



---

## **EL SALVADOR: EVALUACIÓN CONTEXTO PAÍS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE GRUPOS DE TRABAJO SOBRE POBREZA RURAL Y DESARROLLO**

**Fausto Luna Morel  
Mayo de 2011**

Este documento forma parte del proyecto “Conocimiento y Cambios en Pobreza Rural y Desarrollo”, que busca contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza rural, en cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. El proyecto es ejecutado por el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), con el apoyo y participación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá).



## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. POBREZA RURAL Y DESARROLLO: BREVE CARACTERIZACIÓN DEL CONTEXTO ACTUAL EN EL SALVADOR .....	4
3. ANTECEDENTES DE ESPACIOS DE DISCUSIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	5
4. ESPACIOS DE DISCUSIÓN ACTUALES.....	7
4.1 Consejo Económico Social .....	8
4.2 Espacios asociados al Ministerio de Agricultura y Ganadería .....	9
4.3 Otras experiencias de diálogo sobre políticas públicas: espacios territoriales y sectoriales... ..	10
5. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFECTIVAS DE DESARROLLO RURAL .....	12
6. VALORACIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL GRUPO DE DIALOGO RURAL (GDR) DE EL SALVADOR .....	13
ANEXOS.....	16
1. Listado de personas entrevistadas .....	16
2. Listado de siglas.....	16

## EL SALVADOR: EVALUACIÓN CONTEXTO PAÍS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE GRUPOS DE TRABAJO SOBRE POBREZA RURAL Y DESARROLLO.

Fausto Luna Morel<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente informe se elabora en el marco de la consultoría “Evaluación contexto país para la puesta en marcha de grupos de trabajo sobre pobreza rural y desarrollo”, la cual a su vez forma parte de la iniciativa “Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo”, proyecto coordinado por RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y que se implementa actualmente en cuatro países: Colombia, Ecuador, México y El Salvador. Cuenta además con el apoyo financiero del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá).

Los objetivos del estudio se enfocaron principalmente en la identificación de los espacios de diálogo sobre políticas públicas existentes en El Salvador, las valoraciones que se tienen respecto a estas instancias, la manera en que son abordados dentro de los mismos los temas relacionados con la problemática de pobreza rural y desarrollo, así como las posibilidades de influir desde un espacio multidisciplinario en el diseño e implementación de las políticas públicas. Como aspectos complementarios se incluyen una breve caracterización del contexto actual del país sobre la problemática en cuestión, algunas experiencias anteriores de diálogo y las valoraciones sobre los desafíos que enfrentan las políticas públicas de desarrollo rural.

La metodología utilizada comprendió dos momentos desarrollados de manera simultánea: 1) revisión bibliográfica de las iniciativas de diálogo sobre políticas públicas en el país, particularmente las de pobreza rural y desarrollo; 2) entrevistas con informantes claves, seleccionados por sus experiencias de participación en espacios de diálogo y procesos de desarrollo rural (académicos, investigadores, representantes de ONG, entre otros). Precisamente, estas entrevistas fueron la principal fuente de información utilizada para la elaboración del informe.

Finalmente, al presentar las opiniones y perspectivas de los entrevistados sobre una iniciativa de este tipo, se espera que el documento pueda servir como un valioso insumo que contribuya al avance del Grupo de Diálogo Rural (GDR) de El Salvador, el cual se encuentra en funcionamiento desde el pasado mes de Enero.

---

<sup>1</sup>Administrador de Empresas de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (República Dominicana) y Maestro en Desarrollo Local de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (El Salvador). Forma parte del equipo de investigación de la Fundación PRISMA (El Salvador).

## 2. POBREZA RURAL Y DESARROLLO: BREVE CARACTERIZACIÓN DEL CONTEXTO ACTUAL EN EL SALVADOR

La pobreza se presenta en El Salvador como un fenómeno histórico, multicausal y multidimensional. Si bien tanto en las áreas urbanas como en las rurales se comparten condiciones críticas caracterizadas por la falta de oportunidades, bajos ingresos y limitado acceso a servicios públicos básicos; no menos cierto es que la pobreza rural es más profunda y requiere de mayores esfuerzos y recursos para enfrentarla.

En las zonas rurales salvadoreñas, la pobreza está ligada directamente con la baja producción agrícola, situación asociada al abandono del sector en las últimas dos décadas. Otros factores que influyen negativamente en la crisis actual del sector agropecuario, y por consiguiente agudizan la pobreza rural, son los siguientes: a) baja rentabilidad, como resultado de altos costos de producción y precios de venta bajos, donde los intermediarios concentran parte de las ganancias; b) limitado apoyo por parte del Estado (créditos, asistencia técnica, incentivos); c) intervenciones de carácter asistencialista, que no han logrado mejorar sustancialmente las condiciones de vida al no generar dinámicas de sostenibilidad en el tiempo; d) débil organización social a nivel de productores; y e) impacto de fenómenos naturales (sequías, tormentas) y antrópicos (deforestación), los cuales no sólo han afectado los medios de vida locales, sino también han aumentado las condiciones de degradación ambiental, así como de vulnerabilidad social y económica ya existentes.

A pesar de los problemas antes mencionados, es posible identificar ciertas oportunidades que pueden ser aprovechadas para impulsar procesos territoriales de desarrollo rural. Sin dejar de reconocer las limitaciones espaciales y de disponibilidad de recursos naturales que tiene el país, aún existe posibilidad de alcanzar mayores niveles de aprovechamiento a partir de un mejor uso de tecnología (sistemas de riego, invernaderos, etc.). Además, experiencias exitosas impulsadas en la mayoría de casos por ONG y actores locales, las cuales consideran y revalorizan potencialidades locales específicas, mientras exploran nuevas opciones de producción (ej. cultivos de hortalizas, crianza de pescado y camarones, iniciativas de turismo rural comunitario), demuestran que – contrario a lo que hasta hace unos años se pensaba - la inversión en el sector productivo rural puede convertirse en un aspecto importante para el desarrollo nacional.

La coyuntura actual presenta un contexto favorable que permite reposicionar el tema del desarrollo rural. Sin lugar a dudas, las preocupaciones crecientes en diversos sectores de la sociedad por la seguridad alimentaria y la necesidad de aumentar la producción local de alimentos, junto a la existencia de grandes apuestas y proyectos gubernamentales que impactarán en los territorios rurales<sup>2</sup>, han permitido colocar nuevamente en el debate nacional la situación de las zonas rurales, con sus limitaciones y potencialidades propias. De igual manera, la llegada al poder en el año 2009 del FMLN, además de romper la hegemonía mantenida por el partido ARENA durante los últimos 20 años, marcó el inicio del primer gobierno de izquierda en la historia política de El Salvador, por lo que se crearon grandes expectativas sobre los posibles cambios en el rumbo del país como

---

<sup>2</sup> Entre esas apuestas tenemos: Estrategia Nacional de Desarrollo Productivo, el Programa de Agricultura Familiar (PAF), el Programa de Restauración de Ecosistemas y Adaptación al Cambio Climático, la creación de la Banca para el Desarrollo, un segundo proyecto FOMILENIO, entre otras.

resultado de la implementación de una serie de nuevas políticas públicas e intervenciones diferentes a las impulsadas por los gobiernos anteriores. A su vez, estas percepciones se reforzaron por la relación y cercanía del FMLN con la mayoría de las organizaciones que conforman el movimiento social, incluyendo las pertenecientes al sector agropecuario.

Respecto a los espacios de diálogo, con la creación de una instancia de amplia representatividad como el Consejo Económico Social (CES), y la puesta en marcha de ejercicios de participación como los Consejos Consultivos creados en varios ministerios, se demuestra la intención y la voluntad política del gobierno actual por promover nuevos espacios de discusión. Ahora bien, ante este panorama surgen varios desafíos vinculados a la necesidad de articularlos efectivamente, evitando la duplicidad de esfuerzos. Finalmente, una interrogante que está presente apunta hacia determinar las posibilidades reales de incidencia que, desde estos espacios, se tiene con relación al diseño e implementación de las políticas públicas actuales, especialmente aquellas orientadas a enfrentar la pobreza rural.

### 3. ANTECEDENTES DE ESPACIOS DE DISCUSIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Con la firma de los Acuerdos de Paz (1992) se inicia en El Salvador una nueva etapa de diálogo y concertación. Durante el período presidencial de Armando Calderón Sol (1994-1999) se crea la Comisión Nacional de Desarrollo<sup>3</sup>, espacio que permaneció durante 12 años y que se llegó a convertir en una de las principales instancias intermediadoras de diálogo. En sus inicios, la CND formuló las bases de lo que se conoció como el Plan de Nación, iniciando luego un amplio proceso de consulta sectorial y territorial que culminó con la definición de las Acciones Iniciales del Plan de Nación y las Acciones Territoriales. Estos documentos recogieron las que en su momento eran una serie de ideas consensuadas, las cuales buscaban crear una visión de país de largo plazo e impulsar procesos de desarrollo sostenible. Sin embargo, los terremotos del 2001 combinados con la poca atención que se le brindó a este espacio durante el gobierno de Francisco Flores (1999-2004) fueron dos factores negativos que debilitaron esta iniciativa.

Sobre este último aspecto, uno de los entrevistados señala “... creo que el gobierno del presidente Flores probablemente haya sido el quiebre práctico de esta Comisión, no el quiebre institucional porque la Comisión siguió existiendo, pero quedó existiendo con un perfil tan bajo que sus proyectos eran como los de cualquier fundación en el país, sólo con el peso de la Junta Directiva que tenía.”<sup>4</sup> Es durante el período de gobierno de Elías Antonio Saca (2004-2009) cuando la CND vuelve a recuperar su protagonismo, retoma la propuesta de crear cinco regiones de desarrollo<sup>5</sup> y tiene una participación decisiva en la promoción de proyectos como la construcción del Puerto de la Unión y la ejecución de la iniciativa FOMILENIO, esta última focalizada en la zona norte del país. Aunque el

<sup>3</sup> La CND fue creada en el año 1997 con el propósito de crear una estrategia de desarrollo. Inicialmente estuvo conformada por seis comisionados, profesionales de prestigio quienes provenían de diferentes sectores de la sociedad, lo que contribuyó a darle una mayor credibilidad y proyección al trabajo que realizaban. Además de los comisionados, la CND tenía un equipo técnico.

<sup>4</sup> Representante del sector académico.

<sup>5</sup> Las cinco regiones planteadas por la CND fueron: Oriental-Golfo de Fonseca; Occidental- Zona Los Volcanes' Norte-Cuenca Alta del Lempa; Costera Central-Comalapa; y la Metropolitana-Gran San Salvador.

tema del desarrollo rural-productivo se presentaba implícito dentro de las iniciativas de la CND, particularmente con las regiones identificadas, no se visualizaba como un eje central del desarrollo, lo cual se explica por las claras apuestas hacia posicionar al país como una economía de servicios y parte de una plataforma logística de carácter regional.

Con los procesos de reestructuración del aparato estatal impulsados por el actual gobierno, se decide en Junio 2009 poner fin a la CND, pasando el equipo técnico a formar parte de la Secretaría Técnica de la Presidencia. Adicionalmente, y como una manera de fortalecer la respuesta gubernamental, se crea la Secretaría de Asuntos Estratégicos con tres Sub-Secretarías: Desarrollo Territorial, Gobernabilidad y Modernización del Estado, Transparencia y Anticorrupción.

Una iniciativa de diálogo creada hacia final de la década de los noventa específicamente para abordar los temas rurales fue el Comité para el Desarrollo Rural (CDR), el cual contó con la participación de la USAID, el Sistema de Naciones Unidas, FUNDE, y organizaciones campesinas reunidas en el Foro Agropecuario y la Alianza Campesina, entre otros actores. Como resultado de este esfuerzo, se plantearon una serie de propuestas que no fueron retomadas por la siguiente administración (Francisco Flores), pero que sin embargo se utilizaron en los últimos tres años del gobierno de Elías Antonio Saca para tratar de impulsar el sector agropecuario.

Vale la pena mencionar dos esfuerzos que tuvieron su origen en espacios de diálogo promovidos desde la sociedad civil, que tenían por finalidad la elaboración de propuestas de políticas públicas relacionadas al ámbito rural, aunque con resultados diferentes. En primer lugar, la creación del Anteproyecto de Código Agrario con perspectiva de género, una iniciativa proveniente desde las organizaciones de mujeres que fue impulsada durante el 1997, pero que nunca fue aprobada por la Asamblea Legislativa. Caso contrario ocurrió con la Ley de Protección Civil, aprobada en el 2005 luego de un proceso de discusión y consulta liderado por instituciones como la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES) y la Mesa Permanente para la Gestión del Riesgo, entre otras. Es preciso señalar que eventos como el Huracán Mitch y los terremotos del 2001 contribuyeron a sensibilizar sobre la temática.

En Enero 2010, por iniciativa del ex-ministro de agricultura y ganadería Manuel Sevilla fue creado el Grupo 2030, una instancia que reunía a una serie de personas con diversas visiones y experiencias acumuladas de desarrollo, entre los que se encontraban académicos, representantes de ONG relacionadas a temas rurales, miembros de la empresa privada y del movimiento social, entre otros. El objetivo central de este Grupo era elaborar una propuesta estratégica y una política de desarrollo rural de largo plazo, más allá del período de gobierno 2009-2014, aunque también se esperaba que pudiera dar su opinión y asesorar sobre temas claves que se presentaran. Sin embargo, la salida del Ministro Sevilla marca el fin de esta instancia, en tanto la nueva dirección asumida por el actual ministro Guillermo López Suárez decide no dar seguimiento a este esfuerzo.

En medio de esta transición surge un nuevo espacio, la ECADERT<sup>6</sup>, que será explicada más adelante, y a la cual terminan vinculándose parte de los miembros del Grupo 2030. De igual manera, varios de los participantes de esta finalizada iniciativa se incorporan a partir de Enero 2011 al Grupo de Diálogo Rural (GDR) de El Salvador.

---

<sup>6</sup> ECADERT son las siglas correspondientes a la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial.

Como se puede apreciar, a lo largo de los últimos 20 años han existido diversas iniciativas que han facilitado la creación de espacios de diálogo, promovidas tanto desde el sector gubernamental como desde la sociedad civil, diferenciadas por su alcance, duración e impacto. Sin restar méritos a sus avances, la falta de continuidad de las propuestas, la fragilidad propia de los cambios de administración, y la poca importancia otorgada al sector agropecuario, han influido negativamente al impedir mayores avances de los temas de pobreza rural y desarrollo dentro de las mismas.

#### 4. ESPACIOS DE DISCUSIÓN ACTUALES

Al ser cuestionados sobre la disposición de diálogo presente en el gobierno actual, los entrevistados coincidieron en que efectivamente existe una mayor voluntad y apertura hacia la discusión de políticas públicas, lo que se evidencia en los diferentes espacios que han sido creados desde el 2009 en adelante<sup>7</sup>. Sin embargo, esta disposición tiene sus matices y condicionalidades, que van desde la lentitud de los procesos, asociada entre otros factores a la burocracia estatal, las limitadas capacidades técnicas y a la falta de articulación entre las instancias; hasta la apertura personal del funcionario o interlocutor del gobierno, tal y como se aprecia en las siguientes valoraciones:

*“Mire, por la experiencia que nosotros hemos tenido podemos decir que sí ha habido una línea establecida en torno a una nueva apertura, sin embargo esa apertura ha dependido de las personas que han estado al frente de los ministerios... en algunos casos no se ha visto realmente esa apertura, porque es difícil tener acceso para proponer ciertos aspectos que consideramos importantes para nuestro sector”. (Representante de organizaciones agropecuarias).*

*“Quizás cosas como las que ha hecho Alex Segovia en Los Nonualcos<sup>8</sup>, pues son avances, pero luego tú vas con la gente de otras instituciones y no ves esa apertura... porque también es problema de capacidades, porque a veces tienen una política, pero no tiene la gente para ejecutarla. Hay esas limitantes, y obviamente la limitante de articulación entre instancias de gobierno es clarísima, están haciendo esfuerzos pero limitados”. (Representante de ONG con proyectos de desarrollo territorial rural).*

*“Está caminando... lento, muy lento, pero está caminando porque hay esfuerzos de juntar. Con todas las debilidades que significa nuestra cultura política, con todo lo que eso conlleva.” (Representante del sector académico).*

---

<sup>7</sup> “El otro elemento importante es que tiene – el gobierno – la voluntad política de encontrar soluciones que ataquen las causas estructurales y permitan que la gente que está en situaciones de pobreza pueda salir de esta situación y entrar en una línea de mayor bienestar social y prosperidad.” (Representante de ONG con experiencia en procesos de desarrollo rural).

<sup>8</sup> El entrevistado se refiere a la iniciativa “Encuentros Ciudadanos de Planificación”, realizados por la Secretaría Técnica de la Presidencia en diferentes puntos del país.

Durante la realización de la investigación fue posible identificar una serie de espacios de diálogo que se encuentran funcionando en la actualidad. Algunos de ellos tienen alcance nacional, presentan una mayor complejidad institucional y abordan diferentes temáticas de interés general, como el Consejo Económico Social (CES); mientras que otros están adscritos a un ministerio en particular, como el Comité Consultivo y el grupo gestor de la ECADERT en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), por lo que concentran sus discusiones alrededor de temas asociados al desarrollo rural.

Además, se identificaron espacios territoriales de participación, que si bien están vinculados a proyectos específicos, tienen el potencial de convertirse en iniciativas importantes de diálogo con posibilidad de influir en el diseño de políticas públicas orientadas a promover el desarrollo rural. Dentro de esta categoría se encuentran varias experiencias promovidas desde el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), entidad adscrita al MAG. Por otro lado, la Mesa de Turismo Rural Comunitario reúne a varios actores, incluyendo representantes de instancias del gobierno central, quienes discuten y proponen acciones alrededor del tema del turismo rural.

En los siguientes apartados se presenta una breve descripción de cada uno de estos espacios, así como algunas valoraciones señaladas por los entrevistados.

#### 4.1 Consejo Económico Social

El CES fue creado en octubre del 2009 como una instancia de amplia participación que pudiera reunir a representantes de diversos sectores de la sociedad. Su principal objetivo consiste en “facilitar el diálogo y la concertación alrededor de las políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social”<sup>9</sup>. Según el mandato, el rol de coordinación recae sobre la Secretaría Técnica de la Presidencia, aunque en la actualidad el PNUD ejerce la secretaría ejecutiva del CES, por lo que corresponde a este último actor la responsabilidad de convocar las reuniones sectoriales y definir las agendas más cotidianas de discusión.

La estructura organizativa del CES presenta tres niveles: a) el gran Pleno del Consejo, que es la última de decisión y está formado por más de 60 representantes sectoriales; b) las Mesas Especializadas, donde se analizan los temas específicos; y c) la Comisión Permanente, una especie de instancia política que se reúne cada semana y cuenta con la participación de dos representantes por cada gran sector (movimiento social, académicos, empresa privada). Según la agenda que se ha acordado para el CES, los temas a ser conocidos son los siguientes: 1) pacto fiscal, llamado a ser el núcleo central de la concertación; 2) la Ley de socios público-privados; 3) seguridad jurídica y ciudadana, ambos temas propuestos por el sector privado; 4) producción y empleo, incluido por el sector sindical; y 5) soberanía alimentaria, sometido a consideración por los representantes del movimiento social. Aún queda un tema pendiente por definir, pero que estará relacionado al área medioambiental (vulnerabilidad y recursos naturales).

Como se puede observar, la problemática de pobreza rural y desarrollo no se ha planteado como uno de los temas centrales de discusión en este espacio, aunque indirectamente algunas de las

<sup>9</sup> <http://tecnicapresidencia.gob.sv>

políticas que pueden ser recomendadas tendrían impacto en las zonas rurales. Precisamente, el primer dictamen del CES ofrecido hace poco giró en torno a la Banco del Desarrollo, cuya creación implicaría mayores y mejores posibilidades de crédito para la implementación de proyectos productivos agropecuarios. Igual situación ocurriría con la Ley de socios público-privados, y más concretamente con los temas de soberanía alimentaria y medioambiente.

Las valoraciones sobre el desempeño del CES son diversas, pues a pesar de que se le reconoce ser un esfuerzo de diálogo democrático y multiactoral de gran potencial, a la vez se cuestiona lo que aparentemente son sus pocos resultados concretos, así como los vínculos que existen con otras instancias y espacios organizativos de la sociedad civil, lo que en algunos casos se convierte en motivo para considerarlo como una estructura de carácter burocrático, con pocas vías para canalizar demandas y propuestas. Al ser cuestionados al respecto, algunos de los entrevistados se expresaron de la siguiente manera:

*“El Consejo es una instancia nueva, que tiene mucho por aprender, es una instancia de concertación social, una instancia de encuentro en un país con escasa tradición de concertación... Yo creo que el Consejo ha entrado ya este año finalmente a una etapa en la que es posible pensar que podemos tener más instrumentos, mecanismos y espacios para poder discutir con eficiencia y ser un poco más productivos. Creo que una instancia como el Consejo no le dará más democracia al país, pero le podrá dar un poco de mejor calidad a la democracia que ya tenemos, y eso es importante.” (Representante del sector académico y miembro del CES)*

*“... la opinión que tenemos es que es inoperante, al ver los resultados hasta ahora parece que no hay mucho.” (Representante de ONG con proyectos de desarrollo territorial rural).*

*“... mi lectura del CES es que no tiene los vínculos, o sea, por lo menos con este sector de gestión de riesgos, no hay nadie que diga hay una consulta, una comunicación, no hay caminos que se hayan encontrado. No hay mecanismos de comunicación, de articulación, no existen. No sé si en otros sectores funcionará mejor, pero en este sector no.” (Representante del movimiento social vinculado a la temática de gestión de riesgos).*

*“Está el Comité Económico y Social, pero en ese espacio no hay mayor participación de las organizaciones campesinas, se han vinculado tal vez algunos líderes pero sin representación.” (Representante de organizaciones agropecuarias).*

## 4.2 Espacios asociados al Ministerio de Agricultura y Ganadería

Por su importancia y relación directa con la temática de pobreza rural y desarrollo, se abordan dos espacios de diálogo auspiciados por el MAG: el Consejo Consultivo y la comisión encargada de la implementación de la ECADERT.

El Comité Consultivo del MAG cuenta con la participación de varias organizaciones campesinas que representan a su vez a colectivos de productores (Mesa Agropecuaria, ANPRES), instituciones especializadas como el CENTA, y organismos de cooperación internacional como el IICA y la FAO, entre otros. Dentro de este espacio se han venido discutiendo los principales componentes del recién lanzado Plan de Agricultura Familiar (PAF), así como otros programas productivos (frijol, maíz), a la vez que se obtiene la retroalimentación por parte de los participantes sobre otros temas relacionados al desarrollo agropecuario, con la finalidad de dar una mejor respuesta a sus demandas. En este sentido, recientemente se ha aprobado una línea de crédito al 4% de interés, fondos que se destinarán para incentivar la producción agrícola.

Por su parte, el grupo de apoyo a la ECADERT surgió durante el 2010 y estuvo impulsado inicialmente por representantes del IICA, la AECID, FUNDEMUCA y FUNDE, aunque con el paso del tiempo este equipo se fue ampliando y entraron a formar parte del mismo otras instituciones, algunas de ellas provenientes del Grupo 2030, tal y como se mencionó anteriormente. El propósito de la ECADERT consiste en identificar territorios con potencialidades – actualmente se adelantan esfuerzos en tres zonas: Microrregión Los Nonualcos<sup>10</sup>, la Sierra Tecapa-Chinameca (Usulután), y la parte norte de San Vicente – para impulsar en ellos procesos de desarrollo territorial caracterizados por un enfoque multidimensional, incorporando la diversidad de actores locales, lo que implica trascender más allá del ámbito productivo. El próximo paso consiste en la creación de un fondo multiagencial que pueda apoyar con recursos financieros los proyectos seleccionados.

Como estrategia de alcance centroamericano, la ECADERT busca articularse con otras políticas regionales ya aprobadas, como la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) y la Política Agrícola Centroamericana (PACA). Sin embargo, como parte de los obstáculos que impiden un mayor progreso se identifican: a) múltiples responsabilidades por parte de los funcionarios gubernamentales, lo que causa lentitud; b) esquemas de pensamiento y acción que privilegian los programas e intervenciones sectoriales; c) poco nivel de liderazgo social en los territorios; y d) limitados niveles de seguimiento y compromiso, tanto por parte del MAG, como de los demás actores que la impulsan.

### **4.3 Otras experiencias de diálogo sobre políticas públicas: espacios territoriales y sectoriales**

A través de una serie de iniciativas promovidas desde CENTA, se han logrado generar espacios territoriales de diálogo y discusión sobre temas de desarrollo rural. La mayoría de ellos aún está en etapa de consolidación, mientras que otros serán puestos en marcha en el futuro próximo, sin embargo vale la pena mencionarlos<sup>11</sup>. Entre los que ya están funcionando se encuentran:

<sup>10</sup> La microrregión “Los Nonualcos” está conformada por 15 municipios del Departamento de La Paz y 1 del Departamento de San Vicente. Cuenta con amplia experiencia en la implementación de procesos de desarrollo, a partir de la participación activa de los actores locales.

<sup>11</sup> “Sí, hay la decisión del gobierno de apostarle al territorio... para mí eso solo es posible a través de un esfuerzo conjunto de los actores locales, las organizaciones sociales, los municipios, instituciones autónomas. Y eso te llevaría a una manera de cómo cambiar las políticas públicas impuestas, que siempre van a estar, pero deberían considerarse más las propuestas que vienen desde los territorios” (Representante de ONG con proyectos de desarrollo territorial rural).

- 1) *Red de horticultores*, conformada por alrededor de 60 organizaciones de productores agrícolas quienes han recibido asistencia técnica del CENTA. Desde este espacio se busca canalizar los problemas que enfrenta este sector no sólo a nivel de tecnología, sino también de otros aspectos claves como la comercialización y el financiamiento.
- 2) *Sistema de Innovación Tecnológica*, iniciativa en la que participan varias instituciones como universidades, representantes de ONG con presencia y proyectos de desarrollo territorial, asociaciones de productores y agencias de cooperación internacional como la FAO, con la finalidad de intercambiar experiencias y prácticas de tecnología agrícola.
- 3) *Modelo de extensión integral*, auspiciado por la AECID, este proyecto que se ejecuta en varios municipios del departamento de Ahuchapán tiene la característica de abordar otras dimensiones del desarrollo rural – por ejemplo, salud y educación – a la vez que promueve articulaciones con otras instancias como los gobiernos locales. Por el potencial de este tipo de intervención, fue tomado como base para uno de los componentes del PAF.
- 4) *Programa de Fitomejoramiento Productivo*, el cual busca promover espacios de diálogo que permitan la recuperación del conocimiento local asociado a las diferentes variedades de semilla presentes en los territorios.

Respecto a los espacios que se estarían creando en el futuro, los principales están vinculados al PAF, pues como parte del segundo componente de este plan (cadenas productivas) se establecerían mesas de consulta para cada una de las diez cadenas estratégicas que han sido previamente identificadas: granos básicos, miel, acuicultura, frutas, ganadería, hortalizas, café, cacao, artesanías y turismo rural comunitario. Las perspectivas apuntan a que cada una de estas instancias sirva como un espacio de análisis y discusión que permitan retroalimentar constantemente la implementación del PAF.

La Mesa de Turismo Rural Comunitario representa un espacio que facilita el diálogo directo entre un grupo de actores relacionados con iniciativas de turismo rural y representantes del gobierno, en este caso, del Ministerio de Turismo (MITUR), lo que ha permitido ir colocando el tema en la agenda del ente responsable de diseñar las políticas públicas para este sector, además de permitir el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los actores participantes, fortaleciendo así sus organizaciones e iniciativas. A pesar de que está pendiente la inclusión de otras instancias de gobierno con presencia en los territorios rurales – caso MAG, por ejemplo – los avances que se han logrado desde este espacio son valorados positivamente, tal y como se refleja en el siguiente comentario:

*“La Mesa de Turismo Rural Comunitario ha sido un espacio bastante importante porque se ha logrado interconectar, a través de la participación directa de las instancias de gobierno que tienen mucho que ver con las políticas públicas. Tenemos el caso acá del Ministerio de Turismo que es fundamental ante las políticas públicas del sector turismo.... antes de que se formara esta Mesa no había una visibilización del turismo rural comunitario, o sea que no existía podríamos decirlo dentro del ámbito público y por tal razón no iba a*

*tener la importancia para motivar una política u acción del gobierno orientada al desarrollo de esta iniciativa.” (Representante de organizaciones de productores y miembro de la Mesa de Turismo Rural Comunitario).*

Ante esta cantidad de espacios de diálogo – actuales y futuros – las principales observaciones se orientan, como es de esperarse, a la necesidad de lograr altos niveles de coherencia y coordinación, no sólo entre los espacios y sus actores, sino también entre las instancias de gobierno responsables del diseño y la implementación de las políticas públicas. Un aspecto a considerar es que en varias de estas experiencias participan los mismos representantes de organizaciones, por lo que de no existir los mecanismos adecuados de articulación, canales de comunicación eficientes y espacios intermedios de mayor alcance, se corre el riesgo de sobrecargar a las personas. Precisamente, esta inquietud se recoge en el siguiente comentario:

*“Sí, hay un montón de espacios que se han ido creando, el problema es que el diseño está hecho desde un ángulo del Estado, lo implementan desde su visión, pero sin analizar las cosas que existen o que van a existir, para entonces darle así un enfoque integral. Entonces, eso lleva a solapes, lleva a sobrecarga de espacios de participación, donde uno no puede atender todas las posibilidades...” (Representante de ONG con experiencia en procesos de desarrollo rural).*

## **5. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFECTIVAS DE DESARROLLO RURAL**

Con el propósito de aprovechar las experiencias de investigación y trabajo acumuladas de los entrevistados alrededor de las temáticas claves del desarrollo rural, y en función de la generación de insumos que puedan ser utilizados por el Grupo de Diálogo Rural (GDR) de El Salvador, se les cuestionó acerca de las condiciones del contexto que deben ser tomadas en cuenta y los desafíos a ser superados por las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo rural, tanto las que se encuentran actualmente en ejecución, como las previstas a implementarse próximamente. En este sentido, se planteó la necesidad de generar una propuesta de política rural que tenga al menos tres características fundamentales: 1) un alcance más allá del ámbito productivo, aunque sin excluirlo; 2) articulación con la política macro económica y las grandes apuestas del gobierno actual; y 3) sujeta a diálogo social, para garantizar además de coherencia técnica, mayores niveles de legitimidad, permanencia y viabilidad.

Además de la coherencia y la articulación interinstitucional ya señalada, entre los principales desafíos identificados al momento de la investigación se encuentran: a) construir competencias en el aparato gubernamental, lo que implica el fortalecimiento de la capacidad del Estado para hacer efectivas las políticas públicas en los territorios; b) identificar áreas productivas, oportunidades estratégicas y territorios claves, donde ya existan procesos iniciados, que permitan alcanzar resultados concretos que luego puedan replicarse en otras zonas; c) superar los “celos” institucionales en los diferentes niveles de las instancias de gobierno, particularmente en el nivel

territorial<sup>12</sup>; d) promover una visión más amplia de lo rural, donde factores no productivos como la identidad y la organización social sean considerados; e) incorporar y alinear las capacidades, experiencias y procesos de la sociedad civil (ONG, movimientos sociales, agencias de cooperación, etc.); y f) apoyar la renovación de las organizaciones sectoriales, a través de la identificación de nuevos liderazgos<sup>13</sup>.

Por otro lado, se hace un énfasis especial en la necesidad de definir acciones que logren incluir a los jóvenes en las iniciativas de desarrollo rural, pues tradicionalmente las políticas se piensan en función de los productores de mayor edad, lo que en muchos casos resta atractivo para este segmento importante de la población rural<sup>14</sup>. De igual manera, si bien es cierto existe una deuda histórica con los sectores tradicionalmente excluidos, se requiere incorporar a personas que aunque no tengan esta característica, tengan el potencial de realizar aportes para la implementación de iniciativas productivas.

## **6. VALORACIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL GRUPO DE DIALOGO RURAL DE EL SALVADOR**

Como parte de la iniciativa “Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo”, se crea el 27 de Enero del 2011 el Grupo de Diálogo Rural (GDR) de El Salvador, un espacio multidisciplinario de análisis y discusión que busca contribuir a la definición de políticas y estrategias relacionadas con la problemática de pobreza rural y desarrollo. Desde sus inicios, el GDR ha contado con el apoyo institucional de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y más recientemente con la incorporación de funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Además, participan del Grupo una serie de representantes de diversas organizaciones con experiencia en el ámbito rural como las siguientes: IICA, FAO, PNUD, FUSADES, UES, CORDES, entre otras.

Como punto de partida, el GDR conoció una serie de intervenciones estratégicas del gobierno llamadas a impactar en los territorios rurales como la Estrategia Nacional de Desarrollo Productivo, la ECADERT, el Plan de Agricultura Familiar y el Programa de Restauración de Ecosistemas. A partir

---

<sup>12</sup> “... todo eso también debería llevar a cambiar un poco las estructuras, la institucionalidad en el sentido que los liderazgos, los técnicos, la gente de las instituciones se meta en una lógica distinta. En muchos casos, son estructuras muy anquilosadas, y hacer cambios no parece fácil, pero creo que en algún momento tienen que cambiar las cosas.” (Representante de ONG con proyectos de desarrollo territorial rural).

<sup>13</sup> “Yo considero que serían organización, capacitación, identidad y territorialidad los principales elementos para la definición de políticas”. (Representante del sector académico).

<sup>14</sup> “Y si nosotros en este momento no somos capaces de entender que, o motivamos a la juventud, a esos muchachos y muchachas a incorporarse a los procesos de desarrollo rural, y ya no solo con el ejercicio de la cuma, sino con cadenas productivas, con enfoque de agronegocios, con diversificación productiva, con turismo, agroindustria, con producción más tecnificada, invernaderos, que sea atractivo, pero que le haga además la vida mejor, y pueda tener ingresos, empleo; entonces qué ocurrirá, la gente mayor se irá muriendo y los jóvenes no van a querer oír hablar del agro, o buscarán la salida al norte, o buscarán la salida a la ciudad, entonces va a quedar desierta el área rural de El Salvador.” (Representante de ONG con experiencia en procesos de desarrollo rural).

de ahí, fue elaborada una propuesta de trabajo que presenta los temas iniciales que serán enfatizados por el Grupo<sup>15</sup>, los roles que pueden ser asumidos por este espacio<sup>16</sup>, así como una posible agenda para el resto del 2011, la cual contempla las reuniones mensuales del Grupo y un cronograma con las actividades a realizar. Por consenso entre los participantes se ha decidido seleccionar a la zona de la Bahía de Jiquilisco – Estero de Jaltepeque como un territorio de especial interés para el GDR, por lo que se prevé concentrar allí parte de los esfuerzos orientados a apoyar la territorialización de las políticas públicas.

Al ser cuestionados sobre si el contexto actual favorece el desarrollo de una iniciativa de este tipo, los entrevistados coincidieron en que la coyuntura actual es favorable para la consolidación de un espacio como el GDR<sup>17</sup>. Factores como la creciente preocupación por la producción agrícola en función de la seguridad alimentaria, la disposición de diálogo del actual gobierno, y la creación de nuevos espacios desde los que se puede influir en el diseño de las políticas públicas, sin lugar a dudas se convierten en oportunidades que deben servir de impulso para el Grupo

Si bien la posibilidad de incidencia del GDR estará determinada por la apertura y disposición de los responsables de los entes gubernamentales, no menos cierto es que dependerá también de la solidez y madurez que alcance el este espacio, así como de la calidad y viabilidad de las propuestas que logre consensuar. En este sentido, resulta importante tanto la organización interna (regularidad) y el compromiso de los participantes, como la generación de avances concretos, aún los mismos sean aparentemente pequeños, pero capaces de mostrar los aportes del colectivo.

*“Creo que un grupo de esta naturaleza debe abogar, hacer cabildeo, no basta que sea de reflexión, el grupo debe establecer un diálogo con los que deciden las políticas públicas, los diputados, los partidos políticos, los grupos empresariales, ver cómo su reflexión llega a incidir en esta gente. Es mucho más importante digamos, que un acto solo de entrega de un documento al Presidente o al Ministro, creo que se trata que el grupo también sea un grupo de cabildeo. (Representante de una instancia gubernamental).*

*“Incidir en políticas públicas va a depender de la consistencia del Grupo. El gobierno tiene la receptividad de poder escuchar opiniones, pero hay que dar las opiniones, y además hay que darlas en un grupo heterogéneo, con peso.” (Representante de ONG con experiencia en procesos de desarrollo rural).*

*“Uno esperaría que la formación de un grupo como este vaya un poco más allá del compromiso de un ministro y se convierta en el compromiso de un gobierno,*

<sup>15</sup> Estos temas son: a) Inclusión de los pobres, mujeres y jóvenes en las áreas rurales; b) territorios en desarrollo y construcción de cohesión social; y c) el desafío de la institucionalidad territorial para la superación de la pobreza rural.

<sup>16</sup> Respecto a los potenciales roles del GDR, se plantean tres: 1) rol de asesor sobre programas, políticas e inversiones; 2) rol de análisis, sistematización y aportes desde territorios específicos de interés; y 3) rol de promoción de diálogos nacionales y territoriales sobre pobreza rural y desarrollo.

<sup>17</sup> “Creo que hay más sintonía, que el gobierno le está apostando, la oposición está exigiendo, a pesar de que tiene responsabilidad sobre el desastre que hubo anteriormente, pero lo positivo es que está exigiendo. Entonces, al exigir obliga a que tú respondas a veces las críticas, pero tienes que responder con cosas concretas.” (Representante de entidad gubernamental).

*de manera tal que un cambio de titular no signifique el quiebre del grupo.”  
(Representante del sector académico e investigador).*

Con relación a los temas que deberían ser considerados por el GDR – según los entrevistados - para en base a ellos generar aportes específicos para políticas y/o recomendaciones de acción se identificaron los siguientes: a) estrategias de crecimiento productivo y aprovechamiento de los recursos, a partir de las características propias de los territorios, que incluyan nuevas alternativas como el turismo rural comunitario, los cultivos no tradicionales, entre otras; b) fortalecimiento institucional y liderazgo del Estado, lo que implica mejorar sus niveles de coordinación, la presencia en el territorio y asegurar la promoción de nuevos enfoques y paradigmas de trabajo<sup>18</sup>; c) cambio climático y sus implicaciones para los procesos de desarrollo rural, con una orientación hacia la adaptación y la reducción de vulnerabilidades<sup>19</sup>; y d) recomendación de políticas específicas para los jóvenes y las mujeres rurales. Al revisar los temas críticos planteados por el GDR en su Plan de Trabajo para el 2011, se puede concluir que éstos incluyen los señalados por los entrevistados, aún cuando se puede enfatizar en aspectos como la presencia territorial del Estado y los nuevos modelos de gestión que deben ser promovidos,

Adicionalmente, se plantea la necesidad de que desde el GDR se pueda generar y compartir información y conocimiento, a través de la realización de investigaciones sobre temas estratégicos que puedan servir de base para propuestas de políticas innovadoras.

Además de los actores que se encuentran participando en el GDR de El Salvador, la investigación permitió identificar otros posibles actores a ser invitados a participar más adelante. Con relación a las instancias de gobierno, fueron mencionados el Ministerio de Economía y la Sub-Secretaría de Desarrollo Territorial; mientras que de la sociedad civil se sugiere incluir a representantes del movimiento social rural / agropecuario. De igual manera, a partir de la selección y/o énfasis en territorios específicos, se propone que se vinculen al Grupo representantes de las municipalidades correspondientes y otros actores locales relevantes.

---

<sup>18</sup> “Yo pienso que hay que ayudar al “gobierno del cambio” a que pase del discurso a la acción, y que la acción que se construya sea una acción de éxito, visible, tangible, que deje cosas irreversibles en su proceso de gestión, que ya no puedan revertirse en gobiernos posteriores del signo político que sean. Entonces hay que ayudarlo a concretar, a aterrizar, a pasar del discurso, de la buena voluntad política, a acciones concretas.” (Representante de ONG con experiencia en procesos de desarrollo rural).

<sup>19</sup> “En relación al cambio climático, ese tema lo lleva el MARN y ahí se han encontrado más espacios, aunque igual las expectativas son mayores y los avances son muy limitados. Si bien el tema ha llegado a nivel presidencial, y existen declaraciones muy positivas, esto debe traducirse en planes y estrategias específicas y concretas.” (Representante del movimiento social vinculado a la temática de gestión de riesgos).

## ANEXOS

### 1. Listado de personas entrevistadas

- Carlos Ramos, Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa El Salvador
- María Candelaria Navas, catedrática e investigadora de la Universidad de El Salvador (UES)
- Ismael Merlos, Director del Área de Desarrollo Territorial de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
- René Ramos, Coordinador técnico regional del Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Gestión de Riesgos (PFC-GR)
- Emilio Espín, Gerente de Relaciones y Gestión de la Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal (CORDES)
- Sigfredo Benítez, Presidente de la Asociación Nacional de Productores Rurales de El Salvador
- René Rivera, Director Ejecutivo del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)

### 2. Listado de siglas

**AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

**ANPRES:** Asociación Nacional de Productores Rurales de El Salvador

**ARENA:** Alianza Republicana Nacionalista

**CDR:** Comité para el Desarrollo Rural

**CENTA:** Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal

**CES:** Consejo Económico y Social

**CND:** Comisión Nacional de Desarrollo

**ECADERT:** Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial

**ERAS:** Estrategia Regional Agroambiental y de Salud

**FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

**FIDA:** Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

**FMLN:** Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

**FOMILENIO:** Fondo del Milenio de El Salvador

**FUNDE:** Fundación Nacional para el Desarrollo



**FUNDEMUCA:** Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica y El Caribe

**FUSADES:** Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

**IDRC:** International Development Research Center

**IICA:** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

**MAG:** Ministerio de Agricultura y Ganadería

**MARN:** Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

**MINEC:** Ministerio de Economía

**MITUR:** Ministerio de Turismo

**ONG:** Organización/es no gubernamental/es

**PACA:** Política Agrícola Centroamericana

**PAF:** Programa de Agricultura Familiar

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**UNES:** Unidad Ecológica Salvadoreña

**USAID:** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

