones, incluyendo:
 - La aplicación de criterios de prioridad.
 - Un incremento significativo en la asignación del Tesoro Nacional y la gestión de la cooperación internacional.
 - El establecimiento de lineamientos claros para gestionar y alinear recursos frescos de la cooperación internacional.
 - Si no se concretiza la obtención de fondos nacionales y de la cooperación, será necesario reducir las metas propuestas y/o alargar el plazo de tiempo para cumplirlas.
- Asegurar que la inversión pública disponible catalice mayores niveles de inversión privada.

4.2.4. Plan de Acción (al corto plazo)

Para avanzar en la PESA, el PEO y los cuatro ESAs, Honduras requiere de las siguientes acciones a corto plazo:

- Concertar e implementar el Plan Estratégico Operativo con los actores principales a nivel territorial y con la cooperación (incluye la formulación conjunta de acciones de mediano y largo plazo).
- Concertar y facilitar la oficialización de la reestructuración de la SAG.
- Planificar y presupuestar los programas y servicios, de acuerdo con la nueva institucionalidad y lineamientos del Plan Estratégico Operativo (comenzando con una serie de talleres operativos que arrancaron en septiembre-noviembre de 2006).
- Revisar y preparar un plan de ajuste de la cartera actual del sector agroalimentario, según los lineamientos del Plan Estratégico Operativo.
- Formular y concertar lineamientos operativos para la priorización de nuevos proyectos.
- Fortalecer la UPEG, para apoyar la implementación efectiva del Plan Estratégico Operativo.
- Elaborar y concertar los 4 ESAs, con base en 3 fases para cada uno:
 - Nota conceptual (2-4 meses)
 - Plan de implementación (4-6 meses)
 - Ejecución

4.2.5. Algunas lecciones aprendidas/recomendaciones

El caso de Honduras muestra algunas lecciones aprendidas (LA), lineamientos (L) y recomendaciones (R), que ayudarán a avanzar los procesos más rápidamente para el caso Hondureño,⁴⁷ las cuales también tienen aplicación en otros países, incluyendo:

⁴⁷ Algunos de estos puntos son lineamientos recomendados en la nota preparada por el SAG/BID, resultando del Taller del 2 de marzo, 2005. Es importante tomar lecciones de una administración de gobierno a otra, así como facilitar durante los períodos de transición a un nuevo gobierno, para seguir adelante con los procesos.

- El énfasis en preparar en forma participativa una política sectorial de largo plazo, seguida por un Plan de Trabajo de mediano plazo, y el uso del contenido de las políticas para guiar el diseño de un enfoque sectorial. (LA)
- Desarrollar un *proceso gradual y priorizado* para seguir con el proceso agroalimentario ampliado, comenzando con un enfoque subsectorial bien seleccionado, con menor grado de complejidad y donde SAG tiene mayor autonomía; sin embargo, un abordaje parcial significaría no poder dar seguimiento al comportamiento del gasto público en el conjunto del sector, lo que afectaría su capacidad de seguimiento y evaluación de la gestión pública. Abarcar cuatro subsectores ayuda a priorizar los subsectores en el contexto del sector amplio, una vez listo (alrededor de 2007 ó 2008). (LA + R)
- Integrar la política sectorial dentro del marco de la ERP, y usar instrumentos como las operaciones de apoyo (por ejemplo, el PRSC I y II) para enfocar acciones en elementos estratégicos, para que estos programas se diseñen en forma complementaria y no paralela. (LA + R)
- La importancia de no demorar la integración de los aspectos territoriales en las reformas políticas e institucionales sectoriales y en la puesta en marcha de los programas. (R)
- La importancia de formular, aprobar e implementar las nuevas estructuras institucionales, apoyadas por las estructuras presupuestales, al principio del programa sectorial/subsectorial. (L + R)
- La importancia de involucrar en forma genuina la participación de la sociedad civil y sector privado (con buena “representación”, dado su gran número de grupos con perspectivas diversas). (LA)
- La necesidad de que el gobierno central acelere la formulación de un plan multianual de gasto público, como marco coherente y para brindar techos presupuestarios para los enfoques sectoriales. (R)
- Formulación de una estrategia y plan de acción para fortalecer las capacidades institucionales, y la transición del uso de consultores-staff a staff en las agencias, consistente con los salarios del sector público, con consultores haciendo tareas puntuales. (LA + R)
- Orientación a modelos de servicios públicos – privados, con énfasis en la provisión de los servicios por parte de proveedores privados. En este sentido, aprovechar la experiencia y lecciones anteriores como los registros de proveedores privados de servicios o contratos exitosos, y limitar la participación directa del sector público en la ejecución. (LA + R)
- Presencia y disponibilidad de la cooperación externa para involucrarse en un proceso de enfoque sectorial ampliado, lo que permitirá la negociación de los acuerdos de entendimiento y sobre todo la armonización técnica y administrativa. (LA + R)
- Disponibilidad de recursos de contraparte o aporte propio de SAG; como personal profesional especializado, instalaciones para oficinas, equipos de oficina, bienes y otros relacionados. (LA + R)
- Formación de equipos de trabajo. Cada ESA ahora tiene un equipo de trabajo, que estará apoyado por consultores, según las necesidades. Estos grupos de trabajo deben encontrar su forma/modalidad de trabajar eficientemente, y consultar a los grupos interesados en momentos estratégicos. (R)
- Es importante asignar recursos y expertos para brindar la facilitación técnica y administrativa, de preferencia, facilitadores trabajando con cada uno de los cuatro equipos ESA, que sean independientes del gobierno y los cooperantes. Esto ayudaría a lograr un diseño “neutral” para maximizar la participación y el apoyo conjunto e interagencial. (LA + R)
- Tomar en consideración la descripción de la política, enfoque metodológico y manejo financiero de las áreas temáticas identificadas, contenidas en el documento de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004–2021, el documento de Transfondo de Ejecución de la Política e informes de consultorías recientes. (R)
- Sería importante preparar lo antes posible un código de conducta entre el gobierno y los cooperantes en el sector agroalimentario, para facilitar los principios y procesos de trabajo conjunto, seguido por un Memorando de Entendimiento (para definir los aspectos técnicos y administrativos para los programas, y para ayudar a lograr un marco operativo común entre el gobierno y los cooperantes participantes). El caso de Nicaragua/PRORURAL ha mostrado la utilidad de tener estos 2 documentos como instrumentos para facilitar la cooperación. (LA + R)
- Fortalecer los mecanismos y el funcionamiento operativo de la coordinación entre el Gobierno (según los Decretos Ejecutivos) y la mesa agroforestal de cooperantes en el sector agroalimentario, así como el trabajo conjunto por medio de la Mesa de la Agricultura Hondureña. Esto puede

incluir, fortalecer y enfocar grupos de trabajo, como el grupo de acompañamiento de los cooperantes para apoyar el equipo SAG/UPAG. El consultor facilitador/a puede apoyar este grupo. (LA + R)

- Preparar y llevar a cabo un plan de acción para comenzar el ajuste de la cartera actual de proyectos individuales (y completarla antes de marzo de 2006, una vez que haya un borrador de las propuestas/notas subESA, y que esté elegido el nuevo gobierno), para que sean más coherentes e integrados con los lineamientos de la política de largo plazo y la estrategia de los tres enfoques subsectoriales, y sean apropiados para el nuevo Gobierno. (LA + R)
- Formular un plan de acción para mejorar la apropiación, armonización y alineación de la cooperación internacional para el sector agroalimentario, apoyado y facilitado por los mecanismos de coordinación (por ejemplo, mesa agroforestal) y facilitación efectiva de los ESA (semejante al caso Nicaragüense/PRORURAL). (R)⁴⁸

En septiembre de 2006, una delegación hondureña visitó Nicaragua para participar en la misión conjunta de PRORURAL, con la finalidad de aprender lecciones para apoyar el trabajo del PEO y los ESA en Honduras. El informe de la misión incluyó las siguientes conclusiones para apoyar los procesos en Honduras:

- Se sugiere que personal técnico de la OSEP-UCAI-INFOAGRO/UPEG de la SAG de Honduras conozca las experiencias exitosas del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Aprendizaje de PRORURAL (SISEVA), sobre todo lo relacionado con el seguimiento de indicadores de actividades, productos y resultados a nivel territorial, así como con las cadenas causales para evaluación por resultados, la relación con la cartera de proyectos y la disponibilidad de la información a través de una página web, entre otros aspectos.
- La Mesa Agroforestal en Honduras debe ser más activa y se debe fortalecer con el apoyo que vienen brindando grupos de trabajo funcionales (con miembros del gobierno, cooperación y sector privado), formados para temas estratégicos priorizados por el gobierno.

⁴⁸ Por ejemplo, en Nicaragua la Plataforma Global de Desarrollo Rural está apoyando al MAGFOR para formular e implementar un plan de acción para mejorar la A.A&A en el sector rural productivo, enfocándose en apoyar a PRORURAL. Muchos de los principios son aplicables a Honduras, con ajustes apropiados para el caso hondureño.

- La Mesa Sectorial Agroforestal debe conocer y apoyar el proceso de implementación del PEO/PESA y a corto plazo deberá coordinar la formulación y concertación de un Código de Conducta (CdC) para el sector agroalimentario que rijas las relaciones entre el gobierno y la cooperación internacional, orientado a acordar principios para un trabajo conjunto y efectivo. El CdC puede incluir la concertación de un plan de acción para promover la apropiación, armonización y alineación (AA&A) de la cooperación para el sector agroalimentario. Será eficaz coordinar este proceso con la UNAT/Casa Presidencial y el G-16, para asegurar un marco y respaldo macro, al más alto nivel posible. Este CdC y Plan de Acción AA&A, con indicadores, pueden facilitar los procesos para la fase operativa del PESA/PEO con los ESA formulados y acordados.
- Como un instrumento en los aspectos operativos, complementario a los CdC, será útil contar con un memorando de entendimiento para las agencias de cooperación participantes, como parte de la elaboración de cada ESA.
- Que personal técnico de las instituciones que conforman el sector agropecuario y forestal conozcan el avance en el diseño e implementación de los ESA's priorizados: PRONAFOR, SNITTA, SENASA y PRONAGRO, que están en proceso de implementación en el marco de la PESA/Plan Estratégico Operativo del Sector Agroalimentario.
- En materia de cadenas agroalimentarias, también se propone que personal técnico de las instituciones que integran el PRORURAL en Nicaragua y el sector agroalimentario de Honduras, puedan conocer los avances que se han tenido en algunas cadenas ya integradas que están funcionando en Honduras, tales como palma africana, carne bovina, apícola y hortalizas.
- Para el caso de Honduras, mantener una fuerte vinculación entre la gerencia administrativa y los planificadores de programas y servicios, en todo el proceso de planificación y formulación del presupuesto.
- Honduras requiere completar la formulación y concertación de la reforma institucional para el sector agroalimentario, con base en el marco de la PESA y el PEO, bajo el liderazgo activo del Ministro de la SAG, y con el respaldo de la Casa Presidencial.
- Que PRORURAL conozca lo que se está haciendo en Honduras en relación con la nueva estructura organizativa que demanda el PEO/PESA y la interrelación de los programas

(con proyectos de inversión) con los servicios, utilizando el enfoque de competencias públicas, que delimita el área de acción de cada programa y servicio, así como del sector privado.

- Se destaca el esfuerzo que se está haciendo en Honduras para asegurar la vinculación y coherencia del PEO con la PESA, y los avances en los diseños e implementación de los cuatro ESA priorizados.

El desafío de los hondureños es mantener y ampliar el momentum del trabajo logrado en los últimos 4 meses, fortaleciendo la apropiación y respaldo de la dirección superior de la SAG, para enfrentar las decisiones claves en la institucionalidad del sector agroalimentario, y para respaldar y dirigir los ajustes en la programación y presupuestación de los programas y servicios.

4.3. El Salvador: hacia un Enfoque Sectorial Ampliado⁴⁹

4.3.1. Situación Actual

El Salvador es el país más desarrollado económicamente de los tres países centroamericanos cubiertos en esta nota, y tiene el compromiso singular de promover el rol del sector privado. Muestra una mayor capacidad y coherencia con la estrategia macroeconómica, que posiblemente le permitirá adoptar un enfoque sectorial ampliado en una primera fase, consistente con muchas de las buenas prácticas resumidas anteriormente. En 2006, el Ministerio de Agricultura y Gananería (MAG) inició un proceso para elaborar un ESA para el sector agropecuario y agroindustrial, con el apoyo de varias agencias de la cooperación. Al mismo tiempo, El Salvador depende menos de la cooperación internacional, entonces la necesidad de adoptar el enfoque sectorial es más interna que externa. Un mecanismo importantísimo para este logro es el rol de la Mesa de Coordinación para el Desarrollo Rural

(MCDR), que hasta hace poco ha estado bajo el control de la cooperación. El gobierno ahora está tomando el liderazgo, promoviendo una participación amplia de los cooperantes, el sector privado y la sociedad civil.

La MCDR forma parte del sistema de mesas sectoriales/temáticas que reestructuró el gobierno en marzo de 2005. Es un espacio consultivo de carácter técnico, en el que participan instituciones nacionales e internacionales públicas, privadas, ONG y organismos de cooperación que trabajan en el ámbito del desarrollo rural a nivel estratégico, tanto en el sector agrícola como en los sectores no agrícolas. La visión de la MCDR es que para finales del 2009, las políticas, los programas y los proyectos para promover el desarrollo rural competitivo en El Salvador se realicen en el marco de una coordinación interinstitucional que permita reforzar su efectividad e impacto, en función de dar respuesta a las necesidades prioritarias del sector rural, y tomando como referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La misión de la MCDR es ser una instancia líder para la coordinación de esfuerzos y recursos, la reflexión conjunta y la implementación de acciones estratégicas que faciliten la articulación de los actores involucrados en el desarrollo rural a nivel local, nacional y regional. La MCDR se reúne mensualmente, con base en una agenda concertada para lograr su misión.

Los objetivos estratégicos de la MCDR en 2004 se cumplieron en su mayoría y se profundizaron en el 2005, incluyendo:

- Definir y hacer operativa una estrategia común para el desarrollo rural del país.
- Establecer y ejecutar mecanismos efectivos para mejorar el impacto de las inversiones en el ámbito del desarrollo rural (por ejemplo: sistema común de información de proyectos, mecanismo común de seguimiento y evaluación fortalecido y operando; mecanismo para articular y optimizar la inversión y manejo de los recursos, definido y operando).
- Brindar asesoramiento a las instancias públicas y privadas en materia de políticas, estrategias, programas y proyectos en el ámbito del desarrollo rural (por ejemplo: programa de asesoría y seguimiento en formulación e implementación de políticas estratégicas y proyectos;

⁴⁹ El 5 de septiembre, el autor (R. Anson) hizo una presentación de un resumen de esta nota ESA, en un taller ESA para el desarrollo rural, en San Salvador (Hotel Presidente). Hubo buena representación de varias agencias, sector privado, y la sociedad civil, incluyendo el Vice-Ministro Dr. Jose Emilio Suave (del MAG).

plan de capacitación; y sistematización de buenas prácticas).

- (d) Promover un esfuerzo importante en su fase inicial en cuanto a la descentralización de los servicios públicos hacia el sector rural.

4.3.2. Logros

La MCDR ha definido su funcionamiento, incluyendo los siguientes puntos:

- Composición multisectorial de la MCDR, coordinada por el MAG.
- Mecanismos de coordinación
- Mecanismos de articulación.
- Composición de tres submesas para facilitar el trabajo operativo de la MCDR en los aspectos:
 - Desarrollo conceptual e institucional en el sector rural.
 - Inversiones territoriales.
 - Aspectos generales de políticas de desarrollo rural (por ejemplo seguridad alimentaria, forestal) y de sistematización de experiencias.

Durante el año 2006, la MCDR avanzó en el proceso con el apoyo de RUTA. Una misión oficial del MAG visitó Nicaragua para observar cómo funciona el PRORURAL. En junio de 2006, la MCDR dio un paso importante en la conceptualización del ESA, definiendo algunos aspectos básicos. La decisión más importante se refiere a la cobertura del ESA, optando por un enfoque subsectorial (innovación tecnológica). El Sistema Nacional de Innovación en las Cadenas Agropecuarias (SINAICA) conformará la base del ESA a desarrollar. En un segundo paso, se elaboraron los principios básicos que deberán regir el funcionamiento del ESA y que constituyen el hilo conductor para orientar el accionar de los actores público-privados en un modelo de innovación tecnológica con visión de país. Los principios se desglosan en aquellos que son necesarios para regir el SINAICA y los que son necesarios para la construcción del sistema:

Principios para regir el SINAICA

- *Enfoque por cadenas agroproductivas.* Permitirá focalizar esfuerzos para potenciar la competitividad de los actores productivos de las cadenas competitivas, haciendo más eficiente el uso de recursos institucionales y haciendo un uso racional del tiempo dedicado a la prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica, entre otros.
- *Enfoque de valor agregado.* Las tendencias de los mercados globalizados sugieren que los productos con valor agregado y mayor calidad, tienen un mayor precio de mercado. Es más, en algunos casos, dependiendo del nicho de mercado en que aquellos se realicen, pueden capturar sobrepuestos o estándares “premium” que los consumidores están dispuestos a pagar por diferentes razones, incluyendo la salud, conservación del medio ambiente, y mejora en las condiciones de vida de los productores y sus comunidades, entre las más importantes.
- *Enfoque público-privado.* En la actualidad, el rol del Estado es ser acompañante y facilitador de las iniciativas privadas. El trabajo conjunto desarrollado por medio de alianzas público-privadas demuestra su efectividad, que se traduce en el uso óptimo de recursos escasos y el aprovechamiento eficiente del tiempo empleado.
- *Enfoque demanda de mercados.* En el pasado prevalecía la idea de vender lo que se producía en las parcelas. Este paradigma ha cambiado: se debe producir lo que se vende. Esto significa estar atento a las señales que envían los mercados, con atención en el número grande de inmigrantes en los Estados Unidos que demandan alimentos de El Salvador.
- *Enfoque de demanda del sector privado.* Por su rol de acompañante y facilitador del proceso productivo impulsado por iniciativas privadas, el Estado debe estar preparado para satisfacer las demandas de bienes y servicios por parte del sector privado, que es el que decide dónde, cuánto y cuándo invertir.
- *Enfoque de co-inversión.* El accionar del Estado apunta hacia el financiamiento de servicios esenciales que no puede prestar la empresa privada. Se pide a los productores participar en un esquema de inversión, en donde si bien el Estado pone su parte, también los productores contribuyen invirtiendo en actividades que luego les generarán beneficios económicos. Ello significa un compro-

miso real de parte de la base productiva, rompiéndose así el hecho de que las inversiones estatales realizadas quedaban en el abandono, sin efecto multiplicador.

- *Cobertura nacional con diferenciación regional.* Si bien el sistema de innovación tecnológica puede ser de carácter nacional, deberá ser capaz de establecer prioridades regionales con base en tipología de suelos, condiciones climatológicas, variedades más apropiadas para el fomento de cultivos con potencial ganador, tipo de organización social y gremial existente, proactividad de los actores locales para participar en el proceso y, por último aunque no menos importante, “capital social” existente en las comunidades. En este último caso, será importante el involucramiento de las autoridades municipales en la toma de decisiones y en la ejecución y coordinación de acciones.

Principios para la construcción del SINAICA

- *Proceso largo pero con acciones de corto plazo.* La construcción del ESA en innovación tecnológica involucra una serie de pasos que deberán darse de forma conjunta (gobierno, sector privado, academia, gremios y sociedad civil, entre otros), y que posiblemente abarquen un proceso de largo plazo. No obstante, deberán buscarse mecanismos que permitan ir dando resultados de avance en el corto plazo.
- *Flexibilización de los actores para trabajar conjuntamente.* Esto se refiere a la actitud del gobierno, del sector privado y de la cooperación internacional. El proceso para la adopción de un sistema de innovación tecnológica puede resultar tedioso y a veces causar malestar entre los actores participantes. La recomendación, entonces, es que haya mente abierta al cambio entre los mismos, capacidad de tolerancia para adaptarse al proceso, y deseos de trabajar en equipo.
- *Toma como base lo existente.* Esta consideración es importante porque ante la escasez de recursos será conveniente no desgastarse en “inventar la rueda”, sino más bien aprovechar las experiencias institucionales e inversiones en marcha, buscando maneras de usarlos más eficientemente. Por ejemplo, las experiencias del SINALIT son importantes de considerar.

- *Cambio de actitud.* Se requiere un espíritu empresarial que permita la innovación tecnológica desde la más simple hasta la más compleja, pero que conlleve un cambio de actitudes de las personas, de tal forma que el sector público, privado y los demás actores aprendan a desarrollar procesos de cambio de una manera diferente, proactiva, integrados a la demanda y probablemente con nuevas estrategias de participación en los mercados. Un ejemplo de ello son los acuerdos entre productores nacionales con productores de otros países para la producción y comercialización de sus productos.

Además de la definición de estos principios básicos, en El Salvador se avanzó en los siguientes aspectos:

- Definición del líder del proceso, que será el Director de la Oficina de Políticas (OPA) del Ministerio de Agricultura.
- Identificación de las instituciones nacionales importantes para ser integradas en el proceso: fueron identificados los miembros de la Mesa de Coordinación del Desarrollo Rural y los miembros del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Alianzas para la Innovación Tecnológica (COSINALIT). Además, se buscará una coordinación estrecha con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría Técnica de la Presidencia.
- Identificación de las agencias de cooperación para ser integradas en el proceso. Fueron identificadas como prioritarias para el eje de innovación las siguientes agencias de cooperación: USAID, USDA, Comisión Europea, COSUDE, Gobierno de Taiwán, FIDA, AECI, JICA, Gobierno de Israel, FAO, IICA, Cuenta del Milenio y BID.

4.3.3. Desafíos, lecciones aprendidas y recomendaciones

A pesar de un buen avance por parte del MAG hacia poner en marcha una mesa de coordinación para el desarrollo rural para apoyar la implementación de una misión/agenda importante, hay varios desafíos y recomendaciones que se basan en lecciones aprendidas:⁵⁰

⁵⁰ Hay un buen documento que resume muchas de las lecciones operativas recientes de las mesas temáticas en El Salvador; véase: “Próximos Pasos Mesas Temáticas” (2005). (autor desconocido).

- Es sumamente importante mantener un liderazgo efectivo del proceso, especialmente mediante el funcionamiento de la MCDR y sus tres submesas. Se recomienda los siguientes pasos para seguir en el proceso:
 - Elaborar y discutir en la MCDR el documento conceptual para el Sistema Nacional de Innovación en las Cadenas Agropecuarias como base del subESA, que se fundamenta en los siguientes criterios:
 - Integrar las cooperaciones internacionales identificadas en la discusión y elaborar un mapeo de las actividades actuales y planificadas en Innovación en las Cadenas Agropecuarias por parte de las diferentes agencias.
 - Presentar el avance del subESA de Innovación en las Cadenas Agropecuarias en la reunión con la Mesa de Cooperantes para informar a los representantes de las cooperaciones.
 - Invitar a las instancias nacionales identificadas y a las agencias de cooperación a un seminario-taller de arranque. Este seminario tiene el objetivo de iniciar oficialmente el proceso sub-ESA con las instituciones importantes, demostrar el liderazgo del Ministerio y crear un espíritu de participación activa. Servirá para presentar e iniciar la discusión del documento conceptual y conocer las actividades de la cooperación internacional. Los productos de este taller pueden ser: (a) un acuerdo sobre los criterios básicos mencionados anteriormente, (b) un mapeo de las actividades de la cooperación internacional y su compromiso de participación y (c) un plan de trabajo y la definición del grupo de trabajo.
 - En otros procesos similares ha sido ventajoso concertar y firmar un memorando de conducta entre los participantes al inicio del proceso, para formalizar el compromiso y comportamiento de colaboración.
 - Para la fase siguiente se propone una secuencia de talleres y actividades para profundizar el documento conceptual, agregando todos los aspectos importantes conceptuales y de implementación, unificados entre los participantes. Es importante lograr una participación activa de las instituciones involucradas y una apropiación de los resultados. El producto final de este proceso sería el documento Base/Implementación del Sistema de Innovación en las Cadenas, que servirá de Memorando de Entendimiento para ser firmado entre el gobierno, el sector privado y la cooperación internacional. Los aspectos más importantes de este documento son: (a) el marco lógico, (b) el marco legal, (c) el marco institucional, (d) los procedimientos de implementación y (e) el seguimiento y evaluación.
 - Como fue indicado en los criterios básicos, en este proceso se deberían tomar en cuenta al máximo las experiencias positivas en El Salvador, especialmente las del SINALIT.
 - Durante este proceso puede resultar necesario elaborar estudios de profundización de algunos aspectos o conocer las experiencias de otros países con sistemas similares. Para estos estudios/actividades se recomienda un financiamiento conjunto de varias cooperaciones (misiones conjuntas) para crear confianza y formalizar los compromisos.
 - Una vez que se haya avanzado con esta base conceptual/técnica entre los participantes, es necesario iniciar el proceso de la armonización administrativa para el sistema. Este proceso involucra menos instituciones, ya que solamente deben estar las que aportan recursos. Aspectos importantes para discutir y acordar son:
 - (a) Qué procedimientos administrativos comunes (adquisición de bienes y servicios) se utilizarán en el sistema, y cómo se deben fortalecer.
 - (b) Financiamiento (cuenta común, financiamientos paralelos, otros aportes al sistema), el flujo financiero y sus manuales operativos necesarios.
 - (c) Sistemas de control y reporte.
- Paralelamente, el MAG tiene que aclarar los asuntos presupuestarios con el Ministerio de Hacienda, y con cada agencia participante las posibilidades de reorientación de sus programas en ejecución o planificación. Estos aspectos de la armonización administrativa, una vez elaborados, formarán parte del Memorando de Entendimiento entre las instituciones involucradas.
- Para apoyar este proceso, el MAG deberá informar permanentemente al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Secretaría de la Presidencia, así como a la Mesa de los Donantes sobre el avance del proceso ESA.

V. Marco estratégico para el rol de apoyo de Ruta⁵¹

5.1. Contexto del rol y mandato de RUTA

Las secciones anteriores han apuntado buenos y diversos avances en los tres países centroamericanos (Nicaragua, Honduras y El Salvador), hacia modelos operativos de enfoques y programas sectoriales en el sector rural, con alguna variación según el contexto, las características y estrategias de cada uno de ellos, la capacidad institucional y el compromiso político. Estos procesos forman parte de una estrategia más amplia que están promoviendo los cooperantes y gobiernos, con el fin de lograr una mejor efectividad de la ayuda internacional mediante medidas de mayor apropiación, armonización y alineación. Algunos países están aplicando los procesos y cobertura del enfoque sectorial en fases. Por ejemplo, Honduras está desarrollando un enfoque subsectorial, Nicaragua un enfoque de sector rural productivo y El Salvador está en una fase inicial de conceptualizar su visión operativa de un subESA enfocado en la innovación tecnológica, con enfoque al sector privado.

Esta nota apunta los grandes desafíos que cada país está enfrentando en formular y ejecutar sus estrategias rurales, así como su visión operativa de enfoque sectorial. También muestra la importancia de obtener el apoyo técnico y financiero más apropiado, a tiempo, integrado con los otros actores (incluyendo el sector privado y la sociedad civil), y ajustado a los aspectos específicos de cada país. En los tres países, RUTA ha tenido un rol variable, y ha sido más activo en las fases iniciales de los procesos actuales. En algunos países, como en El Salvador y Nicaragua, RUTA ha reducido su presencia y participación en los procesos por un período, debido a una transición de su personal y por acuerdos con los clientes. Algunos de estos factores han sido la asignación de un nuevo Director de RUTA a principios de 2005, una demora en reemplazar a la coordinadora de la Unidad Técnica Nacional/UTN en El Salvador, un rol limitado de RUTA en la preparación de PRORURAL en Nicaragua y un rol limitado en la fase inicial de Honduras (pero que se intensificó en los últimos 4 meses).

La orientación hacia adaptar los procesos y programas de tipo ESA por parte de algunos gobiernos de Centroamérica, para una mayor armonización y alineación de la cooperación, tiene un significado operativo importante para el trabajo interagencial de las agencias de ayuda internacional. Dado que RUTA representa una iniciativa apoyada por 7 agencias de cooperación, esta sección presenta un marco estratégico para ilustrar el tipo de apoyo que se puede brindar a los procesos ESA, por medio de RUTA, consistente con su mandato de apoyar y fomentar el trabajo interagencial en el desarrollo rural. RUTA, en colaboración con otras agencias, puede:

- Responder a las demandas de los MAGs por mayor ayuda técnica en los procesos y programas ESA/subESA, en colaboración con otras agencias.
- Enfatizar los procesos inter-agenciales, que es la esencia de RUTA.

⁵¹ El 5 de septiembre, el autor presentó el borrador de este documento al equipo RUTA en su sede en Costa Rica. La presentación generó una discusión productiva del trabajo, con énfasis en este capítulo. Los puntos relevantes están reflejados en esta sección, al igual que en otras secciones. El enfoque de esta sección es enfatizar la importancia para RUTA de trabajar en colaboración con los diversos actores de cada país, y algunas instancias, y de tener un rol de facilitador de los procesos e intercambio de experiencias. Este rol también está reflejado en el Plan Operativo Anual (POA) de RUTA, que incluye la promoción de una mayor apropiación, alineación y armonización de la cooperación en cada país. Adicionalmente, hay seis documentos de referencia como insumos para la elaboración de esta sección: (a) Informe de Evaluación de RUTA Fase IV (Septiembre, 2003); (b) Documento de Proyecto RUTA Fase V (Febrero, 2005); (c) Ayuda de Memoria de la Misión de Supervisión Interagencial de RUTA (7-11 de marzo, 2005); (d) Planes Anuales de Trabajo para RUTA 2005 (Regional y cada País); (e) Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión Interagencial de RUTA (11-14 de octubre, 2005), y (f) POA 2006 de RUTA (para los trabajos interagenciales). Esta sección se actualizará en función de la retroalimentación a este documento, y las prioridades de enfoque de los países, de la dirección de RUTA y de los miembros del CAC.

- Compartir experiencias efectivas y prácticas de inter-agencialidad a lo interno de los países, en la región y extra-región, y desarrollar mecanismos para hacerlo mejor.⁵²
- Reforzar los esfuerzos operativos para ayudar a los países a hacer más eficientes los programas de reducción de la pobreza y las intervenciones públicas en el sector rural, dando atención a los esfuerzos interagenciales, y usando mecanismos y espacios interagenciales (por ejemplo, las mesas sectoriales).
- Fortalecer la alianza entre RUTA y la Plataforma Global de Desarrollo Rural, compartiendo conocimiento y experiencias de los ESA y continuando esfuerzos para promover una mayor apropiación, alineación y armonización, vistos como un “bien público”. Durante 2006 esta alianza entre RUTA y la Plataforma se inició apoyando los esfuerzos de preparar los 4 subESA en Honduras. Se brindó apoyo técnico internacional y se facilitó el intercambio de experiencias, incluyendo la visita de una delegación hondureña a Nicaragua para conocer la experiencia de PRORURAL. Se anticipa ampliar este intercambio de experiencias y conocimiento a otros países centroamericanos, por medio de la alianza RUTA/Plataforma.

5.2. Elementos para un marco operativo

Se visualizan tres elementos importantes dentro del marco operativo para el rol de RUTA de apoyar las demandas y oportunidades de los socios en los procesos y programas ESA, en colaboración con otros actores (ver Anexo 5). Estos tres elementos son:

- (a) *Un proceso transparente para aclarar el rol de RUTA en los procesos y programas ESA (“la demanda”), principalmente por medio de la elaboración de su Plan Anual de Trabajo (PAT), aprovechando el PAT para 2006 y la preparación del PAT para 2007.*

⁵² Por ejemplo, durante 2006 RUTA estableció una alianza con la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural, comenzando por apoyar la formulación de los subESA en Honduras, y por coordinar la visita de una delegación hondureña para participar en una misión conjunta de PRORURAL/Nicaragua. Esto como parte de promover un intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los dos países.

- (b) *Una estrategia para fortalecer la capacidad y rol de RUTA⁵³ en aspectos ESA (“la oferta”), para responder mejor a la demanda y oportunidades del trabajo interagenciales, consistente con el mandato de RUTA.*

- (c) *Un marco de menú de opciones operativas para apoyar procesos y programas ESAR en Centroamérica. Este marco puede dar una base para elaborar y concertar con los socios de RUTA una estrategia más operativa de asistencia técnica y de capacitación para una mejor implementación de ESAs, con base en la demanda de cada país/socio. Los siguientes puntos indican algunas de las prioridades de apoyo técnico e interagencial que RUTA puede brindar a sus socios en el corto plazo:*

- Profundizar en algunas de las experiencias ESA más relevantes (por ejemplo, Uganda, Mozambique, Bolivia).
- Intercambiar experiencias operativas más activamente entre los tres países, en la región y extra-regionales. Los procesos ESA están en una etapa incipiente, y vale la pena compartir las experiencias relevantes para uso operativo de cada país. Durante 2006 RUTA llevó a cabo dos acciones para ello: una conferencia regional sobre ESA en enero de 2006 en Managua, con buena participación de los países socios; y un intercambio entre Honduras y Nicaragua, mediante la visita de una delegación hondureña que participó en la misión conjunta de PRORURAL (Nicaragua, septiembre de 2006).
- Brindar servicios especializados en áreas de experiencia y ventaja comparativa de RUTA (por ejemplo, en seguimiento y evaluación, que se está apoyando mediante el SISEVA en Nicaragua/PRORURAL).
- Explorar la posibilidad de un ESA regional, en colaboración con la Secretaría Técnica del CAC (por ejemplo, para el apoyo de programas relacionados con CAFTA, aspectos de sanidad vegetal y otros).⁵⁴

⁵³ El nivel de recursos y esfuerzos para fortalecer RUTA dependerá de su status futuro, dado que la fase V está por completarse en julio de 2007. Con o sin RUTA, una lección importante de la experiencia internacional es la necesidad de tener algún mecanismo y arreglo apropiado y efectivo para facilitar el intercambio de experiencias y facilitar los procesos en cada fase, de manera que se logren resultados sostenibles.

⁵⁴ Hay varias iniciativas para promover la mayor armonización y alineación de la ayuda internacional en Centroamérica, incluyendo: una Política Agrícola de Centroamérica; una Propuesta de Armonización y Alineación de Cooperación Regional para Centroamérica (por el Sistema de Integración Centroamérica).

Anexo 1

Síntesis de algunas experiencias de ESA: Sectores rural y social

Sector Rural

1. Zambia Agricultural Sector Investment Program (ASIP)

(a) Información básica

Uno de los primeros enfoques sectoriales amplios fue Zambia: Programa de Inversiones del Sector Agrícola. El “proyecto” se preparó durante el período 1993-95 y se lanzó a mediados de 1995. El ASIP consistió en apoyar un programa del gobierno pensado para respaldar los objetivos a mediano y largo plazo del sector agrícola: mejorar la seguridad alimentaria, promover un mejor uso de los recursos naturales, generar ingresos y empleo, y aumentar las divisas de exportación y contribuir a la balanza de pagos. El enfoque fue “amplio” para todo el sector agrícola, con un programa de 4 años, un costo total de alrededor de US\$400 millones compuesto de 17 subsectores, y unos 14 cooperantes (que estaban financiando unos 180 proyectos diferentes, muchos ejecutados por unidades de proyecto).

(b) Logros principales y lecciones aprendidas

Dados los problemas serios de implementación, a medio término, los objetivos del proyecto/programa fueron redefinidos en una manera más enfocada. La reforma institucional fue un prerequisite del programa que el gobierno no logró cumplir. La evaluación independiente del programa concluyó que el resultado (ref. Los objetivos originales) no fue satisfactorio, y hay incertidumbre acerca de su sostenibilidad. Hay seis lecciones aprendidas:⁵⁵

- (i) Para que un programa de reforma institucional complejo tenga éxito es clave que haya un compromiso y apropiación amplia y sostenida de las reformas propuestas. Una debilidad del ASIP era la apropiación de unos

pocos funcionarios que habían cambiado una vez que arrancó su implementación. Una evaluación de compromiso requiere un juicio deliberado y un compromiso amplio, para evitar la pérdida de compromiso que sufrió este programa.

- (ii) La secuencia de las reformas institucionales y políticas deben ser planeadas y ejecutadas con cuidado. El intento de llevar a cabo reformas políticas (crédito, mercadeo de insumos y productos, tierras) e institucionales (reestructuración y descentralización), y al mismo tiempo implementar un enfoque sectorial amplio, era muy difícil para una agencia débil como el Ministerio de Agricultura y las cooperativas. La estrategia de reforma debería haberse concentrado en la secuencia de las reformas y con base en logros exitosos, y haber demorado las reformas más difíciles de ejecutar.
- (iii) Las medidas de transición y los resultados esperados deben ser claramente definidos. Un período de transición era necesario para poner en su lugar el marco institucional y pilotear algunas iniciativas. El resultado esperado de estas actividades llevadas a cabo durante el período de transición debería haber sido definido claramente para no crear expectativas excesivas. El desarrollo institucional toma su tiempo, y toma tiempo ver las respuestas de los estímulos generados por las reformas. Consecuentemente, los resultados esperados de programas como ASIP deben ser realistas.
- (iv) Para proyectos y programas complejos es clave tener una unidad responsable para el manejo diario de la operación. En función del argumento de sostenibilidad, ASIP evitó la creación de una unidad de implementación de proyecto y decidió usar las estructuras existentes para implementar el programa. Las debilidades de las unidades de proyecto se discutió en el documento del proyecto, pero experiencias en la ejecución de programas complejos como ASIP por medio de las estructuras actuales no fueron

⁵⁵ Implementación Complejión Reporta for a.C. Agriculturas Sector Investment Program, Banco Mundial, Junio, 2002.

mencionados. El criterio para escoger el arreglo de implementación no fue claro. Como un programa de largo plazo, hubiera sido prudente comenzar con una unidad de implementación pequeña en la primera fase, y transferir responsabilidades a estructuras nuevas o existentes en fases futuras, según la capacidad requerida.

- (v) Riesgos e intervenciones mitigantes deben ser identificados en forma realista. Durante la preparación de ASIP, y al tiempo de su aprobación por varios cooperantes, muchos riesgos se habían identificado, especialmente con respecto a la implementación cuando la reestructuración del MAC todavía no se había terminado. No se había hecho preparación para una demora en la reestructuración del MAC. Además, ningún arreglo se había hecho para prevenir el riesgo del Gobierno en adoptar e implementar la Carta de Política Sectorial (que ocurrió con un nuevo gobierno).
- (vi) Riesgos de un cooperante dominante. Se ha notado por otros investigadores (por ejemplo, la evaluación de Finlandia) que el Banco Mundial tuvo un papel muy “dominante”, que limitó el compromiso de otros cooperantes. Esta falta de apoyo amplio de los cooperantes fue un factor importante en no lograr la sostenibilidad del apoyo del gobierno al programa.

Es notable que a la fecha, el Gobierno de Zambia y los cooperantes no hayan intentado preparar una “nueva” fase del ASIP, en función de las lecciones aprendidas. Zambia sí está implementando enfoques sectoriales en los sectores de educación y salud, y aparentemente están generando buenos resultados.

2. Experiencia y lecciones de Mozambique: ProAgri ⁵⁶

(a) Información básica

Mozambique tenía muchas características semejantes a Zambia, que dieron origen al enfoque sectorial ampliado: un número grande de proyectos fragmentados utilizando siste-

mas/procesos de cooperantes, falta de estrategia y procesos liderados por país, poco impacto. Además, Mozambique había salido de una guerra civil, con urgencia de enfocarse en el desarrollo socioeconómico del país. El gobierno de Mozambique, con el apoyo de varios cooperantes (inicialmente dos agencias, y a partir de 2001, diez agencias), preparó, aprobó y lanzó su Programa de Gasto Público del Sector Agrícola (ProAgri) a principios de 1999. El objetivo original de ProAgri, como un enfoque sectorial ampliado, fue facilitar el mejoramiento del gasto público agrícola para obtener un ambiente conductivo para el crecimiento sostenible y equitativo del sector rural. La primera fase del programa duró cinco años, con un costo total de US\$216 millones, y con ocho componentes dentro el marco del Ministerio de Agricultura (MADER): desarrollo institucional, ganadería, forestal y vida silvestre, extensión, investigación, tierra, riego y producción de cultivos. El enfoque de la primera fase fue la reforma y fortalecimiento institucional.

(b) Logros Principales

Algunos logros importantes de ProAgri incluyen lo siguiente:

- Fortalecimiento de la capacidad institucional del MADER.
- Mejoramiento significativo del desempeño de los sistemas financieros para el sector agrícola.
- Progreso positivo en la descentralización financiera, donde los servicios de MADER a nivel provincial reciben más del 50% de los recursos ProAgri. En los últimos años, evaluaciones han mostrado un buen avance en el proceso de la descentralización.
- Mejoramiento de la coordinación cooperante.
- Mejoramiento en la transparencia.
- El ambiente y ética de trabajo ha mejorado.
- Apropiación en el MADER ha mejorado substancialmente.
- Progreso en áreas de planeación, presupuesto y rendición de cuentas, a pesar de los desafíos de integrar planeación con el sistema de contabilidad del sector.
- Todas las direcciones territoriales (distritos) están bien equipadas con oficinas, transporte, computadoras y radios.
- El personal del MADER a nivel de provincia ha sido fortalecido procurando un personal mejor calificado (muchos son graduados universitarios).

(c) Algunas lecciones aprendidas

Varias evaluaciones de ProAgri han identificado muchas debilidades y lecciones aprendidas. En resumen, hay cinco

⁵⁶ Esta sección está basada en el análisis de cuatro documentos importantes: Propuesta Proagri Fase II, 2004 (capítulo IV: “i.e. Emergente of Sector Programmes: ROM ProAgri to a New Approach”); Evaluación ProAgri (por un equipo independiente) (2003); “Mozambique: Improving Agricultural Sector Partnerships through SWAp” (Report on ProAgri Donor Consultations), por Oliver Saasa (consultor), diciembre, 2004; y “Agricultural Sector Programmes: ROM Theory to Practice: i.e. Experience of “ProAgri” in Mozambique” (Dossier, 2003).

que se deben enfatizar, desde el punto de vista de generar mayor impacto en la pobreza y la inseguridad en los alimentos. Éstas son:

- (i) Enfoque y coordinación multisectorial: el enfoque sectorial, concentrado en el Ministerio de Agricultura, es demasiado restringido. Es claro que las políticas agrícolas tienen enlaces con otros sectores para lograr sus impactos (por ejemplo, inversiones en infraestructura, mercado de insumos y productos, acceso a finanzas/crédito, salud y educación, afectando la productividad rural). Es necesario tener más que un enfoque sectorial, teniendo también enlaces y una “coordinación estratégica” con otros sectores.
- (ii) Integración del apoyo: no todos los cooperantes financian ProAgri mediante el presupuesto del gobierno. Todos los cooperantes deben comprometerse para integrar su apoyo en el programa del gobierno. El apoyo del proyecto, si no está bien manejado con reglas claras, puede ser una fuente de fricción, que puede perjudicar el programa sectorial.
- (iii) Participación de beneficiarios y el sector privado con estrategia diferenciada: la participación de los beneficiarios en el diseño inicial de ProAgri no fue adecuada. La participación de agricultores y otros actores diferenciados, y en una manera más general, del sector privado, en establecer prioridades y supervisando la ejecución del presupuesto, debe ser mejorada. La estrategia debe diferenciar en los tipos de agricultores, comerciantes y empresarios/agroprocesadores.
- (iv) Fortalecimiento del recurso humano: un obstáculo clave ha sido la falta de atención en el desarrollo de los recursos humanos del MADER. Este ministerio tiene alrededor de 6600 empleados del servicio civil, de los que alrededor de 5000 tienen un nivel de educación primario o menor. Muchos empleados calificados residen en Maputo (la capital), y reciben un salario tan bajo que buscan otros empleos. Si los recursos humanos (y sus incentivos) no están fortalecidos substancialmente, pocas o ninguna mejora en eficiencia se lograrán.
- (v) Importancia de seguimiento y evaluación: ProAgri ha tenido una debilidad en su sistema de seguimiento y evaluación, especialmente en su impacto a nivel sectorial. Consecuentemente, hay poca retroalimentación hacia los tomadores de decisiones en cuanto a los logros del programa y los tipos de ajustes de política para mejorar el desempeño del sector agrícola.

(d) Principios de colaboración para ProAgri II

Hubo un retiro de cooperantes a fines de 2004 para discutir la experiencia de ProAgri y la naturaleza del apoyo de la cooperación para ProAgri Fase II. Los acuerdos reflejan una buena aplicación de las lecciones aprendidas que tienen relevancia para los enfoques sectoriales, especialmente cuando hay varias fases:⁵⁷

- (i) La apropiación es fundamental. El país y su Gobierno deben asumir la responsabilidad de establecer su visión y objetivos de desarrollo, en colaboración con los cooperantes. Donde la capacidad es débil, los cooperantes deben ser listos para ayudar fortalecerla.
- (ii) Fortalecimiento de alianzas. Es muy importante fortalecer las alianzas entre cooperantes por medio de una combinación de modalidades: diálogo, coordinación, armonización, alineación y compartiendo información. Es importante cultivar los mecanismos y procesos de consulta que sirvan mejor a los intereses de Mozambique.
- (iii) Marco común y fortalecimiento del MdE. Los cooperantes decidieron limitar sus condiciones a un marco común acordado, que brindara una guía para las operaciones individuales. Sería importante revisar, actualizar y fortalecer el Memorando de Entendimiento (MdE) de ProAgri.
- (iv) Programación y apoyo financiero multianual. Con base en la Declaración de Roma (2003), los cooperantes acordaron tener una programación y apoyo financiero al mediano plazo (incluyendo desembolsos con base en algunas reglas transparentes y coherentes).
- (v) Alinear ayuda financiera con ciclo presupuestario. Los cooperantes deben ajustar los compromisos y desembolsos financieros según el ciclo y calendario presupuestario.
- (vi) Fortalecimiento institucional del sector público. El fortalecimiento de los sistemas del gobierno es una parte integral de la cooperación, y los sistemas y estructuras del gobierno (fortalecidos, donde sea necesario) se usarán para la ayuda exterior.
- (vii) Las alianzas con el sector privado y la sociedad civil son fundamentales. Los cooperantes reconocen el rol estratégico del sector privado y la sociedad civil (ONGs) en la promoción del desarrollo agrícola.
- (viii) Reportes y seguimiento son funciones claves de la cooperación efectiva. Estos procesos son claves para deri-

⁵⁷ Véase documento por Oliver Saasa (2004).

var lecciones, estableciendo prioridades y planeación, y para asegurar que los fondos se utilizan para los objetivos esperados. También se acordó la importancia de racionalizar el número de misiones y tratar de tener misiones conjuntas donde sea posible.

- (ix) Importancia de sincronizar los procesos ProAgri con PARPA. Se acordó ajustar los procedimientos, plazos de tiempo, indicadores y evaluaciones anuales de ProAgri con los del PARPA (instrumento macro para apoyo presupuestal), de tal manera que se maximiza la complementariedad y se usa ProAgri para alimentar los avances de la reducción de pobreza.
- (x) Fortalecimiento de la capacidad informática del MADER. Este fortalecimiento es clave para generar información correcta, confiable, a tiempo, y accesible para el seguimiento del desempeño organizacional y los aspectos del análisis de políticas.

3. Bolivia: SIBTA

(a) Datos básicos

El SIBTA es una de las primeras experiencias prácticas de la armonización en el sector agrícola en América Latina. Este ESA cubre el subsector de Investigación y Extensión Agropecuaria como parte de la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP/PRSP) y de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDAR). La creación del SIBTA se inició en 1999 con un esfuerzo conjunto de nueve agencias de cooperación, del sector privado y de la sociedad civil bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura. Hasta el año 2000 se elabora un marco lógico y un plan y presupuesto quinquenal del Sistema y se aprueba el Decreto Supremo del SIBTA como su base legal. En los años 2000 a 2002 se firmaron los convenios con la cooperación internacional lo cual significa que, desde el inicio hasta firmar el último convenio, pasaron 3 años. Los fondos de 60 Mio.USD son aportados por el BID (18 Mio.) el USAID (12 Mio.) DFID, COSUDE, Holanda, DANIDA (18 Mio de Euro en una canasta común), Japón (1 Mio.) y Alemania (2 Mio.), además de una coparticipación del Tesoro Nacional de Bolivia. Los fondos del BID y los Fondos de las agencias bilaterales europeas son manejados por una Unidad Ejecutora bajo la supervisión del Ministerio y con los reglamentos del BID. USAID, Japón y una parte de los Fondos de Alemania entran con un reglamento de financiamiento paralelo, para

el cual se utiliza el mismo reglamento que para los restantes fondos. Todos los fondos se reflejan en el presupuesto total del Sistema.

En el Decreto Supremo se crea un "Comité de Acompañamiento" del SIBTA donde participan los donantes, bajo el liderazgo del Ministro, y además otras agencias internacionales como la FAO, el IICA y la Comisión Europea para discutir el desarrollo del sistema y corregir errores en el diseño.

(b) Logros principales⁵⁸

El tiempo de funcionamiento del sistema es todavía demasiado corto para poder medir impactos a nivel de los beneficiarios del sistema. Existe un esquema único de Monitoreo y Evaluación del Sistema que permitirá medir estos impactos en el futuro. Los logros más importantes han sido:

- La nueva institucionalidad del SIBTA, con una participación fuerte del sector privado y la sociedad civil, ha sobrevivido todos los cambios políticos de los últimos tres años en un entorno político muy inestable.
- Las agencias que participan en el SIBTA han terminado sus proyectos en el subsector y unificado sus criterios en un mismo sistema nacional.
- Los oferentes de investigación y extensión (especialmente ONGs) orientaron su oferta hacia la demanda de los productores, terminando así la anterior orientación hacia las agencias financiadoras.
- Cerca del 10 % (60 mil) de las Unidades productivas de Bolivia han recibido asistencia técnica dentro del nuevo sistema.

(c) Lecciones aprendidas

- (i) Un enfoque subsectorial ("SubESA") puede resultar más factible que un ESA que cubre todo el sector o un ESA multisectorial. Frente a la inestabilidad del sector público en Bolivia (promedio menor a un año de los ministros en su cargo) y la debilidad institucional, se veía más factible la implementación de un ESA para un Subsector. Esto delimitó la complejidad del ESA ya que la responsabilidad recayó en un solo viceministerio. Además, sirvió para crear un espíritu de confianza entre los participantes.

⁵⁸ Una evaluación para el SIBTA incluye: "Análisis Institucional Expedito de las Fundaciones para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario (FDTAs) en el Marco del SIBTA", por USAID (Junio, 2003).

- (ii) La conformación de un enfoque sectorial es un proceso lento. A pesar de haber sido solamente para un subsector, el proceso ha tomado 3 años hasta firmar los últimos convenios y poner el sistema a funcionar. La unificación de criterios de 9 donantes ha sido un proceso sumamente complicado, especialmente en aspectos cruciales del SIBTA.
- (iii) Para cumplir con las metas, la implementación del ESA exige medidas de acompañamiento. A pesar de que el SIBTA se orienta en la demanda de los productores, enfrenta la problemática de que existen grupos de productores que no saben formular su demanda hacia el Sistema. Estos problemas de acceso a los servicios mejorados son un reto fundamental de los ESA. En muchos casos, este problema no puede ser resuelto con el ESA mismo sino que necesita medidas complementarias, especialmente cuando se trata de sociedades con problemas de exclusión social donde los beneficiarios necesitan un empoderamiento para poder beneficiarse de los servicios.
- (iv) El liderazgo del gobierno en el proceso es fundamental. Sin el liderazgo decidido del entonces viceministro (y más tarde ministro) no se hubiera creado el SIBTA. Él se ha negado a negociar con cada una de las cooperaciones por separado y ha llamado a todas a un proceso de construcción conjunto de un nuevo sistema. Una gran ventaja ha sido que ya no existían compromisos del anterior sistema de Transferencia de Tecnología Estatal (IBTA), el cual fue disuelto en el año anterior.
- (v) La participación de la sociedad civil y del sector privado en el proceso es fundamental para la sostenibilidad del enfoque sectorial. En Bolivia, los cambios de la administración llevan muchas veces a cambios bruscos de las políticas del anterior gobierno. Así, era importante tener el liderazgo del Ministerio e imprescindible para la sostenibilidad del SIBTA tener un compromiso fuerte con el sector privado y la sociedad civil. Ambos han tenido un rol importante en el desarrollo del Sistema y en su implementación, y consecuentemente lo han defendido frente a intentos de cambios profundos por administraciones posteriores.
- (vi) La armonización técnica es más importante que la armonización administrativa. El proceso de la construcción del SIBTA ha sido sumamente importante para la identificación de las diferentes agencias internacionales con el sistema. A pesar de haber tenido discusiones sumamente controversiales sobre los diferentes conceptos para la transferencia de tecnología, finalmente se logró un consenso entre todos. Esta armonización de los criterios “técnicos” (participación del sector privado, el modelo institucional, la contrapartida de los productores o el trato de los temas transversales de género, ambiente, etnicidad, etc.) ha construido una base sumamente sólida de apoyo.
- (vii) La armonización administrativa no necesariamente contribuye a la eficiencia en la implementación y puede excluir actores importantes. Los fondos bilaterales europeos se juntaron en un “Basket”, ajustándose a los reglamentos administrativos del BID (el BID en ese entonces no tenía todavía una política para participar en ESAs ni tenía la posibilidad de utilizar reglamentos administrativos de otros donantes y/o del país. Esto ha cambiado con la aprobación de las respectivas políticas en 2004). Dado que los reglamentos administrativos acordados eran sumamente rígidos, el sistema casi colapsó en el primer año. Irónicamente, la parte del SIBTA que recibió financiamiento paralelo del USAID ha avanzado mucho más rápido que la parte que solamente recibió fondos del “Basket”. Allí la combinación de los recursos bilaterales (con reglamento más flexible) con los fondos del basket ha sido la clave del éxito. Con la apertura a integrar financiamientos paralelos, ha sido posible incluir agencias que por las leyes de hacienda de sus países no pueden participar ni en *Basket* ni en *Budget Financing*, los cuales en el SIBTA han sido un factor clave para integrar los actores importantes.
- (viii) La participación en un enfoque sectorial exige cambios en la cooperación internacional. A pesar de los compromisos políticos para los ESA (DAC High Level Meeting), y la aprobación de nuevos instrumentos, todas las agencias internacionales todavía tienen muchos problemas en la implementación práctica. Procesos de preparación de proyectos, flexibilización de los instrumentos administrativos y descentralización interna con más poder de decisión en las representaciones son algunos de los obstáculos que enfrentan las personas que se lanzan a estos procesos.
- (ix) El enfoque sectorial exige cambios en la actuación del gobierno. A nivel de los gobiernos nacionales, el ESA exige cambios profundos. Para el (Vice-) Ministro de

Agricultura de Bolivia ha sido un reto esperar tres años hasta poder implementar el nuevo sistema. No ha sido fácil vender esto políticamente dentro del gobierno y afuera, en un país que exige de sus gobernantes constantes acciones de emergencia. Igual ha sido un reto para los siguientes Ministros asumir que el SIBTA ha sido instaurado por un gobierno anterior y que la cooperación internacional exigía su sostenibilidad a pesar de que tenía resultados muy limitados en el primer año. También resulta difícil para un ministro negarse a ofertas de proyectos de agencias que no quieren participar en el ESA.

- (x) La actitud y la confianza entre los actores es fundamental. Superar la desconfianza cultivada entre las agencias mismas y entre las agencias y el gobierno ha sido el reto más fuerte del proceso. Crear un espíritu de proactividad y constructivo incentivó a todos los participantes a estrechar al máximo los reglamentos y procedimientos al interno de su organización y a hacer posible la participación de 9 agencias en el ESA.

4. Uganda: Plan de Modernización de Agricultura

(a) Información básica

Uno de los casos más “exitosos” de enfoques multisectoriales en el sector rural es el Plan de Modernización de Agricultura (PMA) de Uganda. El PMA es un marco nacional con el objetivo de superar las restricciones enfrentadas por los agricultores para aumentar sus ingresos y superar la pobreza. El PMA es un componente del Plan de Acción para la Erradicación de Pobreza (“PEAP”), que es el plan nacional. El PMA tiene siete “pilares” (o componentes), con un costo de Shilling de 400 mil millones (alrededor del 16% del gasto público). Éstos son:

- Investigación agrícola y desarrollo de tecnología.
- Servicios de extensión agrícola.
- Servicios de finanzas rurales.
- Mercadeo y proceso agrícola.
- Educación agrícola.
- Uso sostenible y manejo de recursos naturales.
- Infraestructura física.

(b) Logros principales e impactos emergentes⁵⁹

El PMA logró buen progreso desde su inicio (fines del año 2000) en cada uno de los componentes, dentro de marcos estratégicos a nivel sectorial y macroeconómico. El PMA estableció y fortaleció un marco, sistemas y mecanismos institucionales para lograr una coordinación participativa de PMA a nivel nacional y territorial (incluyendo un PMA, Comité de Dirección interinstitucional) y un PMA Secretarial (a nivel técnico), subcomités técnicos establecidos y operativos, y un grupo de cooperantes PMA (para coordinar sus alianzas con el gobierno). La recaudación del PMA es mediante los sistemas y procedimientos del gobierno, consistente con las prioridades nacionales de gasto público (y dentro de un “MTEF” a nivel nacional). En la mayoría de los casos, los cooperantes han apoyado el PMA mediante el presupuesto y sus procesos y modalidades.

Una evaluación independiente se llevó a cabo en 2005 para evaluar el diseño y los impactos del programa, e indica las siguientes conclusiones:⁶⁰

- (i) Concepto y visión de PMA: la conceptualización del PMA sigue siendo válido. Hay algunas confusiones sobre la función de PMA, énfasis insuficiente en algunas de las restricciones identificadas y algunas debilidades en la implementación que deben ser resueltos. Hace falta mejorar la diferenciación entre los grupos meta. Se requiere mayor énfasis en mejorar el valor agregado de la cadena conglomerado para alimentos, una actividad clave para los agricultores pobres (especialmente las mujeres). El acceso a la tierra es un obstáculo importante, especialmente para mujeres. Hace falta mayor apoyo para capacitación, para proveedores de servicios privados y oficiales del gobierno local. Es tiempo de actualizar las metas e indicadores de éxito, y el enfoque de PMA para reducir la pobreza.
- (ii) Implementación de los Pilares PMA: el desempeño de los 7 pilares ha variado. Hace falta una mejora en los pilares, especialmente con respecto a su mercadeo, estrategias más diferenciadas según grupos de meta y

⁵⁹ En 2005 se llevó a cabo una evaluación comprensiva e independiente del PMA, con un enfoque en los impactos socioeconómicos. Para mayores detalles acerca del enfoque y la metodología de esta evaluación, véase “Evaluation of the Plan for Modernization of Agriculture: Inception Report”, Oxford Policy Management, April 2005.

⁶⁰ Evaluation Report: The Plan for Modernization of Agriculture (September, 2005) (Oxford Policy Management).

una mejor coordinación de los pilares a nivel de distrito. También, hay que mejorar los aspectos ambientales y las estrategias diferenciadas dentro los pilares.

- (iii) Reformas de política e institucional: se ha hecho buen avance en reformas de política, pero ha habido demoras en su implementación. Al corto plazo, se debe completar la política de tierras y la implementación de las funciones del Ministerio de Agricultura. Las reformas están generando beneficios para los agricultores y de una manera más equitativa.
- (iv) Estructuras de implementación: los arreglos de implementación están funcionando bien, pero hay algunas áreas donde se debe mejorar. El Comité Ejecutivo debe revisar los roles de varios grupos de trabajo. La Secretaría Técnica está brindando un servicio de alta calidad. Hace falta un arreglo institucional a nivel territorio/gobierno local para mejorar la coordinación a nivel local. El marco de seguimiento de PMA se está mejorando. Hace falta encuestas de impacto, para dar una mejor base para evaluar los cambios con la comercialización, y los efectos en la reducción de la pobreza.
- (v) Evaluación de impactos: el PMA tiene una meta de reducir la pobreza para el año 2017. El avance en la reducción de la pobreza será gradual. La encuesta de hogares para la evaluación mostró avances significativos a nivel hogar; aunque los datos eran cualitativos, mostró avance en la adopción de tecnologías y aumentos en la producción comercializada, si bien era difícil atribuir los efectos directamente al PMA. Las discusiones de grupo mostraron que había mejoras en los activos, debido a pertenecer a grupos organizados. Donde la tecnologías son apropiadas, hay tasas de adopción muy positivas, con impactos positivos en los ingresos familiares. Sin embargo, se requiere mayor atención en el seguimiento de los resultados e impactos, para permitir una mejor evaluación del avance y los impactos del PMA.
- (vi) Otros asuntos importantes:
 - Estrategia de comunicación: hay que poner más atención en este tema, especialmente a nivel territorial.
 - Asuntos transversales, especialmente el rol de las mujeres.
 - Asignación de recursos financieros: hay que poner más atención en integrar los gastos PMA como parte del proceso presupuestario. No hay ningún fondo común global en el PMA, aunque hay fondo común para

varios componentes, por varios cooperantes. Parece que hay una tendencia hacia el apoyo presupuestario en Uganda.

- Alianzas con cooperantes: el PMA proporciona un marco para apoyo por proyectos, pero de una forma mejor armonizada. Hay un grupo de cooperantes del PMA y un subcomité PMA en programas y proyectos que debe continuar su rol para promover una mejor armonización y alineación.

(c) Desafíos principales

La evaluación conjunta del PMA (2004)⁶¹ y 2005 mostró buen avance del programa, e identificó los siguientes desafíos para hacer operativo con mayor impacto el PMA (con algunas de las recomendaciones indicadas en la sección anterior):

- Ritmo lento en las reformas en algunos sectores, como el análisis funcional, estrategia sectorial y plan de inversión del Ministerio de Agricultura.
- Necesidad de incluir el agua para la estrategia de producción.
- Política y estrategia de educación.
- Falta de apropiación de algunas instituciones claves.
- Falta de evidencia en el terreno del éxito del programa.
- Limitación continua en los techos presupuestarios del gasto público a mediano plazo, resultando en una demora en la implementación de algunos programas (como el NAADS).

(d) Las lecciones aprendidas durante la primera fase⁶²

- (i) Implementación de áreas prioritarias del PMA: el éxito del PMA depende del desarrollo parejo de todas las áreas prioritarias, trabajando de una manera multisectorial. En la práctica, algunas áreas se han desarrollado más rápidamente que otras. El efecto probable es que lleve a un desbalance en el proceso de implementación. Consecuentemente, es importante que todas las áreas prioritarias sean plenamente desarrolladas y en operación, y que el Comité de Dirección de PMA dé seguimiento para asegurar una implementación pareja.
- (ii) Actitudes hacia el PMA: la experiencia muestra que el PMA es un programa entendible por la mayoría de los

⁶¹ Uganda: Third Joint Review of the Plan for Modernization of Agriculture (Aide Memoire, November 19, 2004).

⁶² Esta sección es una síntesis de puntos relevantes de un Informe de Avance de PMA (para el período 2000-2002). Todos los puntos son relevantes para la mayoría de enfoques sectoriales en sus primeras fases.

grupos meta. PMA introduce reformas y nuevas maneras de brindar servicios a los pobres. Esto requiere cambios en culturas organizativas, maneras de pensar y hacer negocio, y arreglos institucionales. Sin embargo, ha habido una respuesta lenta a estos cambios. Los ministerios de PMA y sus agencias y respuestas a PMA han sido generalmente bajas. Esto implica la necesidad de que todos los grupos de intereses ("stakeholders") profundicen y amplíen su entendimiento del PMA. La estrategia de comunicación debe ir más allá que meramente explicar lo que incluye el PMA, debe incluir mecanismos y procesos para una retroalimentación sostenida para todos los grupos de intereses acerca del progreso en la implementación, experiencias, buenas prácticas y desafíos.

- (iii) **Financiamiento del PMA:** la recaudación del PMA se ha hecho progresivamente por medio de las estructuras del gobierno y dentro el gasto público al mediano plazo ("MTEF"). Sin embargo, dado que muchas demandas competitivas para recursos están en los techos sectoriales presupuestarios, muchas de las prioridades PMA siguen sin fondos o con fondos inadecuados. La participación del Comité de Dirección de PMA, subcomités PMA y PMA/Secretaría, han aumentado el entendimiento y la inclusión de prioridades PMA. No obstante, los grupos de trabajo funcionan sólo los primeros cuatro meses del proceso presupuestario, y no brindan un insumo continuo y un seguimiento del desempeño de los presupuestos sectoriales. Esto reduce la influencia que tienen en el presupuesto y el gasto presupuestado. Además, algunas de las actividades relacionadas al PMA no se han ejecutado, aun cuando se han presupuestado.
- (iv) **Donaciones condicionadas y desembolsos:** a pesar de que las donaciones condicionadas (para cumplir con ciertos requisitos previos) se han mejorado con el tiempo, todavía hay preocupación porque existen demoras de las donaciones y desembolsos, especialmente para NSCG y NAADS (dos programas importantes del PMA). Esto persiste como un desafío. Dichas demoras se deben al centro encargado de desembolsar los fondos, y también a los gobiernos locales por no enviar los informes de avance y rendición de cuentas. El efecto es que los gobiernos locales cambian sus planes de trabajo y metas. Las actividades productivas están afectadas por estas discrepancias entre presupuestos y planes de trabajo. Mediante la expansión de PMA, un flujo estable

será un factor creciente para la implementación efectiva de las actividades PMA a nivel local. En el caso del programa NSCG, los gobiernos locales se quejan de que los montos de las donaciones para las comunidades son demasiado pequeños para generar un impacto.

- (v) **Capacidades débiles en los gobiernos locales:** el rol de los gobiernos locales en implementar el PMA resulta de sus responsabilidades para brindar servicios públicos, pero especialmente del énfasis en profundizar la descentralización. Las capacidades de los gobiernos locales para implementar el PMA son vitales. Todavía hay falta de capacidad en planeación, manejo financiero, intervenciones para reducir la pobreza, y generación de ingresos locales, a pesar de que tienen varios programas para fortalecer las capacidades locales.
- (vi) **Seguimiento del PMA:** el PMA es un enfoque multisectorial ampliado y el desafío es juntar e integrar todos los sistemas de seguimiento y evaluación para generar informes sistemáticos acerca del PMA. Aunque se está estableciendo un marco de seguimiento y evaluación con indicadores e hitos para ayudar a evaluar los avances de implementación, identificar restricciones y seguir los impactos implica un reto para el sistema de reportes de todo el PMA. Otra pregunta importante para el PMA es si los resultados o cambios se pueden atribuir al PMA. No es fácil contestar esta pregunta, pero es necesario. Cuando hay progreso de insumos, el PMA y sus instituciones tienen menos control sobre los cambios que ocurren. Esto se debe a cambios, normalmente como resultado de los esfuerzos colectivos de muchos gerentes, programas e instituciones; pero identificando y midiendo todos los cambios relevantes generados por el PMA, no pueden ser factibles.

Enfoque sectorial en los sectores de salud y educación

5. Caso de Ghana: Sector de Salud: ⁶³

(a) Información básica

Ghana tiene una experiencia exitosa en llevar a cabo el enfoque sectorial ampliado en el sector salud, con lecciones

⁶³ Esta sección es una síntesis de una nota reciente: "World Bank Support for Sector-Wide Approaches: Ghana Health Sector", Junio, 2005 (Banco Mundial).

aplicables a otros países y sectores. En 1995, el gobierno de Ghana decidió llevar a cabo una reforma sectorial y superar proyectos de cooperantes dispersos. El gobierno, con el apoyo de varios cooperantes, asumió el liderazgo para desarrollar en forma participativa un marco de política común, culminando con la adopción de un plan estratégico a mediano plazo. Este plan formó la base para un plan de trabajo (1997-2001), que formuló una política comprensiva sectorial y definió el marco del presupuesto. La estrategia tiene el objetivo de mejorar la salud de los ghaneses al brindar acceso universal a servicios básicos de salud, mejorando la calidad y la eficiencia de los servicios de salud, y promoviendo enlaces con otros sectores.

Algunas de las características importantes en el diseño e implementación incluyen lo siguiente:

- El Ministerio de Salud ha tomado el liderazgo en todos aspectos y fases.
- La coordinación de cooperantes ha recibido mucha atención, y por medio del programa enfoque sectorial los cooperantes se han concentrado en armonizar la implementación y fortalecer las capacidades del Ministerio para el uso eficiente de los recursos, usando mecanismos como un marco sectorial y un memo de entendimiento, y negociando/acordando arreglos comunes de manejo.
- Financiamiento mediante una canasta de fondos comunes, donde la proporción de la recaudación ha crecido, y ahora representa más del 60% de la ayuda externa al sector salud (con cinco cooperantes, y otros doce cooperantes están participando fuera de la canasta común). Durante la segunda fase del programa, varios cooperantes simplificaron sus requisitos y desembolsaron con base en un solo informe financiero preparado por el Ministerio de Salud.
- El programa, y sus dos fases (2ª fase: 2002-2006), se ha enfocado en el fortalecimiento del manejo del sector salud.
- El programa ha tenido una armonización creciente en los procedimientos de adquisición, incluyendo su fortalecimiento.
- El programa ha tenido seguimiento y evaluación conjunta, incluyendo una lista de 25 indicadores comunes, un encuentro anual para evaluar el desempeño en el año anterior y concertar el plan de trabajo para el año siguiente.
- Las evaluaciones muestran indicadores de resultado e impactos muy positivos (por ejemplo, la evaluación de la fase 1 mostró un resultado “satisfactorio” y una sostenibilidad “probable”).

(c) Desafíos y lecciones aprendidas

A pesar de los resultados exitosos, se destacan los siguientes cinco desafíos y lecciones aprendidas:

- (i) Los enfoques sectoriales requieren compromisos continuos y sostenidos de parte del gobierno y los cooperantes. La preparación y la implementación demandan tiempo, paciencia e involucramiento de un equipo “fuerte” (gobierno y los cooperantes más activos). Mantener relaciones fuertes y un apoyo constante es clave para asegurar la continuidad del programa, especialmente durante un cambio de gobierno.
- (ii) El apoyo para un enfoque sectorial es requerido mediante la gestión de cada cooperante para asegurar una implementación efectiva. Durante la primera fase, muchos detalles prácticos acerca de desembolsos, adquisición y manejo financiero, se habían resuelto durante la implementación. Demoras en desembolsos se hubieran prevenido, hasta cierto punto, si se hubiese involucrado antes a los expertos legales y en desembolsos, manejo financiero y adquisiciones, en las discusiones globales de los procesos de enfoque sectorial, especialmente durante la preparación y diseño.
- (iii) El enfoque sectorial gestionó la recaudación externa, y la necesidad de fondos externos aumentó. Las contribuciones de cooperantes al fondo común aumentaron durante el período 1997-2001, tanto como el apoyo para la canasta. Sin embargo, el presupuesto público para los gastos recurrentes no salariales no llegaron a los niveles acordados.
- (iv) Se requiere fortalecimiento adicional en aspectos de manejo financiero y adquisiciones. Aunque ha habido mejorías en estas áreas, algunos problemas persisten, especialmente a nivel central. Las restricciones de capacidad se deben resolver, especialmente en las funciones de auditoría interna.
- (v) La coordinación de cooperantes requiere habilidades de negociación, reconocimiento de las ventajas técnicas, presencia en el país y liderazgo. Lograr acuerdos en política ha sido más fácil que lograr cambios en las políticas internas de los cooperantes para facilitar el programa sectorial. Se deben hacer esfuerzos para maximizar el enfoque sectorial ampliando las alianzas con más co-

operantes, y aumentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.

6. Caso de Honduras: Enfoques Sectoriales en los Sectores de Educación y Salud

(a) Información básica

El Gobierno de Honduras ha comenzado un proceso de preparación de enfoques sectoriales para dos sectores estratégicos como parte de su estrategia de reducción de pobreza. Hay semejanzas entre los procesos, lecciones aprendidas y desafíos de estos dos sectores, y se hará una síntesis combinando los puntos más relevantes para el sector de desarrollo rural, con base en una nota perceptiva preparada en 2004, que enfoca en los requisitos para lograr un proceso de enfoque sectorial bien fundamentado.⁶⁴

Después del Foro de Roma, el Gobierno de Honduras introdujo los procesos de enfoque sectorial para los sectores de educación y salud. Los cooperantes respondieron positivamente y han participado de manera activa en estos procesos. En los dos sectores, durante los últimos dos años, ha habido avances positivos en cuanto a elaborar una estrategia comprensiva para cada sector, y un plan multianual de gasto público sectorial.

(b) Logros Principales

Se observa que el sector salud ha tenido un avance rápido, aunque el sector educación ha logrado condiciones “estructurales” más sólidas. Un logro importante en el caso de salud es el avance en concertar un código de conducta, que apunta las regulaciones y la aceptación de los cooperantes a un solo plan sectorial. Los mecanismos de seguimiento están formulados como parte integral de los ministerios de salud, encabezados por los jefes ministeriales, respondiendo a la función de planeación del ministerio. Otro logro importante es que se han elaborado mecanismos de diálogo con los cooperantes, que tienen un rol clave en la toma de decisiones durante la implementación del plan sectorial.

Una debilidad substancial en estos enfoques sectoriales es la ausencia de un plan de mediano plazo de gasto público (a

nivel macroeconómico), que apenas está en proceso de formularse. Esto dificulta los esfuerzos por elaborar un plan de mediano plazo para los dos sectores (un marco intersectorial). Otra observación es que los dos enfoques sectoriales están trabajando una metodología parcial, tomando los subsectores importantes, en vez de una cobertura amplia sectorial. Parece que la intención es lograr una implementación en fases y más manejable, y una experiencia exitosa para ampliar su cobertura. Este documento apunta muchos de los desafíos para consolidar una experiencia exitosa en los dos sectores, incluyendo la necesidad de fortalecer los procesos y capacidades de planeación, coordinación (intra e intersectorial, especialmente con el Ministerio de Finanzas), los procesos generales, la capacidad de manejo financiero y los procesos presupuestarios (incluyendo el diálogo operacional entre los Ministerios y Finanzas), el fortalecimiento de las estructuras y capacidades organizacionales, y la necesidad de introducir y fortalecer las funciones de contabilidad y auditoría externa de todos los recursos del programa sectorial.

(c) Lección aprendida

Una lección positiva en Honduras se refiere a los esfuerzos para integrar de manera creciente los enfoques sectoriales con la Estrategia de Reducción de Pobreza, y una serie de Créditos de Reducción de Pobreza financiados por el Banco Mundial y otros cooperantes. El avance en los procesos y el contenido macro, y temas transversales como reforma del servicio civil, procedimientos presupuestarios, sistemas de adquisición y mejoras en procesos de gobernabilidad, complementados con reformas y programas con enfoque sectorial, constituyen una buena estrategia para lograr resultados estratégicos y sostenibles.

7. Caso de Nicaragua: Enfoques Sectoriales en Salud y Educación

Hay semejanzas y diferencias entre los enfoques sectoriales en estos dos sectores de Honduras y Nicaragua. En el caso de Nicaragua, hay una Secretaría de Coordinación de la Presidencia (SECEP) a nivel central, que ha elaborado el Plan Nacional de Desarrollo Operativo 2004, y brinda un marco multisectorial que ofrece un marco positivo para la elaboración de enfoques sectoriales para los sectores principales. El primer enfoque sectorial en Nicaragua se ubica

⁶⁴ “The SWAp in Honduras and Nicaragua: What is Needed?”, by Stefan Sjolander (Consultor de Suecia), June, 2004.

en el sector de salud. SECEP y el Ministerio de Finanzas tienen un instrumento financiero (el SNIP –Sistema Nacional de Inversión Pública), para asegurar un buen manejo y asignación de recursos financieros, que se está tratando de fortalecer para apoyar los enfoques sectoriales. Sin embargo, semejante al caso de Honduras, la ausencia de un plan de mediano plazo de gasto público es un factor limitante para la elaboración de los enfoques sectoriales, dado que hace falta un marco para la asignación de recursos a nivel multisectorial. Otro aspecto positivo en Nicaragua es la existencia del SIGFA (Sistema del Gobierno Financiero y Administrativo), cuya calidad y grado de implementación en todas las instituciones del sector público ha permitido avanzar de una manera transparente en la implementación, los seguimientos y reportes.

Caso de Salud: datos básicos, logros y lecciones aprendidas

Durante el 2005 ha habido buenos avances en la formulación de un enfoque sectorial en el sector de salud. Un aspecto positivo ha sido la concertación de un código de conducta entre el gobierno y los cooperantes, y la concertación de un plan comprensivo del sector salud (el mejor avance en los criterios de enfoques sectoriales). A pesar de estos buenos avances, los siguientes asuntos de tipo institucional (algunos de los cuales se han resuelto durante 2005) muestran desafíos para preparar y concertar enfoques sectoriales:

- Un comité de dirección se debe establecer para guiar la elaboración, planeación, ejecución y seguimiento del plan sectorial, bajo el liderazgo político y administrativo del Ministerio de Salud. Este Comité puede incluir representantes de los cooperantes y debe reunirse con frecuencia (mensualmente).
- Se debe establecer un grupo de trabajo que tenga enlaces con los recursos administrativos en las funciones de planeación del Ministerio. El grupo debe reunirse con representantes de diferentes grupos, para resolver asuntos operacionales.
- El ministerio y los cooperantes deben acordar en un análisis funcional de las entidades públicas en el sector, como base para la asistencia técnica.
- Los cooperantes y el ministerio deben realizar en un programa de capacitación del ministerio, basado en el análisis funcional. Se recomienda canalizar el apoyo mediante un

fondo común, manejado por el Ministerio, con base en criterios acordados.

- Se debe brindar asistencia técnica al ministerio para apoyar los procesos de planeación.
- Se debe elaborar un código de conducta entre el gobierno y los cooperantes.
- Se debe elaborar un plan sectorial bajo el liderazgo de las funciones de planeación del Ministerio, apoyado por asistencia técnica. Las propuestas deben ser discutidas y decididas por el Grupo de Trabajo y el Comité de Dirección.
- Todas las entidades del Ministerio, incluyendo las territoriales, deben ser involucradas en el proceso de formulación del plan sectorial. Estas entidades deben ser representadas en las reuniones del Grupo de Trabajo y del Comité de Dirección.

Caso de Educación: datos básicos, logros y lecciones aprendidas⁶⁵

Desde el año 2003, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) ha venido trabajando para crear las condiciones para la implementación de un enfoque sectorial ampliado, contando con una clara definición de las políticas educativas, la definición de las brechas de financiamiento, acuerdos de colaboración y coordinación entre los cooperantes y el gobierno, y con un plan de trabajo en el que se establecen las metas a alcanzar de acuerdo con las políticas previamente definidas. Todas estas acciones han creado condiciones y sentado las bases para una mayor articulación y alineamiento de la cooperación, respetando los requisitos claves de cada cooperante, pero enfocando todos los recursos y acciones hacia el logro de las metas. De esta manera, la experiencia nicaragüense en este sector cumple con los criterios generales de un enfoque sectorial, aunque todavía no cubre todo el sector educativo.

Los desafíos y problemas que han surgido incluyen:

- La difícil articulación entre los subsectores (educación superior, básica y media, y técnica) para progresar en forma paralela en las metas educativas propuestas en el Plan Nacional de Educación (PNE).
- Se necesita que la División General de Inversiones y Cooperación del MECD, cuente con más recursos humanos

⁶⁵ Esta sección está basada en un informe reciente: Sector Educación: Alineación y Armonización- Estudio de Caso del Sector Educación (Sept. 2004) (MECD).

para apoyar en todo este complejo proceso de coordinación de la mesa.

- El gran desafío es coordinar todos los esfuerzos y acciones con la sociedad civil, con el fin de lograr mejores resultados educativos dentro de la estrategia de enfoque sectorial.

Los principales logros y lecciones aprendidas incluyen lo siguiente:

- Un liderazgo fuerte por parte de la MECD, y la respuesta positiva de los cooperantes.
- El proceso de elaboración de un Plan Común de Trabajo, y elaboración de un Plan Operativo Anual 2005, acordado con los cooperantes.
- Elaboración y acuerdo de una Declaración de Intenciones de Coordinación entre MECD y los cooperantes.
- Una mesa de coordinación efectiva, que facilita una fluida comunicación y coordinación.
- Un apoyo presupuestario y otros mecanismos financieros al sector educación, por parte de algunos cooperantes.

8. Caso de Nicaragua: 10 Sectores (programas y procesos sectoriales)

Un documento reciente sobre estas experiencias se preparó como base para el IV Foro de Coordinación de la Cooperación, por parte Ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno de Nicaragua. Es útil resumir las lecciones aprendidas de todos los 10 sectores que se incluyó en la evaluación. Los puntos están organizados por temas estratégicas (con enfoque en las lecciones nacionales).

(a) Lecciones aprendidas en apropiación, liderazgo, política, planes y monitoreo

- Sin un liderazgo político nacional fuerte el enfoque sectorial no funciona.
- Las instituciones sectoriales tienen que conocer bien qué es un enfoque sectorial y prepararse para conducirlo.
- Es necesario un proceso de difusión que conduzca a la apropiación dentro de las instituciones.
- Los cooperantes tienen que participar con el mismo grado de compromiso y preparación que la que se exige al gobierno.
- Hay que empezar un enfoque sectorial por convencimiento

de la dirección de las instituciones involucradas.

- Difundir las evaluaciones de lo realizado y planificar las nuevas iniciativas con base en la experiencia obtenida.
- Para ejercer el liderazgo, el sector tiene que realizar reuniones de coordinación elaborar posiciones de gobierno únicas y bien sustentadas.
- Quien no conoce lo que son los PS y ES no puede apropiárselos. Los funcionarios públicos, centrales y locales, entienden y se apropian cuando ven la relación entre PS, ES y su propio quehacer.
- Los instrumentos programáticos tienen que ser elaborados por los funcionarios públicos que los van a emplear. El acompañamiento y la aportación de metodología pueden ser muy útiles.
- Los tiempos de elaboración de todos los elementos programáticos tienen que determinarse en función de las capacidades y prioridades del sector.
- Hay que compartir las políticas y planes con la cooperación, pero hay que poner un tope a las continuas propuestas de cambios.
- Se avanzaría mucho si la cooperación se pusiera de acuerdo antes de negociar con el gobierno.

(b) Lecciones aprendidas en aspectos institucionales y descentralización

- Definir bien el sector y la organización funcional que se va a utilizar para conducirlos antes de iniciar los procesos de PS y EL.
- La adecuación de la estructura del gobierno, la Ley de Servicio Civil y las estrategias que la desarrollen, como planes institucionales, van a ser críticas para la apropiación, el liderazgo y el fortalecimiento institucional.
- Hay que sintonizar los procesos PS y ES con la descentralización y la desconcentración.
- Los poderes del Estado distintos al gobierno tienen que incorporarse más a los PS y ES.

(c) Lecciones aprendidas en gestión de las finanzas públicas sectoriales

- El SIGFA es una herramienta útil que puede ser utilizada para aumentar el nivel de confianza en los sistemas gubernamentales socios.
- La mayor transparencia y previsibilidad del flujo de la ayuda contribuiría a crear una relación de ayuda eficaz y refuerza la confianza entre el gobierno y los cooperantes.

- Las finanzas predicables mediante MPMP habilitarían al gobierno y los socios a planificar la capacidad de financiación y la obtención de resultados.
- Unificar los desembolsos a los esfuerzos planificados del Gobierno.
- Las auditorías externas refuerzan el cumplimiento de las normas técnicas de control interno.

(d) Lecciones aprendidas en mecanismos de participación y consulta nacionales

- Fortalecer la participación de los actores y beneficiarios aumenta las posibilidades de continuidad de los procesos de PS y EL.
- La difusión de los instrumentos de participación ayudará a su implementación y al aumento de la confianza mutua.
- Antes de reunir a distintos actores hay que saber para qué se va a hacer la reunión, cómo se va a conducir la actividad y qué decisiones corresponden a cada uno.
- La sociedad está más interesada en participar si en la agenda están incluidas sus expectativas.

(e) Lecciones aprendidas en coordinación con la cooperación

- Los resultados a corto plazo son indispensables para la continuidad exitosa de los ES.
- Para que el ES avance, el liderazgo político y ejecutivo tiene que expresarse desde el inicio.
- Los ES son sectoriales. Los programas o proyectos subsectoriales no son ES y no sirven al propósito de fortalecer las capacidades nacionales.
- Cuando el calendario de las mesas incorpora los momentos de planificación y seguimiento, facilita la adaptación al ciclo presupuestario nacional y la toma de decisiones.
- Los grupos de trabajo de las mesas tienen capacidad para preparar buenas propuestas de A&A.
- Antes de negociar un documento de compromisos (CdC o MdE) hay que tener muy bien identificado el valor añadido que aportará al proceso de A&A.
- No aceptar compromisos cuyo logro no esté en la mano de los firmantes.
- Las modalidades de ayuda programática tienen que llevar incorporada, desde su implementación, la disminución sustancial de los requerimientos de las agencias al sector.

- Hay agencias que, por sus normas internas, no pueden alinearse con ciertos procedimientos nacionales. En este caso no tiene valor añadido que participen en modalidades de apoyo que sí están alineadas.
- Establecer un solo marco de condicionalidades para todo el país y todas las instancias públicas.
- La cooperación debería armonizarse.

9. Caso de India: aspectos del diseño en el SubSector de Educación Primaria

En 2002, el gobierno de India aprobó una enmienda constitucional para hacer requisito ocho años de educación primaria, un derecho fundamental para toda la juventud. Luego, elaboró y pasó de un proceso de establecimiento de metas, normas y planes, a varios niveles territoriales y a un programa nacional de enfoque subsectorial por un monto total de US\$3.5 mil millones, con cofinanciamiento del gobierno central (45%), los estados (25%) y tres cooperantes (30%) para el período 2004-2007. Se reconoce que este programa ha incorporado buenas prácticas de enfoques sectoriales, incluyendo las siguientes características de diseño:

- En cuanto a enfoque sectorial, respeta la apropiación del gobierno y un enfoque descentralizado.
- Aporta apoyo financiero en un fondo común para apoyar el programa acordado.
- Elabora y adopta un solo formato para los gastos y contabilidad de cuentas, un marco común de seguimiento y evaluación, y un formato común de reportaje en el desempeño e impacto.
- El acuerdo en el programa de enfoque sectorial se basó en una evaluación previa acerca de:
 - Capacidad del manejo financiero (y plan de acción y fondo común).
 - Análisis ambiental (y cumplimiento con los requisitos de salvaguardas).
 - Análisis social (plan indígena, estrategias para grupos especiales).
 - Revisiones semestrales, y en función y apoyo al proceso y ciclo presupuestario del gobierno.

Anexo 2

Nicaragua: rol estratégico del desarrollo rural productivo en la reducción de la pobreza⁶⁶

Pobreza en Nicaragua

Nicaragua es uno de los países en América Latina cuya economía depende mucho de la agricultura, donde este sector contribuye con alrededor del 20% del Producto Interno Bruto (PIB) y genera alrededor del 40% del empleo total. Alrededor del 50% de la población vive en áreas rurales y el 65% de los hogares rurales tiene ingresos por debajo de la “línea de pobreza”, en comparación con un 33% de los hogares urbanos.

Contribución al crecimiento económico

Hay varios estudios⁶⁷ que han mostrado que el sector agrícola contribuyó significativamente al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza en los últimos quince años, y dada la estructura de la economía nicaragüense, la transformación

del sector agrícola es un requisito para lograr un crecimiento sostenible.

Desafíos de CAFTA

El CAFTA presenta oportunidades potenciales para estimular el sector agrícola. Al mismo tiempo, el CAFTA presenta desafíos inmensos que demandarían mejores políticas y programas para permitir una transformación de un sector enfocado en productos tradicionales (y bajo valor agregado, poca diversificación y penetración en los mercados extranjeros), en un sector orientado a productos con mayor valor agregado, diversificados y no tradicionales.

Programas estratégicos

Debido a una coyuntura de crecimiento económico bajo e inestable, una distribución desigual de recursos e ingresos y niveles altos de pobreza, el Gobierno preparó una estrategia de reducción de pobreza denominada “Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP): 2001-05”. Esta estrategia propone diez metas y catorce indicadores, y éstos están alineados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un punto importante de la preparación del documento fue cumplir con un requisito fundamental para beneficiar la reducción de la pesada deuda externa por medio del programa HIPC. Un informe reciente (2005) ha hecho tres observaciones importantes acerca el contenido de la ERCERP con respecto al sector rural:

- Las metas están estrechamente vinculadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que en su mayoría se deben cumplir para el año 2015 –los indicadores presentados para 2005

⁶⁶ Hay varios informes importantes que sirven como base/fuentes principales para esta sección: Plan Nacional de Desarrollo- Operativo (PND-O): 2005-09 (Septiembre 2004); “Estrategia de Desarrollo Rural Productivo: Documento Base”, preparado por MAGFOR (2003); “Implementación del PND-O/PRORURAL (Volumen I), (Versión Abril 2005); “La Estrategia de la Reducción de la Pobreza y los Sectores Agropecuario y Forestal: El Caso de Nicaragua”, por Steve Wiggins y Rene Mendoza, ODI, (Mayo 2005); Conductores de Crecimiento Rural Sostenible & Reducción de la Pobreza en Centroamérica: Caso de Nicaragua (Banco Mundial, 2005); “Assessment Study on Armonización & Alignment (H&A) in Rural Development (RD): Case of Nicaragua”, nota preparada por R. Anson, Consultor para la Plataforma Global de Desarrollo Rural, como parte de un estudio más amplio de cuatro países, presentado en una conferencia convocada por el Banco Mundial (Marzo de 2005).

⁶⁷ Además de los documentos anteriores, véase “Nicaragua: Promoting Competitiveness and Stimulating Broad-based Growth in Agriculture,” Banco Mundial (2002). El PND-O (2004) enfatiza la urgencia de “transformar” el sector agrícola para lograr un crecimiento con una baja en la pobreza. Sin embargo, el último informe macroeconómico del Banco Mundial para Nicaragua (Development Policy Review for Nicaragua, 2004), no hace mucha referencia al rol del sector agrícola en el crecimiento económico y reducción de la pobreza. Este “sesgo” puede reflejar un pesimismo en la capacidad del país para lograr esta transformación del sector.

son entonces puntos intermedios en el camino hacia estos objetivos—. En la medida en la que éstos son más numerosos para aspectos sociales que para aspectos económicos, se ve un cierto sesgo hacia los sectores sociales.

- En el detalle de los programas se presenta mucho más sobre los sectores sociales que sobre los de crecimiento económico.
- Para esto último, se nota tanto la prioridad de generar más crecimiento y empleo en áreas rurales, como la factibilidad y oportunidad de poner a trabajar factores de producción subutilizados, incluyendo la mano de obra. Para lograr esto se propone un programa que removerá distorsiones existentes en cuanto a precios y costos, invertir en la infraestructura rural física, promover la tecnología, e invertir en el capital humano. Señala los sectores de café, turismo, textiles y ropa, y productos forestales como actividades de mayor potencial.

A principio de 2002, entró el gobierno del Presidente Enrique Bolaños y preparó un Plan Nacional de Desarrollo (PND), básicamente para poner su “sello” y enfoque en los temas de la ERCERP. Dada la falta de detalles operativos, el gobierno preparó el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-O) 2005–09, distribuido en septiembre de 2004. El PND-O enfatiza tres grandes metas:

- Generación de empleo y crecimiento económico sostenible.
- Incremento de las exportaciones e inversiones.
- Incremento del ingreso para reducir la pobreza.

Para lograr estas metas, el PND-O propone una serie de medidas estratégicas, incluyendo:

- El papel primordial de la inversión privada y el papel reducido del Estado al crear las condiciones para tales inversiones.
- Entre la inversiones, la importancia de atraer la inversión directa extranjera porque no sólo atrae capital sino también la pericia para montar cadenas de valor competitivas en los mercados mundiales.
- La importancia de aumentar las exportaciones, siendo el mercado interno de tamaño restringido.
- La necesidad de incrementar la competitividad de la economía. Aparte de medidas generales para lograr esto, el PND-O enfatiza el rol de ‘clusters’ industriales capaces de generar economías de aglomeración.

En cuanto al desarrollo rural, el PND-O reconoce la importancia del sector agrícola en cada una de las estrategias anteriores, y varios componentes del PND-O se enfocan en las estrategias para transformar el sector agrícola por medio de la estimulación de la inversión privada y extranjera, y la diversificación de la producción para el mercado exterior. En torno a la estrategia propuesta en el PND-O, se ha generado un debate activo y sustancial sobre el contenido y la viabilidad de lograr la estrategia.⁶⁸ El gobierno está usando el PND-O para publicar una ERCERP II (que cumplirá varios requisitos para obtener ayuda exterior adicional).

Reconociendo la alta dependencia de la ayuda exterior (alrededor del 90% de la inversión pública), y respondiendo a la Declaración de Roma (2002), reforzada por la Declaración de París (2005) acerca de la urgencia de mejorar la eficiencia de la cooperación mediante el mejoramiento de la alineación y la armonización, el gobierno está promoviendo una serie de enfoques sectoriales para los sectores más estratégicos (comenzando con salud, educación y agricultura). En vez de usar un enfoque ampliado, el gobierno está adaptando un enfoque subsectorial y en fases. Estos enfoques sectoriales se están usando como procesos y programas de inversión priorizados para implementar el PND-O. En el caso del sector agrícola, el MAGFOR está completando la formulación de PRORURAL (mayores detalles adelante).

Estrategia de Desarrollo Rural Productivo

Paralelamente a la preparación del PND, el MAGFOR preparó una Estrategia de Desarrollo (2003). El documento identifica el problema central de las actividades agroalimentarias como que “no son lo suficientemente competitivas”. Como solución se plantea el promover “actividades competitivas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios agroalimentarios... manteniendo y expandiendo sosteniblemente su participación en los mercados nacionales e internacionales”, reduciendo su vulnerabilidad a factores externos y realizándose en un marco institucional favorable. Este proceso significaría crecimiento económico, incrementando ingresos y creando oportunidades de empleo, reducción de la inseguridad alimentaria y menos emigración campo-ciudad

⁶⁸ Véase el informe de Wiggins y Mendoza, que analiza y critica varios aspectos de la estrategia del PND-O, especialmente con respecto al sector agrícola.

Rol de PRORURAL

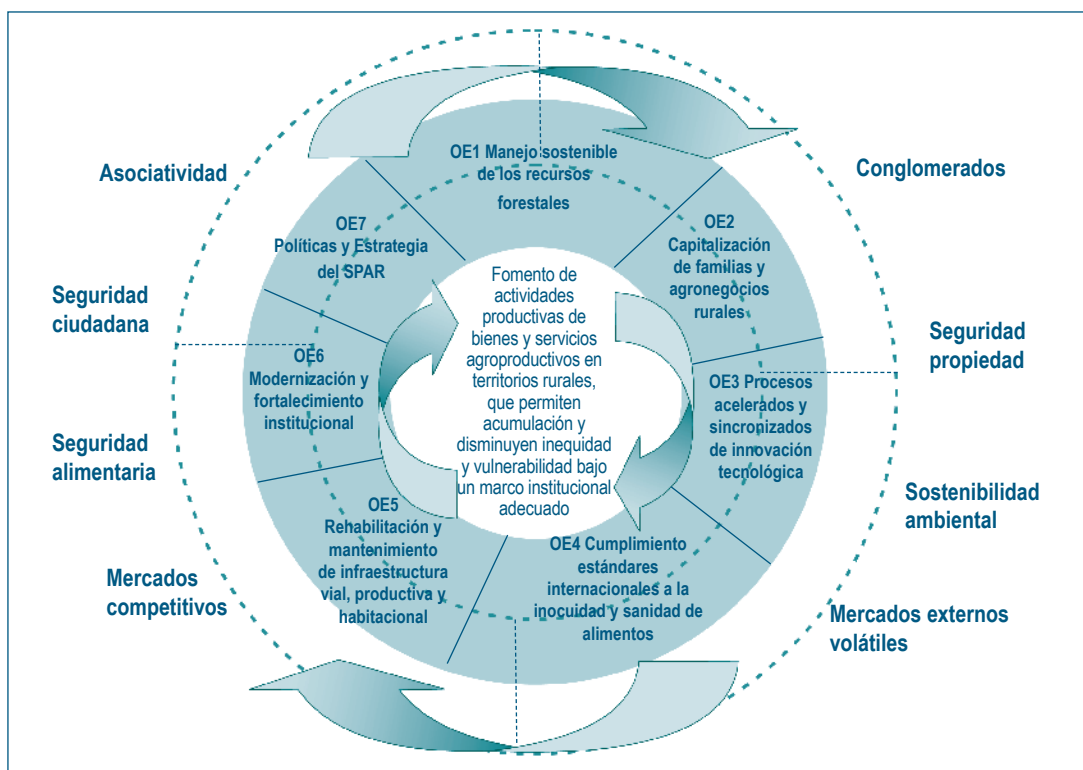
Dada la importancia del Gobierno en implementar el PND-O por medio de enfoques sectoriales en los sectores estratégicos para lograr una mejor eficiencia e impacto de la cooperación internacional, estos factores dieron impulso para que MAGFOR, en colaboración estrecha con los cooperantes (17 agencias), dedicara un proceso intenso (desde 2004) para preparar el Programa Nacional de Desarrollo Rural Productivo ("PND-O/PRORURAL"). Es la respuesta del Gobierno de Nicaragua/MAGFOR a través de un conjunto de políticas y programas priorizados que son de competencia de las instituciones del sector público agropecuario y forestal, usando un enfoque sectorial ampliado, ajustado al caso nicaragüense. PRORURAL tiene el propósito de contribuir a que el desarrollo rural productivo (DRP) genere oportunidades para reducir la pobreza en las zonas rurales. Metas claves incluyen un incremento promedio del 6,75% del PIB agrícola y un aumento del 100% del valor de las exportaciones. El PRORURAL es un proceso (con base en los principios de enfoques sectoriales) y un programa de largo plazo, cuyas inversiones públicas están

priorizadas en un plan multianual de gasto público para el DRP. El PRORURAL tiene siete componentes, con un costo de alrededor de US\$350 millones para la primera fase, durante el período 2005-09. Los componentes incluyen:

- Innovación tecnológica
- Sanidad agropecuaria, forestal e inocuidad alimentaria
- Desarrollo forestal sostenible
- Financiamiento y otros servicios
- Inversiones en infraestructura
- Modernización y fortalecimiento institucional
- Políticas y estrategias agroforestales

Los aspectos institucionales de PRORURAL, incluyendo los roles y capacidades de las instituciones del sector público agrícola y los mecanismos de coordinación, son los desafíos más grandes en la preparación y concertación del programa PRORURAL. La naturaleza de los desafíos y asuntos por formular, concertar e implementar en el PRORURAL, y los ajustes a los principios de enfoques sectoriales para el caso nicaragüense, pueden verse en el siguientes esquema:

Resumen de los Elementos de la Estrategia Agroalimentaria Hondureña



Fuente: MAGFOR, Propuesta PRORURAL (Abril, 2005)

Anexo 3

Honduras: rol estratégico del sector agroalimentario⁶⁹ en la reducción de la pobreza⁷⁰

Pobreza

En Honduras, la pobreza está altamente correlacionada con vivir en áreas rurales. La situación de pobreza afecta al 62% de la población nacional y al 70% en el medio rural, de la cual el 64% se encuentra en condición de pobreza extrema. Para familias que viven en áreas rurales, las causas de pobreza y desigualdad incluyen falta de acceso a activos y recursos (especialmente tierra, forestal), y falta de acceso a factores que apoyan la producción y comercialización. Varios estudios muestran que la pobreza también está ligada a presiones demográficas y a sus efectos en los recursos naturales, la corrupción y la débil gobernabilidad, y la falta de acceso a activos que puedan generar mayores ingresos y empleo.⁷¹

Estrategia de Reducción de Pobreza

Después del Huracán Mitch (1998), que tuvo un impacto negativo en la población, economía e infraestructura de Honduras,

el gobierno lanzó una estrategia ambiciosa para reducir la pobreza y la desigualdad. En el año 2001, el gobierno preparó su Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP), cuyo objetivo era reducir la pobreza en un 24% durante el período 2001-15, y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El nuevo gobierno reafirmó su compromiso de implementar la ERP, que forma la base para el Plan de Gobierno 2002-06 y los objetivos de la Visión de País, definida en el Gran Diálogo Nacional. La ERP está basada en seis pilares:

- Acelerar el crecimiento equitativo y sostenible a niveles consistentes con las metas de reducción de pobreza.
- Reducir la pobreza rural.
- Reducir la pobreza urbana.
- Aumentar la inversión en capital humano.
- Fortalecer la protección social de grupos vulnerables y en riesgo.
- Asegurar la sostenibilidad de la estrategia por medio del mejoramiento de la gobernabilidad y las reformas institucionales, y el ambiente.

Estos pilares están complementados por tres temas transversales: equidad de género, sostenibilidad y descentralización.

Aunque la ERP comprende una estrategia coherente y enfocada en reducir la pobreza en Honduras, y a pesar del compromiso del gobierno con las reformas en la ERP, en términos generales se cree que el avance en la implementación durante los primeros años (2001-2004) no ha cumplido con las expectativas. Ha habido un deterioro en las finanzas públicas, combinado con la falta de avance en algunas reformas estructurales claves debido a debilidades institucionales y a oposición política. El gobierno ha empujado mucho para reestablecer un marco macroeconómico sano. Un instrumento

⁶⁹ El sector agrícola/desarrollo rural en Honduras se refiere al sector "agroalimentario", y comprende las instancias públicas de la SAG y sus entes descentralizados y desconcentrados, la sociedad civil y la cooperación externa relevantes a este sector, incluyen a las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, comunitarias, pesca y acuicultura artesanal, agroindustrias y eventualmente las actividades económicas no agrícolas de la economía rural.

⁷⁰ Esta sección está basada en varios documentos recientes acerca del desarrollo rural/agroalimentario en Honduras, incluyendo: (a) SAG. Desarrollo de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004 – 2021. Versión Revisada. Tegucigalpa, Honduras. Enero 31 de 2005; (b) Agriculture and Forestry Sector: Priority Measures (2004-2006), Goals (2007-2015), Financial Effort for International Cooperation (Tegucigalpa, June 10, 2004); (c) Principales Elementos de Transfondo de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras (2004-2021), SAG, Tegucigalpa, Honduras (Marzo, 2005); (d) Identifying the Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Honduras, por H. Jansen, P. Siegel y F. Pichón (IFPRI y Banco Mundial, April, 2005).

⁷¹ Por ejemplo, véase el documento por Jansen et al (Drivers of Growth.....)

que el gobierno está usando para fomentar la implementación de la ERP en el mediano plazo (con metas y acciones concretas) es una serie de créditos de apoyo para la reducción de la pobreza, con financiamiento del Banco Mundial y otros cooperantes.⁷² El “año político” en Honduras (2005) está presentando desafíos nuevos para lograr el balance fiscal y macro, y reformas sectoriales e institucionales, con implicaciones para todos los sectores, incluyendo el rural.

De acuerdo a la ERP, la responsabilidad de liderar el combate a la pobreza en el medio rural corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), que preside para este fin la Mesa Sectorial Agroforestal de la ERP, un instrumento de concertación tripartita: sector público, sociedad civil y cooperación. Los desafíos y retos en el combate a la pobreza son muy grandes, pero Honduras posee potencialidad y opciones de desarrollo con base en su disponibilidad de recursos naturales y de su posición geopolítica estratégica. Particularmente en su sector de mayor importancia social y económica, el agroalimentario, existen opciones para una agricultura ampliada, diversificada, rentable e insertada ventajosa y competitivamente en la economía globalizada y en los mercados libres.⁷³ Una lección reconocida por los hondureños es que la agricultura primaria generó escaso desarrollo y precaria vinculación entre agentes económicos. Hay un reconocimiento de la necesidad de lograr una “agricultura ampliada”, donde los agronegocios encadenados tengan mayores posibilidades de lograr crecimiento económico y reducción de la pobreza rural. El desafío es cómo realizar esta potencialidad de una agricultura ampliada.

En apoyo a la puesta en marcha e implementación de la ERP y el Plan de Gobierno (2002-06), la SAG comenzó un proceso participativo y preparó la “Política de Estado del Sector Agroa-

limentario y del Medio Rural 2004-2021”, y su Plan Estratégico Sectorial Agroforestal 2004–2006, para enfocarse en las 58 medidas prioritarias a corto plazo. El Plan Estratégico está constituido por las Medidas de Políticas Prioritarias de cada política sectorial y/o multisectorial. Ambas tienen el propósito de alcanzar los objetivos estratégicos de:

- (a) La transformación del sector agroalimentario que se fomentará con la aplicación de un conjunto de ocho políticas sectoriales.
- (b) La reducción de la pobreza rural o el mejoramiento del bienestar en el medio rural, que se estimulará con la ejecución de tres políticas multisectoriales (seguridad alimentaria, equidad de género y desarrollo rural sostenible).

En este contexto también se ha propuesto una moderna institucionalidad con base en la operación de servicios y programas nacionales, los primeros rectores o normadores de las políticas y los otros promotores y facilitadores de la inversión en el campo o los productores. En el esquema adjunto se pueden apreciar las interrelaciones entre los elementos de la estrategia sectorial ampliada hondureña.

Plan Estratégico Operativo

El Plan Estratégico Operativo (PEO) se basó en una síntesis de la problemática en el sector agroalimentario de Honduras:

- Políticas y estrategias inadecuadas.
- Concentración alta de pobreza en áreas rurales, con inseguridad alimentaria.
- Crecimiento inadecuado y mal distribuido.
- Estructura de producción limitada, no competitiva y con bajo valor agregado.
- Debilidad institucional, que incluye escaso nivel de coordinación y servicios inadecuados.
- Bajos niveles de inversión pública y especialmente privada.

El marco y guía para el Plan Estratégico Operativo tiene dos elementos:

1. El Plan de Gobierno del Poder Ciudadano 2006-2010, que enfatiza:
 - Una adecuada interacción entre el Estado y los ciudadanos.

⁷² Este programa apoya los esfuerzos del gobierno para acelerar crecimiento “pro-pobre” (incluyendo reformas en las políticas de tierra); mejorar el impacto y eficiencia de recursos en capital humano y protección social; y mejorar la gobernabilidad y manejo del sector público, y sostenibilidad ambiental (incluyendo reformas en el sector forestal). La primera operación se aprobó en mayo de 2004, con base en acciones cumplidas, y la segunda operación se ha demorado debido a las restricciones “políticas” en cumplir con acciones previas. Sin embargo, el Gobierno sigue con sus esfuerzos para llevar a cabo acciones estratégicas (inclusive en el sector agroalimentario).

⁷³ Por ejemplo, en Chile, Argentina, Brasil y México, el PIBA es inferior al 10% del total nacional. Aumenta a 30% si se consideran la manufactura y los servicios vinculados. Aumenta a 40% tomando en cuenta el total agroalimentario. En Honduras, se estima el PIBA en un 23%, y un 40% tomando en cuenta el total agroalimentario.

Resumen de los Elementos de la Estrategia Agroalimentaria Hondureña



Fuente: Principales Elementos de Transfondo de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras (2004-2021).

- La gerencia por resultados, fortaleciendo la siguiente fase de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza.
2. La Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021, que enfatiza:
- Un marco de políticas y estrategias de largo plazo para asegurar la continuidad de esfuerzos conjuntos.
 - Una nueva institucionalidad con atención en los aspectos sectoriales y multisectoriales.
3. Mecanismos de coordinación e implementación para el logro de metas y resultados estratégicos definidos.

Los elementos orientadores e innovadores del PEO consisten en que operativiza la PESA, con gran claridad sobre la coordinación del gobierno y el sector privado para lograr la modernización del sector con mayor equidad. En este sentido, se enfatiza lo siguiente:

1. Un círculo virtuoso y coherente entre objetivos, políticas, metas estratégicas, una nueva institucionalidad y una vinculación con un marco operativo presupuestal.

El objetivo general del PEO 2006-2010 es impulsar y consolidar un sector agroalimentario moderno, diversificado, eficiente, competitivo y ambientalmente sostenible, que impulse procesos de agregación de valor, que sea factor fundamental en la reducción de la pobreza y garante de la seguridad alimentaria. Para ello, es necesario alcanzar niveles y una estructura de producción que responda a sus ventajas comparativas y a la demanda interna de alimentos y materias primas, que genere empleos dignos, un aumento significativo de los ingresos de la población rural y que contribuya al equilibrio de la balanza comercial, exportando productos de alto valor económico.

Las metas sectoriales del PEO incluyen:

- Un crecimiento con mayor equidad del valor agregado del sector agroalimentario no menor al 4% por año durante el período 2006-2010.
- Reducción de la pobreza extrema de la población rural a razón de 2 puntos porcentuales anuales.
- Generación de alrededor de 50 mil empleos productivos por año y la reducción de subempleos en las áreas rurales.
- Contribuir a la meta de reducción de la desnutrición infantil del 29% al 22%.
- Un aumento del valor de las exportaciones del sector agroalimentario no menor de un 6% anual (en términos reales).

Los resultados estratégicos que plantea el PEO son:

- Aumento de la producción y productividad, dando prioridad a los pequeños productores.
- Desarrollo de los recursos humanos, con prioridad a los pequeños productores.
- Integración y desarrollo de las cadenas agroalimentarias en distintos rubros.
- Avance cualitativo en materia de competitividad para alcanzar una inserción positiva en los Tratados de Libre Comercio, en especial en el DR-CAFTA, lo que se traducirá en un aumento significativo de las exportaciones.
- Desarrollo y fortalecimiento de la agricultura en el conjunto de la economía hondureña.
- Mejoramiento del bienestar de la población rural.
- Fortalecimiento de la organización de los productores y etnias.

Los lineamientos de política incluyen:

- Acceso a la innovación tecnológica.
- Comercio eficiente y equitativo.
- Mejoramiento sostenido en la sanidad e inocuidad de alimentos.
- Generación y difusión de información estratégica.
- Capitalización del recurso humano para el desarrollo agroalimentario y forestal.
- Alianza pública y privada para la inversión competitiva.
- Acceso sostenible al crédito agrícola y al financiamiento rural.
- Acceso a la tierra: seguridad jurídica y equidad social.
- Manejo sostenible de los recursos naturales.
- Reforma institucional del sector agroalimentario, incluyen-

do las entidades descentralizadas y la desconcentración regional de la SAG.

Los lineamientos de estrategia incluyen:

- Cadenas agroalimentarias y polos productivos.
- Acción multisectorial para la integración de los ejes transversales.
- Apoyo a la pequeña agricultura bajo un enfoque diferenciado.
- Equidad de género.
- Gestión pública con alta capacidad de concertación, gerencia eficiente, transparente, desconcentrada y guiada por resultados.
- Impulsar una alianza comprometida del sector privado y el sector público con los objetivos y metas del plan.
- Fomentar la modernización de la infraestructura rural.

Los componentes de la nueva institucionalidad son:

(a) SISTEMA SNITTA

(b) SERVICIOS

- SEDUCA (Educación agropecuaria y desarrollo agro empresarial)
- SENINFRA (Infraestructura productiva)
- SENASA (Sanidad e inocuidad de alimentos)
- DICTA (Investigación y transferencia tecnológica)
- INFOAGRO (Información de mercados)

(c) PROGRAMAS

- PRONAGRO (Cadenas productivas)
- PRONADERS (Desarrollo rural sostenible)
- PRONAFOR (Forestal)
- PRONAPAC (Recursos pesqueros)

La instrumentación del PEO será por medio de una serie de ESAs que se fundamentan en la nueva estructura de la SAG, los servicios y programas; esto significa un ESA por Servicio Nacional y/o Programa Nacional.

El Gobierno está dando apoyo a los ESA como parte del “Programa de Gobernanza”, para mejorar la apropiación, armonización y alineación de la cooperación internacional, y lograr mejores resultados e impactos sostenibles. Se han identificado, priorizado e iniciado la formulación de cuatro ESAs en temas estratégicos y de mayor impacto:

1. **Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agroalimentaria (SNITTA):** El SNITTA se concibe como un sistema funcional, inclusivo, transparente, democrático y descentralizado, con autonomía administrativa y financiera. Interactúa con todos los servicios de investigación y transferencia de tecnología, públicos y privados del país y del exterior, y con la cooperación internacional, para la tarea de fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, con base en la oferta y demanda de servicios. Su finalidad es aumentar los ingresos de los productores y productoras.

2. **Servicio Nacional de Sanidad e Inocuidad Alimentaria (SENASA):** Aplicará normas, procedimientos y reglamentos fitozoosanitarios a la oferta de productos agroalimentarios, incluyendo la inspección y certificación de los productos relevantes, para garantizar la sanidad, calidad e inocuidad de los alimentos, a fin de preservar el patrimonio agropecuario nacional y lograr un mayor acceso a los mercados nacionales e internacionales. Se ocupará de dirigir la ejecución de las actividades de salud animal, sanidad vegetal e inocuidad agroalimentaria, manteniendo la calidad de los servicios sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de alimentos con los más altos principios éticos, organizativos y técnicos.

El SENASA beneficia a la población nacional e internacional, ejerciendo el control sanitario y fitosanitario sobre importaciones y exportaciones del país, previniendo la introducción y diseminación de plagas y enfermedades que puedan afectar al sector agropecuario y garantizando la calidad higiénico-sanitaria de los alimentos.

3. **Programa Nacional Forestal (PRONAFOR):** Propone consolidar la competitividad de los recursos forestales del país para el cumplimiento de tres funciones principales:

- iv) En lo social, el desarrollo consolidado de cadenas forestales productivas, especialmente en el contexto del Sistema Social Forestal para el manejo de bosques nacionales y ejidales, incluyendo el fortalecimiento de la tenencia y la regularización de terrenos forestales.
- v) En lo económico, incorporar mayores volúmenes de madera a la base forestal productiva.

vi) En lo ambiental, potenciar la capacidad protectora del suelo que poseen los bosques, así como la acción reguladora de los recursos hídricos, promoviendo la conservación y uso sostenible de las áreas protegidas y otros bienes y servicios ambientales asociados al sub sector.

4. **Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO):** Se encargará de impulsar los procesos de modernización productiva y desarrollo de la competitividad sectorial en territorios de potencial agrícola, principalmente valles y altiplanos. Sus acciones están dirigidas a dos áreas:

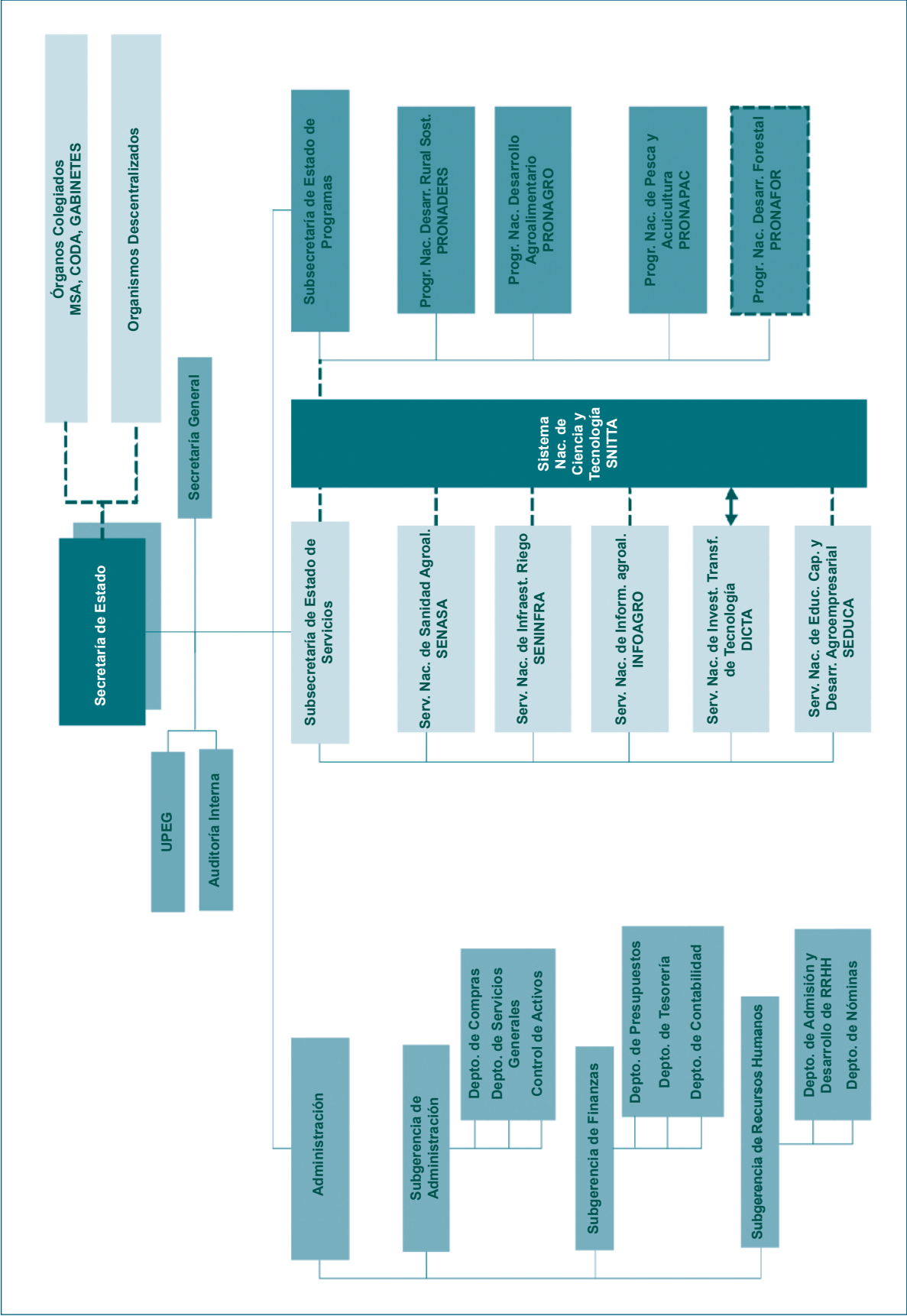
- Apoyo a los agronegocios.
- Desarrollo e integración de las cadenas de valor en el campo agroalimentario, priorizadas bajo la Política Sectorial.

La SAG puso en ejecución el Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO), como el instrumento para impulsar los procesos de modernización productiva y el desarrollo de la competitividad de cadenas productivas seleccionadas en 7 valles: Aguán, Sula, Guayape y Lepaguare, Comayagua, León, Choluteca y Jamastran; así como 6 altiplanos específicos: La Esperanza, Lepaterique, Siguatepeque, Tatumbla, Yarula y Santa Elena. La estrategia de trabajo del PRONAGRO es a través de la integración de cadenas por rubros.

Por medio del PRONAGRO, se propone la creación de un Centro Nacional de Agronegocios que jugará un importante papel en el desarrollo empresarial y la conformación de las políticas agrícolas, con el propósito de fortalecer la capacidad de desarrollo de mercados y agronegocios. El componente de desarrollo de mercados es uno de los elementos determinantes del desarrollo empresarial, por lo que debería asignársele a este elemento la misma profundidad y connotación que se le está dando al SNITTA. En esta labor debe de trabajarse con las instituciones públicas y privadas relacionadas, hasta lograr conformar el Sistema Nacional de Mercadeo y Comercialización, mismo que debería ser impulsado por el Centro Nacional de Agronegocios.

Los mecanismos de la nueva institucionalidad se basa en dos pilares:

Estructura Organizacional de la SAG (otras mejoras están en proceso)



(a) Instancias de coordinación:

- Gabinete Económico
- Gabinete Social
- Mesa Sectorial Agroforestal
- Consejo de Desarrollo Agroalimentario/CODA
- Comisiones Técnicas
- Mecanismos Territoriales (Ley Ord. Terr.)

(b) Estructura organizativa basada en programas de inversión y servicios de apoyo.

El Marco del Plan Operativo consta de dos aspectos:

a) Plan Multianual 2006-2010

- Marco Macroeconómico y Guías de SEFIN
- Prioridades del Plan de Gobierno y la ERP

(b) Criterios para establecer prioridades:

- Revisar, ajustar y agilizar la ejecución de los proyectos en marcha, de acuerdo con el Plan Estratégico Operativo.
- Prioridad en inversiones que apoyan las metas y resultados estratégicos en el PEO, y donde inversiones “grandes” están seleccionadas y justificadas por el análisis económico y financiero.
- Prioridad en inversiones que generan beneficios a mayor número de pequeños productores con potencial, al corto y mediano plazo (2–5 años).
- Prioridad en inversiones donde el sector privado tomara un rol activo, incluyendo inversiones para aumentar el valor agregado.
- Prioridad en inversiones de infraestructura que pueda generar beneficios para mayor número de pequeños productores.

En cuanto a los costos e implicaciones del plan de financiamiento del PEO, algunos de los desafíos son:

- Completar los vacíos de información presupuestal.
- Existe un déficit de inversión significativo en el sector agroalimentario.
- Existe, además, una brecha financiera significativa, que va requerir varias acciones, incluyendo:
 - La aplicación de criterios de prioridad.
 - Un incremento significativo en la asignación del Tesoro Nacional y la gestión de la cooperación internacional.
 - El establecimiento de lineamientos claros para gestionar y alinear recursos frescos de la cooperación internacional.
 - Si no se concretiza la obtención de fondos nacionales y de la cooperación, será necesario reducir las metas propuestas y/o alargar el plazo de tiempo para cumplirlas.
- Asegurar que la inversión pública disponible catalice mayores niveles de inversión privada.

El sistema de seguimiento y evaluación del Plan contempla:

- Diseñar el sistema de seguimiento y evaluación para el sector agroalimentario, formulando los indicadores relevantes.
- Establecer los sistemas y procesos para generar la información requerida, la línea de base de los programas y servicios, y vínculos con las instituciones relevantes (sectorial y multisectorial).
- Iniciar la implementación del sistema mejorado y apoyar los procesos presupuestales, en el marco de la política sectorial agroalimentaria.

Estimación preliminar del costo y financiamiento del PEO (en millones de Lempiras)

Concepto	Costo Total	Fondos Disponibles (FN + FE)	Brecha Financiera
Programas	8165.8	1068.6	7097.3
Servicios	7088.3	3596.9	3491.4
SNITTA	13.4	5.1	8.3
Otros	3266.5	2402.3	864.2
TOTAL	18534.0	7072.9	11461.2

US\$1 = 17.50 Lempiras

Plan de Acción (al corto plazo: 2006-2007):

- Concertar e implementar el Plan Estratégico Operativo con los actores principales a nivel territorial y con la cooperación (incluye la formulación conjunta de acciones de mediano y largo plazo).
- Concertar y facilitar la oficialización de la reestructuración de la SAG.
- Planificar y presupuestar los programas y servicios, de acuerdo con la nueva institucionalidad y lineamientos del Plan Estratégico Operativo (comenzando con una serie



- de talleres operativos que arrancaron en septiembre-noviembre de 2006).
- Revisar y preparar un plan de ajuste de la cartera actual del sector agroalimentario, según los lineamientos del Plan Estratégico Operativo.
- Formular y concertar lineamientos operativos para la priorización de nuevos proyectos.
- Fortalecer la UPEG, para apoyar la implementación efectiva del Plan Estratégico Operativo.
- Elaborar y concertar los 4 ESAs, con base en 3 fases para cada uno:
 - Nota conceptual (2-4 meses)
 - Plan de implementación (4-6 meses)
 - Ejecución

Anexo 4

El Salvador: estrategia de crecimiento económico rural y reducción de la pobreza⁷⁴

Persistencia de la pobreza rural⁷⁵

El Salvador tomó medidas para lograr una reducción de la pobreza en forma significativa durante los años noventa, aunque el ritmo de avance se redujo debido a la crisis del café, a los terremotos del 2001 y al bajo crecimiento mundial y nacional. La proporción de la población con ingresos bajo la línea de pobreza decreció en 27 puntos porcentuales (de 65% en 1991 a 37% en 2002), mientras que la fracción de los que viven en condiciones de pobreza extrema disminuyó en casi 16 puntos porcentuales (de 31% a 15%) durante el mismo período. La desigualdad de ingresos, que es un problema, ha aumentado levemente desde los años noventa. Las estimaciones muestran que la pobreza sigue afectando en forma desmesurada a la población rural.⁷⁶ Aproximadamente el 50% de los salvadoreños que viven en áreas rurales son pobres, y un cuarto de ellos subsiste en la extrema pobreza, mientras el 28% de la población urbana es pobre y sólo el 9% vive en la extrema pobreza. En total, los pobres de las áreas rurales constituían,

en 2002, aproximadamente el 55% de los pobres de El Salvador. La extrema pobreza está concentrada particularmente en las áreas rurales. En el 2002, por cada persona que vivía en la extrema pobreza en el área urbana, casi diez vivían en las mismas condiciones en el área rural.

Los cambios estructurales de El Salvador en el empleo y en las ganancias del hogar, afectaron la reducción de pobreza durante el período de los noventa. La mayoría de los hogares tienen fuentes múltiples de ingresos, pero la proporción de la gente cuyo hogar dependía de la agricultura como fuente principal de ingresos disminuyó de manera drástica durante el período 1991-2002, de 39% a 18%. Para más de un 33% de los pobres de El Salvador, la agricultura sigue siendo la principal fuente de ingresos, aunque menos de un quinto de todos los hogares depende hoy de la agricultura como fuente primaria de subsistencia.

Estrategia y plan de desarrollo del gobierno

A partir de los acuerdos de paz en 1991, El Salvador ha hecho buen progreso en la consolidación de la paz, la democracia, y la formulación e implementación de reformas macroeconómicas y políticas. Durante los noventa se generó un crecimiento económico muy positivo, con un impacto también positivo en la reducción de la pobreza. A partir del año 2000, el crecimiento económico bajó, debido principalmente a factores externos (la baja en los precios del café, los terremotos y el bajo crecimiento mundial).

Enfoque de la nueva administración

La nueva administración del Presidente Saca (desde mediados de 2004) está promoviendo las políticas y reformas de

⁷⁴ Esta sección se basó en los siguientes documentos: (a) El Salvador: Estrategia de Crecimiento Económico Rural y Reducción de la Pobreza, (Tomos I y II), Ministerio de Agricultura (MAG), Noviembre, 2004; (b) El Salvador: Acciones para el Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial 2004-2009: Pacto por el Empleo (Enero, 2005); (c) El Salvador: Informe de Coyuntura (Julio-Diciembre, 2004), MAG/Oficina de Políticas y Estrategias, enero 2005; (d) Mesa de Coordinación para el Desarrollo Rural (desde Enero, 2004); (e) Implementación Complejón Reporta, Agriculturas Sector Reform and Investment Project (World Bank) (Feb., 2003); (f) El Salvador: Estudio Sobre Pobreza, Hacia una Política Social Nacional (Banco Mundial, 2004).

⁷⁵ Un informe reciente con un buen análisis es el Estudio sobre Pobreza: Hacia una Política Social Nacional (2004).

⁷⁶ Hay un debate acerca de los criterios para definir las áreas rurales, especialmente para países como El Salvador que tienen una concentración de la población cerca de áreas urbanas, donde se puede caracterizar como "semi-urbano". Usando un nuevo criterio (en función de su distribución especial y su distancia de centros urbanos), sólo el 10% de la población de El Salvador sería "rural" (en vez del 40% de la población). Véase el informe: "Beyond the City: The Rural Contribution in Development in Latin America and the Caribbean".

mercado introducidas desde 1991. El Plan “País Seguro 2004-09” se centra en la macro gestión sólida, la promoción de la inversión extranjera, el libre comercio (y un fuerte apoyo al CAF-TA), el desarrollo dirigido por el sector privado y un entorno empresarial libre del riesgo cambiario (usando el dólar como moneda). Estos principios están reflejados en los tres pilares del gobierno: (a) crecimiento acelerado, amplio y equitativo, y aumento del empleo; (b) mejoramiento de la equidad mediante la promoción del capital humano y la expansión del acceso a infraestructura básica, activos y mercados; (c) mejoramiento de la seguridad y reducción de la vulnerabilidad. El contenido y las prioridades de estos pilares acentúan la importancia de un crecimiento más integrado y de políticas que favorezcan a los pobres y asignen mayor prioridad a promover acuerdos con respecto a las políticas públicas con la oposición en el poder legislativo, y a realizar consultas con el sector privado y la sociedad civil. La visión de un “País Seguro” se basa en una amplia definición del concepto de seguridad, que incluye mejor seguridad alimentaria y reducción de la vulnerabilidad de los pobres con intervenciones de protección social para las familias más pobres. La sección siguiente muestra que esta estrategia y orientación a nivel nacional también está reflejada en las políticas, estrategias y programas para el sector rural, apoyada por enfoques sectoriales ampliados y enlaces con otros sectores claves.

El enfoque y los ejes de la estrategia de crecimiento económico rural

Entre julio de 2003 y diciembre de 2004, el MAG, con el respaldo y acompañamiento de representantes de gremios, asociaciones empresariales y otras entidades públicas, de la sociedad civil y de la cooperación internacional, comenzó a desarrollar un proceso de consulta y análisis con la finalidad de construir una estrategia de crecimiento económico rural y de reducción de la pobreza que, partiendo de nuevas bases conceptuales y respaldada en la evidencia empírica disponible, permita superar la crisis estructural en la que se encuentran inmersos el agro y las zonas rurales del país desde hace más de dos décadas. Un borrador fue elaborado para su consideración por el nuevo gobierno, que agregó sus insumos y enfoque macroeconómico, y luego adoptó el documento como la estrategia base para el sector rural. El nuevo gobierno, bajo el liderazgo efectivo del Ministro del Agricultura y con apoyo del Gabinete, está apostando a la modernización

de las áreas rurales y la construcción de una nueva agricultura, por cinco razones:

1. Las áreas rurales concentran la mayor parte de la población pobre del país, y presentan los peores indicadores sociales. Por tanto, el desarrollo rural y la modernización del sector agropecuario constituyen una condición necesaria para impulsar una estrategia efectiva de combate a la pobreza y crecimiento económico a nivel nacional.
2. La modernización del sector agropecuario es necesaria para superar la crisis estructural en la que se encuentra el agro, la cual impide alcanzar mayores tasas de crecimiento económico nacional y generar más empleo e ingresos rurales.
3. La realidad rural de principios del siglo XXI y los cambios en el entorno internacional, obligan a construir una nueva agricultura moderna y competitiva.
4. El Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y la profundización de la integración centroamericana, modificarán el mapa de oportunidades y riesgos para las zonas rurales y el sector agropecuario.
5. La construcción de una nueva agricultura y la modernización de las áreas rurales es un requisito fundamental para superar los graves problemas ambientales del país.

La propuesta de crecimiento rural y reducción de la pobreza tiene cinco objetivos centrales:

- a) Erradicación de la pobreza extrema y del hambre en las zonas rurales.
- b) Transformación del agro en un espacio atractivo para los inversionistas y generador de empleos suficientes y de calidad.
- c) Construcción de una nueva agricultura diversificada, de alto valor agregado, rentable, competitiva y con mayor vocación hacia la exportación.
- d) Propiciar una mayor integración económica y social entre las zonas rurales y urbanas del país, para alcanzar un desarrollo nacional más participativo.
- e) Revertir la degradación y el deterioro de la base natural en que se sustentan las actividades agropecuarias.

Con la aplicación de la estrategia, el MAG ha planteado metas concretas y medibles para el quinquenio 2005-09:

- a) Lograr una tasa de crecimiento del sector agropecuario de por lo menos entre el 3,5% y el 4,5% por año.

Esquema 1. Interrelación del sector público/privado en el ciclo de negocios



Fuente: MAG: Estrategia de Crecimiento Económico Rural y Reducción de la Pobreza (Nov. 2004).

- b) Lograr una tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones agroindustriales superior al crecimiento promedio de las exportaciones totales.
- c) Aumentar el empleo rural (agrícola y no agrícola) en al menos 10%.
- d) Destinar al menos la mitad de la inversión pública al desarrollo de las zonas rurales del país, crear el entorno propicio para los negocios agrícolas y no agrícolas y sacar del atraso a las zonas más aisladas.
- e) Reducir la pobreza extrema rural a la mitad durante el quinquenio, con el propósito de cumplir con los Objetivos del Milenio establecidos por las Naciones Unidas.

El enfoque de la estrategia va más allá del papel y competencias propias del MAG, y presupone la colaboración estrecha de diferentes instancias del Estado que tienen, a su vez, responsabilidad en la promoción del crecimiento económico rural y en la reducción de la pobreza. El MAG propone ocho ejes, desarrollados según una priorización de acciones:

Eje 1: Entorno macroeconómico favorable.

Eje 2: Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades empresariales en las zonas rurales.

Eje 3: Promoción de la inversión productiva en las zonas rurales.

Eje 4: Integración territorial, económica, social y ambiental de las áreas rurales con las zonas urbanas.

Eje 5: Inversión en los pobres rurales.

Eje 6: El desarrollo de un sector agropecuario sostenible e identificado con la producción más limpia.

Eje 7: Mejoramiento de la competitividad y los canales y mecanismos de comercialización interna y externa de productos agropecuarios frescos y procesados.

Eje 8: Adecuación del marco normativo e institucional a los requerimientos, para construir la nueva agricultura y lograr el crecimiento de las zonas rurales.

La estrategia le brinda importancia al cambio tecnológico como un elemento clave para la construcción de ventajas competitivas en las zonas rurales del país. Se basa en los procesos y estrategias seguidas por países como Chile, México y Costa Rica entre otros, que se han enfocado en el posicionamiento de los productos y/o servicios mediante aumentos significativos en la competitividad a través del establecimiento de alianzas estratégicas entre el sector privado y el público, y en el diseño y aplicación de instrumentos innovadores de fomento a la producción y productividad. El Esquema 1 resume las interrelaciones estratégicas que están guiando su estrategia y programas.

Durante 2005, el MAG, con el apoyo activo de los cooperantes y del sector privado, en el marco de una mesa de desarrollo rural, está enfocando sus esfuerzos en elaborar e implementar un plan operativo y multianual de su estrategia comprensiva (resumido en la sección anterior), con un enfoque sistemático en lograr sus metas cuantitativas.

Anexo 5

Marco operativo para el rol de apoyo de RUTA

Para elaborar una estrategia operativa para aclarar y fortalecer el rol de RUTA en apoyar los procesos y programas ESA en Centroamérica, se pueden hacer las siguientes preguntas:

- ¿Es el mandato de RUTA apoyar “activamente” los procesos y programas de los enfoques sectoriales en Centroamérica?
- Suponiendo que la respuesta es afirmativa, ¿Cuál puede ser el rol y la estrategia operativa de RUTA para apoyar los enfoques sectoriales en el sector rural (ESAR)? ¿Qué puede aportar RUTA?
- ¿Cómo puede llevar a cabo RUTA el rol propuesto de una manera efectiva, como parte de su mandato interagencial? ¿Cómo se puede fortalecer RUTA para responder a la demanda de apoyar los procesos y programas ESAR?

Mandato de RUTA

El mandato de RUTA en la Fase V (2004-07) está presentado y acordado en el documento PRODOC (2004). En resumen, su visión, misión, objetivo general, líneas de acción, clientes múltiples, principios estratégicos y el Plan Anual de Trabajo (2005/06) apuntan una respuesta positiva a la primera pregunta: RUTA debe participar activamente en apoyar la preparación e implementación efectiva de los enfoques y programas sectoriales en América Central. Hay una convergencia de objetivos e intereses mutuos, especialmente por la importancia de contribuir al crecimiento rural sostenible que reduzca la pobreza en Centroamérica y de apoyar/promover la colaboración interagencial. Las preguntas claves y operativas son en cuanto a “qué” y “cómo” brindar su apoyo, especialmente por medio de sus actividades de apoyo a políticas/programas (nivel país) y apoyo a la gestión del conocimiento.

Opciones en el rol de RUTA

Hay tres opciones estratégicas para RUTA en los próximos años, con respecto a los procesos ESA actuales:

- Estatus Quo*: seguir dando un apoyo esporádico y ad-hoc a los procesos y programas en Nicaragua, Honduras y El Salvador, mientras trata de superar algunas de las restricciones en su capacidad, participación y apoyo más amplio.

- Limitar su rol y participación en los procesos y programas de los ESA*. Esta opción sería contradictoria al mandato de RUTA Fase V, y resultaría en una pérdida de credibilidad de RUTA con sus clientes y socios. Esta opción no es viable
- Aclarar, fortalecer y ampliar su rol y capacidad para apoyar procesos/programas de enfoque sectorial ampliado*. Dado el mandato de RUTA, las necesidades crecientes de los clientes y socios, y las ventajas comparativas (actuales y potenciales), esta opción es la más lógica y apropiada. Incluso, muchas de las actividades en el Plan Anual de Trabajo 2005 de RUTA están muy relacionadas con este rol, pero requieren una mejor integración en los procesos actuales de los enfoques sectoriales de cada país. La siguiente sección presenta un marco operativo para aclarar y fortalecer el rol operativo de RUTA en apoyar los procesos y programas ESA en Centroamérica. Se requiere una estrategia paralela: aclarar las demandas prioritarias de los clientes (la “demanda”), y a la vez fortalecer la capacidad de RUTA para responder mejor a las demandas (la “oferta”). De esta manera, habrá un proceso iterativo donde RUTA encuentre su mejor camino para responder a las demandas prioritarias.

Proceso para aclarar el rol de RUTA

Un elemento clave para activar y fortalecer el rol de RUTA en apoyar los procesos ESA en los tres países es integrarse más activamente en las mesas/submesas/grupos de trabajo para el desarrollo rural (cada país tiene su estructura/arreglo particular) que están trabajando en los procesos y programas de enfoque sectorial. Dentro del contexto y prioridades de cada país y mandato interagencial de RUTA, se recomienda que la dirección/equipo RUTA aclare y desarrolle con sus clientes el rol operativo de RUTA, incluyendo lo siguiente:

- Aclarar y consensuar con MAGFOR en Nicaragua, SAG en Honduras y MAG en El Salvador, y con los cooperantes internacionales, el rol y los términos de referencia de RUTA** en actividades de facilitación (técnica y administrativa) de los procesos y programas de enfoque sectorial. También para brindar asistencia e insumos técnicos (nivel UTN + RUTA regional), según las prioridades y ventajas comparativas de

RUTA en cada país, dada la experiencia acumulada por su personal.⁷⁷ De esta forma, el apoyo más estratégico de RUTA es tener un rol e impacto “catalizador” (o “facilitador”) en la puesta en operación de las estrategias rurales nacionales. Cada país requiere un apoyo fuerte a los procesos de facilitación y a los procesos y actividades interagenciales, especialmente para apoyar mejor la apropiación, alineación y armonización de la cooperación internacional, con enfoque en los programas propuestos, tomando en cuenta que RUTA tiene un mandato y la ventaja comparativa de apoyar los procesos y actividades interagenciales.⁷⁸

- (b) **Aclarar el rol de RUTA por medio del arreglo y mecanismo institucional apropiado en cada país para definir y coordinar mejor el apoyo de RUTA** (de la UTN y RUTA regional, trabajando como un solo equipo, fortalecido) y las otras agencias. Cada país está coordinando y llevando a cabo estas actividades en una modalidad interagencial y por medio de su mesa sectorial apropiada.⁷⁹
- (c) En función de las aclaraciones del rol de RUTA, el Proyecto (por medio del coordinador de la UTN y bajo la dirección del Director RUTA) **puede elaborar y consensuar su PAT para 2007** en cada país de modo que mejore la integración de sus actividades con los requisitos y prioridades del enfoque y programa sectorial de cada país.⁸⁰

Marco para fortalecer la capacidad y rol de RUTA

Sujeto al acuerdo entre RUTA y sus clientes en los puntos anteriores y/u otras propuestas de apoyo de RUTA (especialmente

las indicadas en el PAT 2007), se recomienda que la dirección de RUTA tome los siguientes pasos para gestionar y fortalecer su capacidad de respuesta y apoyo efectivo:

- (a) *Revisar y fortalecer las capacidades actuales del equipo técnico de RUTA (UTN y Regional)*, en vista de los requisitos prioritarios de los países socios, para apoyar adecuadamente los procesos y programas de enfoque sectorial, tomando en cuenta las prioridades y el rol de RUTA. Esto implica comenzar a elaborar un plan de recurso humano (equipo staff y consultor), para mantener la flexibilidad y maximizar los recursos disponibles, con el fin de dar mayor apoyo de alta calidad e impacto a los países clientes. Se supone que estos ajustes (incluyendo el obtener mayores recursos para contratar expertos requeridos) tomarían tiempo y negociación con los socios de RUTA, y se tendrán que hacer como parte de un proceso gradual y de sus programas anuales de trabajo (aprovechando el PAT para 2007). En este momento, a pesar de tener personal técnico de primera clase, hay solo dos personas en RUTA (sede) que tienen alguna experiencia y conocimiento operativo de ESAs.⁸¹ Estas dos personas están muy cargadas en su programa de trabajo. En el corto plazo, para responder a una demanda potencial “sustantiva” de los tres países por apoyo a los procesos ESA/subESA (y para las diferentes fases), RUTA tendría que contratar consultores expertos en los temas relevantes para brindar la asistencia requerida. Al mismo tiempo, RUTA debe fortalecer y aumentar su equipo para que haya más de dos personas que pueden aportar ayuda técnica, mediante talleres de capacitación puntuales a su personal actual y contratando nuevo personal con experiencia en ESA. Vista la capacidad que tiene RUTA en aspectos de gestión de conocimiento y comunicación, RUTA debe utilizar plenamente esta capacidad para llevar a cabo su plan de apoyo ESA.
- (b) *Gestionar los recursos humanos y financieros adicionales* para responder adecuadamente a las demandas prioritarias, reflejadas en el PAT 2006 y el marco para el PAT 2007. Discutir y acordar las prioridades con el equipo de la supervisión interagencial de RUTA V, consistente con los resultados de la misión de supervisión de Ruta en 2006. Los representantes técnicos de cada agencia pueden ayudar en el proceso de gestión de recursos (dentro de su institución, con personal y/o fuentes financieras).
- (c) *Revisar/fortalecer el rol y estructura de las UTN en cada país*, en vista de la importancia de que RUTA tenga una presencia

⁷⁷ El Salvador es un ejemplo positivo donde la Coordinadora anterior de la UTN brindó un rol importante al servir como Secretaria Ejecutiva para el Comité Interinstitucional. En el caso de Nicaragua, RUTA está apoyando el componente de seguimiento y evaluación, para la fase de implementación.

⁷⁸ En el caso de Nicaragua, con el apoyo de la Plataforma Global de Desarrollo Rural, MAGFOR ha contratado una facilitadora nacional de tiempo completo para apoyar la implementación de un plan de acción de AA&A. Dada la naturaleza y carga de trabajo, habría espacio para apoyar estos procesos, sujeto a la solicitud de MAGFOR y los cooperantes participantes, especialmente dado que la facilitación se enfoca más en las necesidades del gobierno. También, los cooperantes tienen muchas necesidades de facilitación, en las que pudiera apoyar RUTA (UTN y Regional), según la solicitud de MAGFOR y los cooperantes.

⁷⁹ En Nicaragua: submesa de desarrollo rural productivo, Equipo PRORURAL, “grupo cooperantes de acompañamiento”; En Honduras: Mesa Sectorial Agroforestal y Grupo de acompañamiento; en El Salvador: Mesa de Desarrollo Rural y las 3 submesas (donde RUTA está designada a la submesa 3/generación de políticas de desarrollo rural y sistematización de experiencias).

⁸⁰ Por ejemplo, una revisión ligera muestra que cada país tiene al menos tres actividades en 2005 y varias en 2006 que están muy ligadas con los procesos y programas sectoriales, pero no están explícitamente ligadas e integradas. Hay potencialidad de aclarar los productos de las actividades en función de estos requisitos “nuevos” (que surgieron durante el período de transición de RUTA).

⁸¹ En este momento, RUTA tiene 10 personas/técnicos profesionales en su sede de San José, en diversas especializaciones, más un pequeño equipo en cada una de las UTNs (generalmente un coordinador/a, un técnico y una secretaria).

continua y efectiva en el “terreno” para apoyar los enfoques y programas sectoriales, y donde la UTN y RUTA Regional deben trabajar como un solo equipo. La misión de supervisión RUTA de octubre de 2005 acordó la necesidad de preparar un plan viable para fortalecer el rol de la UTN en cada país, según la demanda del MAGFOR/SAG/MAG y los cooperantes. Con base en esta visión, la dirección de RUTA puede preparar una propuesta de fortalecimiento y financiamiento de cada UTN para discusión con cada país/ministerio de agricultura. Las propuestas serían ajustadas a la situación de cada país, dentro un marco común. Se propone presentar la(s) propuesta(s) en una reunión del CAC, dado su rol directivo. Se reconoce que un desafío en las UTNs ha sido su financiamiento, en virtud de los recursos limitados que tiene RUTA. Una opción para la dirección de RUTA y la Junta Directiva de RUTA es proponer un financiamiento “compartido” de las UTNs, con financiamiento de (los porcentajes son indicativos): RUTA un 25% (sede), Ministerios de Agricultura de cada país un 50% (puede ser en especie y de los proyectos), y los cooperantes 25% (en cada país, dado que RUTA puede brindar un servicio para ellos). Esta propuesta (como ejemplo) es consistente con el apoyo y facilitación del trabajo interagencial, donde la UTN juega un rol catalizador con el sector privado, público y la cooperación interagencial. El enfoque sectorial exige un mayor rol por parte de RUTA, especialmente a nivel de cada país, y exige poder trabajar con varios actores claves. En algunos países, las UTNs se limitan demasiado a responder solamente a las demandas de los ministerios.

- (d) Mantener informados a la entidad supervisora (Equipo de Supervisión de RUTA) y gobernante de RUTA (incluyendo los Ministros de Agricultura que son miembros del CAC y las agencias socias) acerca del apoyo que está brindando RUTA a los procesos, enfoques y programas sectoriales en América Central (a nivel país). Dado que hay una demanda potencial para que RUTA aporte apoyo a un concepto ESA a nivel regional⁸², es importante que RUTA elabore en su PAT 2006 una o dos propuestas específicas para un tipo de apoyo ESA regional. El Secretario Ejecutivo de CAC puede aportar mayores aclaraciones, dentro del contexto de las prioridades regionales. Esta discusión puede formar parte de una reunión con el CAC, donde se propone presentar esta nota y sus recomendaciones.

⁸² Un tema regional de interés para el CAC, que puede utilizar principios de tipo enfoque sectorial, se refiere a la coordinación del apoyo al CAFTA y/o sanidad agropecuaria. El segundo tema estaría mejor enfocado en la coordinación entre los Ministerios de Agricultura.

Marco operativo para el rol de RUTA: diseminación, capacitación, “acompañamiento” y apoyo técnico a procesos y programas ESA

Esta nota se ha preparado en tres fases:

- (a) La primera fue compilar la información relevante, incluyendo visitas a cada país, y preparar la nota borrador (con fecha 3 de agosto de 2005).
- (b) La segunda fase incluyó hacer una presentación de la nota para generar discusión y retroalimentación respecto a los temas más relevantes en cada país y para RUTA (sede). Ello con el fin de reunir insumos adicionales e incorporarlos en el documento final, así como brindar asistencia técnica inicial a cada uno de los países, según las demandas, incluyendo compartir experiencias operativas entre los tres países y otros naciones con las experiencias más relevantes. El documento resultante (con fecha de noviembre 2005) fue distribuido a varios socios y personas interesados, para usarlo como documento de referencia y apoyo a los procesos ESA.
- (c) La tercera fase consistió en actualizar el documento con adiciones relevantes durante el 2006, para su publicación, distribución y uso más amplio.

Menú de acciones

En función del interés y demanda generados durante la primera etapa de la nota y en el proceso de discusión, y sujeto al resultado del proceso de consulta anterior acerca del rol y fortalecimiento de RUTA, se propone que RUTA lleve a cabo una segunda etapa (2007) del tema ESA, en colaboración con otras agencias. Se recomiendan las siguientes acciones, como un “menú” de posibilidades, según las prioridades y recursos disponibles:

- (i) **Diseminar ampliamente la nota** a personas y grupos diversos e interesados en el desarrollo rural en los países de América Central, especialmente en Nicaragua, Honduras y El Salvador (como parte de los informes técnicos de RUTA). Dado el interés de otras instituciones extra-regionales en el documento inicial (noviembre de 2005), la Plataforma Global financió la traducción del documento en inglés, para ampliar la distribución del estudio a otras regiones que están abarcando procesos y programas de tipo ESA. Es posible que la Plataforma esté interesada en traducir la presente versión actualizada.
- (ii) **Presentar los resultados y lecciones aprendidas a varios grupos estratégicos** que expresan un interés en el tema, en

diferentes tipos de foros, para promover mayor entendimiento de los procesos y experiencias ESA (por ejemplo, a los Ministros de Agricultura, en una de las reuniones del CAC; a investigadores en universidades/academia; talleres regionales en cada país, especialmente donde se está territorializando los procesos ESA, como en Nicaragua/PRORURAL).⁸³

- (iii) **Facilitar visitas de intercambio entre los países centro-americanos**, para promover mayor conocimiento de las experiencias ESA. Dado que Nicaragua/PRORURAL está más avanzado en este proceso, se organizó con éxito un intercambio de una delegación hondureña a Nicaragua en septiembre de 2006. Se puede tener otras visitas durante 2007 entre los países, para temas específicos según los intereses.
- (iv) **Organizar talleres regionales**. RUTA convocó con éxito un taller regional en Managua, en enero de 2006. Puede ser útil realizar otro taller regional en 2007, convocado por varias instituciones en colaboración con RUTA, especialmente debido a que hay varios avances en los 3 países de Centroamérica con procesos ESA. También, puede ser conveniente organizar talleres a nivel territorial en cada país, en colaboración con la SAG, durante el cual se puede organizar una videoconferencia con personas de otras regiones que tienen experiencia amplia en los ESA (especialmente los casos de Uganda/PMA y de Mozambique/PROAGRI).
- (v) **Brindar asistencia técnica** a los países/instituciones que demandan el apoyo para sus procesos ESA, a fin de ayudar a aplicar las lecciones aprendidas, ajustadas al contexto estratégico e institucional de cada país; la cobertura de la asistencia estará en función de los recursos disponibles. Un aspecto importante para apoyar la asistencia técnica de RUTA tiene que ver con su componente y estrategia de gestión del conocimiento/comunicación, apoyado por la alianza entre RUTA y GDLN.⁸⁴
- (vi) Llevar a cabo en varios países (y sus regiones/municipios) **talleres de capacitación** sobre los procesos y experiencias ESA, según la demanda, como parte del trabajo de capacitación y compartiendo conocimiento de RUTA; también se puede preparar un “manual” de ESAs.
- (vii) **Brindar servicios especializados** que contribuyen a cada enfoque y programa sectorial, dentro de lo cual RUTA tie-

ne alguna ventaja comparativa. Algunas de las acciones de apoyo que puede brindar RUTA, y que tendrían que ser **priorizadas** según los clientes y recursos disponibles, consistentes con el mandato de RUTA, incluyen las siguientes:

- *Apoyo a los proyectos bajo implementación* que forman parte del PAT 2006 y el PAT propuesto para 2007, de manera que se utilicen para renovar y/o preparar los enfoques y programas sectoriales en cada país (y los principios de AA&A). Esto tomaría un esfuerzo modesto, con la potencialidad de mejorar el rol e impacto estratégico de dichos proyectos. Este apoyo también puede formar parte de apoyar la revisión de las carteras de proyectos, para integrarlas en los programas sectoriales que se llevan a cabo en cada país (comenzando con Nicaragua).
- *Apoyo en la facilitación técnica y coordinadora para la revisión de las carteras actuales de proyectos* por las agencias, consistente con las estrategias y programas del programa sectorial. Aunque los enfoques sectoriales exigen este proceso de revisión y ajuste en las carteras de proyectos actuales, hay una tendencia de demorar esta revisión, y cuando se hace, muchas veces, no se siguen los criterios y la metodología consistente entre agencias ejecutoras y cooperantes. Por ejemplo, en Nicaragua, hay un proceso conjunto entre cooperantes y gobierno, y sería oportuno que RUTA diera apoyo a este proceso conjunto, en los aspectos que conciernen a la revisión de la cartera actual. Honduras también ha iniciado una revisión de cartera y quizás requiera alguna ayuda/facilitación técnica e interagencial por parte de RUTA. El Salvador también está pensando en una revisión y este contexto se puede aprovechar para un intercambio de experiencias entre los países.
- *Ayudar a establecer criterios operativos para fijar prioridades de inversión pública* para promover el crecimiento y la reducción de la pobreza, dentro un marco de plan multianual de gasto público sectorial. Éste es un tema donde los tres países están en una fase inicial y donde expresan una necesidad de apoyo técnico, independiente y sin intereses de financiamiento o agendas institucionales. RUTA puede utilizar algunas de sus herramientas analíticas para dar apoyo en este ámbito (por ejemplo: RURALINVEST, Motores de Crecimiento y su metodología multisectorial para ayudar a establecer prioridades de inversión pública). En el caso de Nicaragua, RUTA está usando la metodología de motores de crecimiento para territorializar esta metodología en una zona de Nicaragua de la cual se pueden derivar la identificación de las prioridades de inver-

⁸³ RUTA, con su alianza con GDLN, tiene la capacidad para facilitar amplia y ágilmente el debate a nivel del sector público, sector privado, cooperación, academia, ONGs, cooperación, tanto de forma extraregional como regional.

⁸⁴ Esta estrategia de gestión del conocimiento y comunicación incluye sistematización, publicaciones, encuentros para el debate, foros virtuales, entre otros. GDLN se refiere al Global Development Learning Network (GDLN), apoyado por el Banco Mundial, en colaboración con otras agencias.

sión pública en función de complementar los activos de los pobladores rurales. Vale la pena evaluar esta experiencia, para determinar el potencial de ampliarla a otras regiones y países, dentro del marco ESA.

- Los tres países reconocen la importancia y urgencia de establecer e iniciar un sistema de seguimiento y evaluación, apoyado por indicadores de resultado e impacto. Muchas veces estos aspectos se demoran, y habría muchas ventajas en que RUTA ayudara a poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación apropiado, dentro las necesidades y programas de cada país. RUTA ya está dando este apoyo específico para el PRORURAL en Nicaragua. Esta labor es consistente con RUTA en cuanto a apoyar el trabajo interagencial, dado que el sistema y resultados le pueden servir a cada cooperante, aún cuando sólo un cooperante está financiando los costos. RUTA tiene una alianza con PREVAL/FIDA y están trabajando para mejorar el sistema de Monitoreo y Evaluación que está proponiendo el gobierno.
- Asegurar que los enfoques y programas sectoriales en el sector rural/agrícola estén tomando en cuenta los asuntos estratégicos y relevantes con respecto a CAFTA. RUTA está desarrollando un conocimiento y especialización en los aspectos del CAFTA, y este tema/labor tendría beneficios interagenciales. Este trabajo también puede formar parte de un tipo de apoyo de enfoque sectorial ampliado, aplicando los principios relevantes.
- Asegurar que haya una buena integración de los enfoques sectoriales con las estrategias de reducción de la pobreza, a nivel macroeconómico. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua y Honduras, el gobierno está implementado un programa de la Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP), y hay potencialidad para fortalecer los enlaces operativos de los programas de ERP con los enfoques sectoriales (PRORURAL en Nicaragua y los programas subsectoriales propuestos en Honduras).
- Identificar los aspectos de sistematización, publicación y capacitación que RUTA pueda brindar para los conceptos y buenas prácticas de los enfoques y programas sectoriales. Una conclusión de la sección anterior es que hay una necesidad de mejorar el entendimiento de los procesos y experiencias de formulación e implementación de enfoques sectoriales por parte de los diversos actores (sectores público, privado, sociedad civil y cooperación internacional). Por ejemplo, la Secretaría Técnica del Gabinete de Producción y Competitividad está gestionando programas de capacitación en enfoques sectoriales, y hay una demanda

alta para esta capacitación. Sería muy oportuno si RUTA pudiese participar como un recurso de apoyo para esta capacitación, especialmente para ayudar a contextualizar el contenido de la capacitación en cuanto a los requisitos y asuntos de cada país.⁸⁵

- Preparar y diseminar periódicamente una nota que sistematiza las experiencias y buenas prácticas en la formulación e implementación de los enfoques y programas sectoriales, centralizada en temas que tendrían utilidad interagencial. Por ejemplo: los mecanismos de coordinación en el sector rural; la formulación e implementación del código de conducta y un memorando de entendimiento, que son instrumentos claves y requieren un aporte independiente que pueda complementar la evaluación por misiones conjuntas; y la divulgación de experiencias y buenas prácticas en la implementación del plan de acción de AA&A en Nicaragua, con respecto a PRORURAL, que pudiera tener aplicación en otros países.
 - Brindar o gestionar apoyo técnico en temas especiales y estratégicos de interés interagencial. Por ejemplo, el rol y experiencias en el acceso a finanzas rurales y cómo fortalecer el rol del sector privado y particularmente del sector empresarial rural, incluyendo el fortalecimiento de gremios agropecuarios. Estos temas pueden surgir en el contexto del mecanismo de coordinación de la mesa de desarrollo rural en cada país, que pueden formar grupos de trabajo para tratar temas estratégicos.
 - Facilitar el diálogo a nivel de país en lo interno del sector público, entre los actores públicos y privados y entre éstos y la cooperación, utilizando y fortaleciendo los mecanismos existentes.
- (viii) Llevar a cabo (alrededor del 2007) una evaluación de experiencias de implementación de ESAs en el sector rural, como parte de una serie de trabajos técnicos de RUTA, y diseminar el documento a grupos interesados, como parte de una serie de documentos técnicos y de manejo de conocimiento⁸⁶. También, RUTA puede ayudar a desarrollar el concepto de un ESA regional, tomando como ejemplos el apoyo para ayuda en CAFTA, o en aspectos sanitario vegetal (en coordinación con el CAC).

⁸⁵ Hay varios recursos y programas de capacitación para enfoques sectoriales. Un buen documento reciente que se utiliza para programas de capacitación es: "Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales: Una vía para la armonización de la ayuda oficial al desarrollo", preparado por un equipo de HLSP ETD (Elizabeth Jane et al), 2005.

⁸⁶ Un insumo para el enfoque de dicha evaluación puede ser los resultados del Estudio Global de ESA, que se está realizando con financiamiento de la Plataforma Global.

Anexo 6

Lista de personas consultadas

En 2005 se llevaron a cabo 4 talleres con varios grupos de participantes, incluyendo el sector privado, en Honduras (5 de agosto), El Salvador (5 de septiembre), Nicaragua (8 de septiembre), y Costa Rica/Sede RUTA (8 de septiembre).

PAÍS Y NOMBRE DE LA PERSONA	PUESTO E INSTITUCIÓN
Nicaragua (16 y 17 de mayo, 2005) *	
José Augusto Navarro	Ministro, MAGFOR
Livio Sáenz	Director de Política, MAGFOR
Luis Oliva	RUTA (Coordinador UTN)
Tiina Huvio	Especialista Rural, Embajada de Finlandia
Denis Pommier	Asesor Técnico, Comisión Europea
Jaime Cofre	Especialista en Desarrollo Rural (BID)
Patricia Parera	Coordinadora Local (Banco Mundial)
María Antonia Zelaya	Oficial de Programas Rurales (COSUDE)
Michelle Phillips	Asesora de Desarrollo Rural (DFID)
Honduras : (6, 9 y 10 de mayo, 2005) *	
Mariano Jiménez	Ministro, SAG
Roberto Villeda Toledo	Asesor del Ministro, SAG
Armando Busmail	Secretario Técnico UPEG/SAG
José Luis Martínez	Secretario Técnico Mesa Sectorial AgroFor
Henry Merriam	Coordinador Nacional
Rocío Tavora	Viceministra de la Secretaría de Presidencia
Dante Mossi	Economista, Banco Mundial (Honduras)
Manuel Hernández	Oficial de Programas, CIDA
José Villatoro	Especialista en Desarrollo Rural (BID)
El Salvador (11 y 12 de mayo, 2005) *	
Noé Hernández	MAG
Ana Leonor de Pocasangre	Gerente Técnico, COEXPORT
Juan Carlos Rivas	Asesor del Ministro de Economía
Manuel Batres	Jefe de División de S&E, MAG
Amy Ángel	Especialista Agrícola, FUSADES
Armando Rivas Melara	DG de Presupuesto, Ministerio de Hacienda
Jose Antonio Herrera	Especialista en Desarrollo Rural, IICA
Frank Pohl	Asesor Componente, FORTALECE (GtZ)
Alberto Morales	Director General de Coop. Int'al, Min. Rel. Ex
Sybill Nuenninghoff	Especialista en Recursos Naturales (BID)
Miriam Iréis	Coordinadora del Proyecto Trifino (y ex Coordinadora de la UTN/RUTA (El Salvador))
Costa Rica / Sede RUTA (13, 18 de mayo, 2005) *	
Miguel Gómez	Director
Francisco Pichón, Carmen Morales, Jorge León, D. Akintade	Especialistas (BM, FIDA, FIDA, DFID)
Roger Guillén (18 de mayo)	Secretario Ejecutivo CAC
Paul Trapido	BID
Lalo Rubio	FIDA (por teléfono y correo electrónico)
Nwanze Okidegbe; David Nielsen; Robert Townsend;	Banco Mundial (por teléfono o en persona)
Laura Rose; Chiyo Kanda; Jiva Perumalpillai; Daniel Sousa;	Oficiales de proyectos de enfoque sectorial amplio (Uganda, Mozambique, Ghana, y otros)

Bibliografía y referencias

- Anson, R. "Assessment Study on Harmonization & Alignment (H&A) in Rural Development (RD): Case of Nicaragua", nota preparada para la Plataforma Global de Desarrollo Rural, como parte de un estudio más amplio de cuatro países, presentado en una conferencia convocada por el Banco Mundial, Marzo, 2005.
- BID. "Proposal for Sector-Wide Approaches (SWAps), October 22, 2004; paper presented to the BID Board of Directors in late, 2004.
- Cabral, Lidia. SWAps in Agriculture and Rural Development: How to Move the Agenda Forward? (ODI). Presentación al X Foro Africano, Noviembre, 2006.
- Cassels, A. "A Guide to Sector-Wide Approaches for Health Development – concepts, issues and working arrangements. WHO; 1997
- DAC (Task Team on Harmonization and Alignment). Good Practice Note on Providing Support to Sector Programmes ; Borrador, 15 de octubre, 2004.
- Dietvorst, Desiree. Improving Access to Resources, Services and Markets: Agricultural Programmes as a Comprehensive Approach to Rural Poverty Reduction? (Synopsis of Findings of the 9th Africa Forum, September, 2005).
- Dietvorst, Desiree. "From Projects to Programs: Old wine in new bottles or a fresh chance for Development? (presentacion al X Foro Africano), Noviembre, 2006.
- El Salvador. Mesa de Coordinación para el Desarrollo Rural; desde Enero, 2004.
- Foster, Brown, y Naschold: What's different about Agricultural SWAps?, Londres, ODI, 2000.
- FIDA. Política del FIDA sobre los Enfoques Sectoriales en la Agricultura y el Desarrollo Rural; Abril 2005.
- Global Donor Platform for Rural Development. Various documents, including the Paper presented at the Rural Week of the World Bank on Harmonization and Alignment (4 Country Case Studies). March, 2005.
- Gobierno de El Salvador. "El Salvador: Estrategia de Crecimiento Económico Rural y Reducción de la Pobreza". (Tomos I y II), Ministerio de Agricultura (MAG), Noviembre, 2004.
- Gobierno de El Salvador. "Acciones para el Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial 2004-2009: Pacto por el Empleo"; Enero, 2005.
- Gobierno de El Salvador. "El Salvador: Informe de Coyuntura (Julio-Diciembre, 2004), MAG/Oficina de Políticas y
- 2004 – 2021. Versión Revisada. Tegucigalpa, Honduras. Enero 31 de 2005;
- Gobierno de Honduras. Agriculture and Forestry Sector: Priority Measures (2004-2006), Goals (2007-2015), Financial Effort for International Cooperation; Tegucigalpa, June 10, 2004.
- Gobierno de Honduras. Principales Elementos de Transfondo de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras (2004-2021), SAG, Tegucigalpa, Honduras, Marzo, 2005.
- Gobierno de Honduras. Taller de Evaluación de Mesas Sectoriales; Agosto, 2004.
- Gobierno de Honduras. Plan Estratégico Operativo del Sector Agroalimentario (2006-2010), Agosto, 2006.
- Government of Mozambique. Propuesta Proagri Fase II, 2004 (capítulo IV: "The Emergence of Sector Programmes: From ProAgri to a New Approach");
- Government of Mozambique. "Agricultural Sector Programmes: From Theory to Practice: The Experience of "ProAgri" in Mozambique; Dossier, 2003.
- Government of Mozambique: Sitio web para ProAgri: http://www.pwg.gov.mz/pwgmural_Eng.htm#PAAO2004_Guide
- Gobierno de Nicaragua. Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PND-O): 2005-09, Septiembre, 2004.
- Gobierno de Nicaragua: "Estrategia de Desarrollo Rural Productivo: Documento Base", preparado por MAGFOR, 2003.
- Gobierno de Nicaragua. "Implementación del PND-O/PRORURAL (Volumen I), Versión Abril, 2005).
- Gobierno de Nicaragua. Plan de Acción del Proceso de Apropiación, Alineamiento y Armonización de la Cooperación en el Desarrollo Rural Productivo (DRP) de la Submesa de DRP (Julio 2005- Junio 2007) , Junio de 2005.
- Gobierno de Nicaragua. Documentos preparados para el IV Foro de Coordinación de la cooperación, Noviembre, 2005: (a) "Diagnóstico sobre la implementación del Enfoque Sectorial en Nicaragua"; (b) Lineamientos para el Avance de los Enfoques Sectoriales en Nicaragua"; Noviembre, 2005.
- Government of Uganda: Third Joint Review of the Plan for Modernization of Agriculture; Aide Memoire, November 19, 2004.
- Government of Uganda: Fourth Joint Review of the Plan for Modernization of Agriculture; Aide Memoire, September 16, 2005.

- Government of Uganda. Informe de Avance de PMA, para el período 2000-2002.
- Government of Uganda: Sitio Web para PMA: <http://www.pma.go.ug/loadPage.php?section=Home>
- Harold, P. The Broad sector approach to investment lending: Sector Investment Programs. Wash. D.C.: World Bank Discussion Papers 302; 1995.
- Jane, E et al. "Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales: Una vía para la Armonización de la Ayuda Oficial de Desarrollo", HLSP Ltd, 2005.
- Jane, E et al. Revisión de las Experiencias de Armonización en Nicaragua (Informe preparado para el BID) Noviembre, 2004.
- Jansen, H et al. "Identifying the Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Honduras. IFPRI y Banco Mundial, April, 2005.
- Joint Donors' Competence Development Network. www.train4dev.net (el objetivo de la red es mejorar la efectividad de la cooperación internacional para reducir la pobreza mediante un mejoramiento de la cooperación en los campos de desarrollo de competencias y capacitación. Un tema de prioridad es apoyar los enfoques sectoriales (en diferentes sectores).
- Kanda, Chiyo. Sector-wide Approach and implications to the ARD Sector. World Bank, April, 2005.
- Kahkonen, Satu. Uganda PRSC and SWAps. World Bank note, 2005.
- Land y Hauck, "Building Coherence Between Sector Reforms and Decentralization: Do SWAps provide the missing link?", European Center for Development Policy Management, 2003.
- Lavergne, R and Alba, A. "CIDA Primer on Program-based Approaches", February, 2003.
- Núñez, Walter; Graf, Willi; Pfaumann, Peter - The making of a new agricultural research and extension system: The case of Bolivia (in BeraterInnen News, 1/2003, LBL, Bern Switzerland).
- Overseas Development Institute. Sector Wide Approaches in Agriculture & Rural Development: Phase 1 (A Desk Review of Experience, Issues and Challenges (coordinated by Alyson Evans), April 2006.
- Oxford Policy Management. "Uganda: Evaluation of the Plan for Modernization of Agriculture: Inception Report". April 2005.
- Pichón, F et al, "Los Motores de Crecimiento Rural en América Central: Informes para Nicaragua, Honduras y Guatemala", Banco Mundial, 2005.
- Pichón el al. Conductores de Crecimiento Rural Sostenible & Reducción de la Pobreza en Centroamérica: Caso de Nicaragua, Banco Mundial, 2005.
- Plataforma Global de Desarrollo Rural: varios informes útiles en su sitio de web: www.gdprd.org
- Pomareda, C. Honduras: Desarrollo de las Entidades de Coordinación Público-Privadas: Aspectos Operativos del GAAL, CODA, y Mesa de Cooperación Agrícola en Honduras, 2003.
- RUTA. Informe de Evaluación de RUTA Fase IV, Septiembre, 2003.
- RUTA. Documento de Proyecto RUTA Fase V, Febrero, 2005.
- RUTA. Ayuda de Memoria de la Misión de Supervisión Interagencial de RUTA (2005 - 2006)
- RUTA. Planes Anuales de Trabajo para RUTA (Regional y cada País): 2005.
- Saasa, Oliver. Mozambique: "Improving Agricultural Sector Partnerships through SWAp" (Report on ProAgri Donor Consultations. December, 2004
- Sjolander, Stefan. "The SWAp in Honduras and Nicaragua: What is Needed?", June, 2004.
- USAID, "Análisis Institucional Expedito de las Fundaciones para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario (FDTAs) en el Marco del SIBTA", por USAID (preparado por Gilberto Amaya and/y Ernesto Aranibar). Junio, 2003.
- Wiggins, S, y Mendoza, Rene. "La Estrategia de la Reducción de la Pobreza y los Sectores Agropecuario y Forestal: El Caso de Nicaragua", ODI, Mayo, 2005.
- World Bank. El Salvador: Implementation Completion Report, Agricultural Sector Reform and Investment Project. February, 2003.
- World Bank. El Salvador: Estudio Sobre Pobreza: Hacia una Política Social Nacional, 2004.
- World Bank. "World Bank Support for Sector-Wide Approaches: Ghana Health Sector", Junio, 2005.
- World Bank. Zambia: Implementation Completion Report for an Agricultural Sector Investment Program, Banco Mundial, June, 2002.
- World Bank. "Beyond the City: The Rural Contribution in Development in Latin America and the Caribbean", 2004.
- World Bank. Fiduciary Arrangements for Sectorwide Approaches (SWAps): Interim Guidelines for Staff, November, 2002.
- World Bank. Harmonization and Alignment for Greater Aid Effectiveness: An Update on Global Implementation and the Bank's Commitments (Harmonization Unit, OPCS), October 30, 2006.
- World Bank. Nota sobre "Major Chapter Themes for the World Development Report" (que tiene enfoque en el tema "Agricultura y Desarrollo"), Abril de 2006; y una presentación de resultados preliminares en el Día Rural del Banco Mundial, 9 de noviembre, 2006.



SOBRE ESTA PUBLICACIÓN

El objetivo de este documento es desarrollar un marco de referencia acerca de las experiencias y lecciones aprendidas sobre el Enfoque Sectorial Ampliado (ESA) en Centroamérica (en Nicaragua, Honduras y El Salvador), así como en otras partes del mundo. ESA es una metodología que ayuda a integrar la colaboración de todos los actores públicos y de la cooperación internacional hacia sectores privados estratégicos, pues es un proceso e instrumento operativo que ayuda a implementar estrategias de desarrollo agrícola y rural, integrando la colaboración de todos los actores hacia sectores y subsectores de especial interés.

La idea es que este trabajo ayude a los Ministerios de Agricultura, a otras dependencias, a tomadores de decisiones del sector público, a representantes de la cooperación internacional y al sector privado a entender mejor los alcances, desafíos, obstáculos, limitaciones, potencialidades, requisitos y capacidades para liderar mejor un proceso de Enfoque Sectorial Ampliado (ESA), y sus implicaciones operativas en Centroamérica. Los resultados obtenidos también servirán a RUTA como insumos para orientar su asistencia técnica en este tema.

EL PROYECTO RUTA

Pensando en el desarrollo rural y agropecuario de Centroamérica se creó el Proyecto RUTA, una iniciativa conjunta iniciada desde 1980 por los gobiernos centroamericanos y un grupo de agencias de cooperación. Actualmente, participan en RUTA los gobiernos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, al igual que siete agencias que decidieron ser socias en este Proyecto. Éstas son: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés).



ISBN 9968-866-51-2



DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE DE CENTROAMÉRICA
UNIDAD REGIONAL DE ASISTENCIA TÉCNICA

APDO. POSTAL 211-2100 GUADALUPE. SAN JOSÉ, COSTA RICA | TELÉFONO: (506) 255-40 11 | FAX: (506) 222-6556
E-MAIL: REGIONAL@RUTA.ORG | WWW.RUTA.ORG